



## ФОРМУВАННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ: ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ



### Загальний огляд ситуації з розробки перспективних планів в Україні

Схвалення у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні започаткувала процес розробки нормативно-правових документів щодо формування нової системи адміністративно-територіального устрою та управління ним. Прийнятий у лютому 2015 року Закон України «Про добровільне об'єднання громад» (ст.11) чітко визначив повноваження обласних державних адміністрацій щодо розробки перспективних планів спроможних громад на підставі методики, затвердженої центральним органом виконавчої влади. Розробка перспективного плану обласною державною адміністрацією передбачала, що регіональний орган виконавчої влади має сформувати моделі спроможних громад,

спираючись на місцеві особливості економічного, соціального, природного потенціалу. При цьому законом визначалася процедура створення громад та роль органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськості в цьому процесі. Водночас, законом не було передбачено критерії формування спроможних громад, як вибирати центр потенційної громади, які вимоги до об'єктів інфраструктури майбутньої громади мають в ній бути, щоб мешканці після об'єднання не отримали погіршення послуг, що надаються. Кабінетом Міністрів України на виконання прикінцевих положень Закону було розроблено та затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, де описувалась покрокова процедура, критерії формування спроможних громад та визначення терміну «спроможна громада». Згідно з Постановою «спроможна територіальна громада

– 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». Додатком до постанови також було затверджено Паспорт спроможної територіальної громади.

У вересні 2015 року було затверджено Урядом перспективні

плани для 15 областей, водночас, оскільки частина цих планів не покривала території областей повністю, деяким обласним державним адміністраціям було повернуто на доопрацювання.

Через те, що процес добровільного створення громад в регіонах розпочався без перспективного плану, фактично було порушено етапність їх створення згідно з Методикою. Тому на сьогодні ми маємо прецедент, коли в регіонах, де відсутні перспективні плани, які повністю покривають територію області, громади створюються добровільним шляхом, але ніхто не може гарантувати їх спроможність у майбутньому. 🇺🇦

### Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадій ЗУБКО:

«Перспективні плани є дуже важливими, адже дозволяють формувати майбутню інфраструктуру. Вони повинні включати не тільки громади. Це і формування первинної медичної мережі, і мережі Центрів безпеки, і опорних шкіл та ЦНАПів – і ці позиції мають обов'язково бути включені при формуванні перспективного плану створення ОТГ кожної області».



### Перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ В'ячеслав НЕГОДА:

«Важливо, щоб громади формувалися у відповідності до перспективних планів. Це аж ніяк не заперечує добровільності об'єднання, а лише дає змогу нікого не залишити поза реформою і наближує громаду, створену за перспективним планом, до рівня спроможної. Багато тих громад, які формувалися раніше без дотримання перспективних планів, сьогодні здійснюють приєднання до себе нових рад, як це раніше і передбачалося.

Є і ті, хто об'єднався, але до спроможності там ще далеко. Причина знову ж таки у тому, що не дослухалися і формувалися без врахування бачення перспективного плану. Це помилковий шлях. Ті, хто його пройшов, вже у цьому переконалися. Але ми не ідеалізуємо затверджені перспективні плани, які часто в регіонах підлаштовували під утворені ОТГ, щоб ті отримали статус спроможних. З іншого боку багато запропонованих в перспективних планах громад є результатом політичних рішень, що приймалися обласними радами і далекі від прагматичних розрахунків»



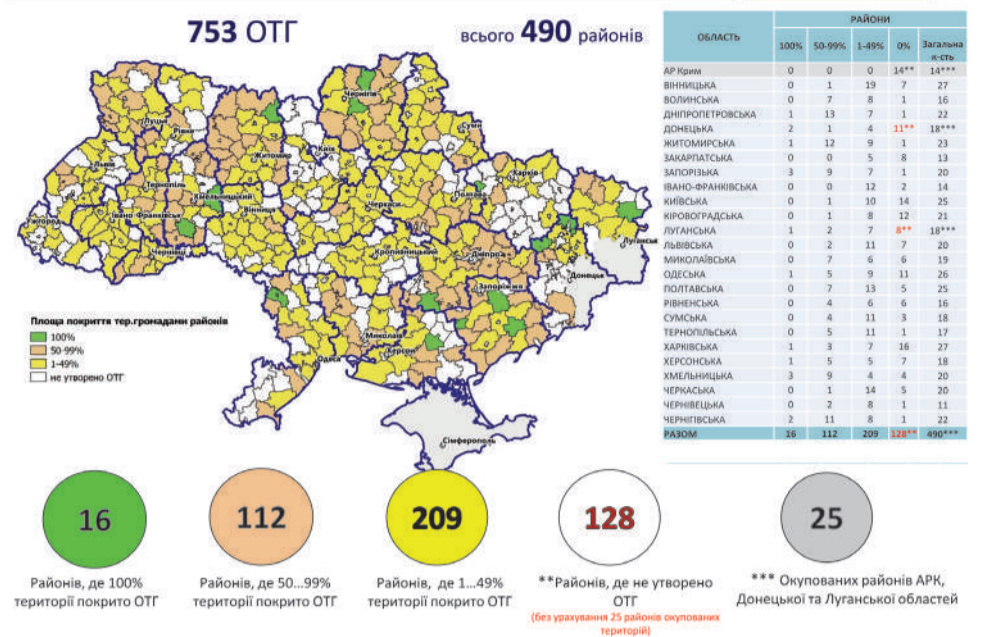
## Дані моніторингу Мінрегіону станом на червень 2018 року

ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ, ЗАТВЕРДЖЕНІ УРЯДОМ, НА КАРТІ УКРАЇНИ

ІНДИКАТОР 1

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД У МЕЖАХ РАЙОНІВ

ІНДИКАТОР 2



## ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ЗА ПЕРСПЕКТИВНИМ ПЛАНОМ – ШЛЯХ ДО ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

Необхідність достатнього рівня спроможності об'єднаних територіальних громад вперше визначена у ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад в Україні» та закріплена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Зокрема, спроможними визнаються ті громади, що в результаті добровільного об'єднання здатні забезпечити належний рівень бюджетних послуг з урахуванням їх фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Отже, важливою та невід'ємною частиною загальної спроможності ОТГ є її фінансова спроможність.

Для того, щоб оцінити цю складову, Мінрегіон розробив рекомендований перелік показників:

**Показник 1.** Власні доходи на 1-го мешканця;

**Показник 2.** Рівень дотаційності бюджету, який показує питому вагу реверсної (від бюджету ОТГ до Державного бюджету) або базової (від Державного до бюджету ОТГ) дотацій. Бажана питома вага базової дотації за рекомендацією Мінрегіону не повинна перевищувати 30%;

**Показник 3.** Капітальні видатки на 1-го мешканця;

**Показник 4.** Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ. Найвища рекомендована межа таких видатків – 20%.

На основі цих показників Мінрегіон веде рейтинг фінансового стану ОТГ по Україні загалом (див. табл.1)

Але попри важливість рейтингування, основним завданням розрахунку фінансової спроможності є формування обґрунтованого Перспективного плану області. Він повинен визначати виключно фінансово спроможні ОТГ. Тільки такі громади в майбутньому здатні забезпечити весь обсяг переданих з районного та обласного рівня на місцевий повноважень в сфері дошкільного виховання, освіти, охорони здоров'я, фізкультури та спорту, культури, благоустрою, житлово-комунального господарства, дорожньої та транспортної інфраструктури тощо. Ефективна, оптимально забезпечена бюджетними коштами робота цих галузей робить проживання людей на території громади комфортним, вона дозволяє кожному мешканцю відчувати реальні результати від добровільного об'єднання та децентралізації.

Не секрет, що всі названі сфери дуже витратні та фінансово ємні. Отож, ще перед тим, як ініціювати об'єднання, його учасникам конче необхідно знайти таку конфігурацію, щоб майбутня громада могла забезпечити функціонування шкіл, садочків, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій; щоб вистачило грошей на вивіз сміття, озеленення території, прибирання та освітлення

вулиць і тротуарів, на енергозберігаючі технології. Іншими словами, треба знайти конфігурацію фінансово спроможної громади. І тут можна діяти за двома варіантами:

1) об'єднуватися у конфігурації, запропонованій Перспективним планом. Ця конфігурація попередньо вже обрахована професіоналами – фінансистами. Бюджет запропонованої Перспективним планом майбутньої громади не лише не дозволить їй збанкрутіти, а й стане запорукою стабільного наповнення доходів та економічного добробуту.

2) якщо все ж таки сталось, що громада об'єднується в іншій, ніж у Перспективному плані, конфігурації (наприклад, якщо обласна рада не схвалила Перспективний план, який покриває територію всієї області і майбутня громада себе там не бачить), то такій громаді слід почати з самостійного обрахунку фінансової спроможності. Перспективна ОТГ може скористатися калькулятором розрахунку фінансової спроможності, розміщеним на сайті «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/finance/calculator>) або звернутися за допомогою до радника з місцевих фінансів Одеського ЦРМС (контакти розміщені на офіційному сайті Центру (<http://ofis.odessa.gov.ua/pro-ofis/>), або до відповідального працівника Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської ОДА (контакти на офіційному сайті: <http://dair.odessa.gov.ua>).

Таблиця 1. Рейтинг фінансової спроможності громад

№ п/п	Назва ОТГ	Власні доходи на 1 мешканця, грн		Рівень дотаційності бюджетів, %		Капітальні видатки на одного мешканця, грн		Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, %		Рейтинг серед ОТГ України	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016 (серед 159 ОТГ)	2017 (серед 366 ОТГ)
1	Біляївська	3344,1	4216,3	-1,4	-1,9	1303,8	2158,3	13,9	18	15	29
2	Красносільська	3785,2	4046,2	3,6	0,0	1632,6	3094,1	15,5	24,3	20	46
3	Великомихайлівська	2108,8	3093,6	8,9	7,7	714,4	1760,2	11,6	16,7	37	83
4	Новокальчевська	2512,4	3285,5	4,1	3,6	424,4	2298,8	18,1	28,2	51	109
5	Коноплянська	-	2827,9	-	8,2	-	1293,2	-	16	-	120
6	Затишанська	-	3043,6	-	15	-	1878,8	-	18,5	-	121
7	Балтська	2035,5	3133,4	9,6	7,4	360,7	1108,3	13,3	16,1	59	123
8	Тузлівська	2526,7	3374,7	12,0	13	335,2	1649,0	15,7	24,6	60	143
9	Ширяївська	-	3182,8	-	9	-	1087,8	-	23,5	-	161
10	Маразлівська	1802,6	2463,1	14,9	13,5	139,7	1826,8	13,0	26,9	82	185
11	Розквітівська	1360,6	1984,6	15,6	16,3	86,9	1086,2	21,1	34	127	268

# ХРОНОЛОГІЯ РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Процес розробки проекту перспективного плану в Одеській області розпочався з 2015 року, після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Під час розробки проекту перспективного плану було враховано п.10-11 Методики, зокрема розпорядженням Одеської обласної державної адміністрації було створено робочу групу.

винесений і схвалений проект перспективного плану з контурами 29 об'єднаних громад. Проте Кабінетом Міністрів України перспективний план був затверджений на 24 громади, та повернений на доопрацювання з вимогою доопрацювати план, який покриватиме всю територію області. У 2015 році завдяки перспективному плану на вибори вийшли 8 об'єднаних громад.

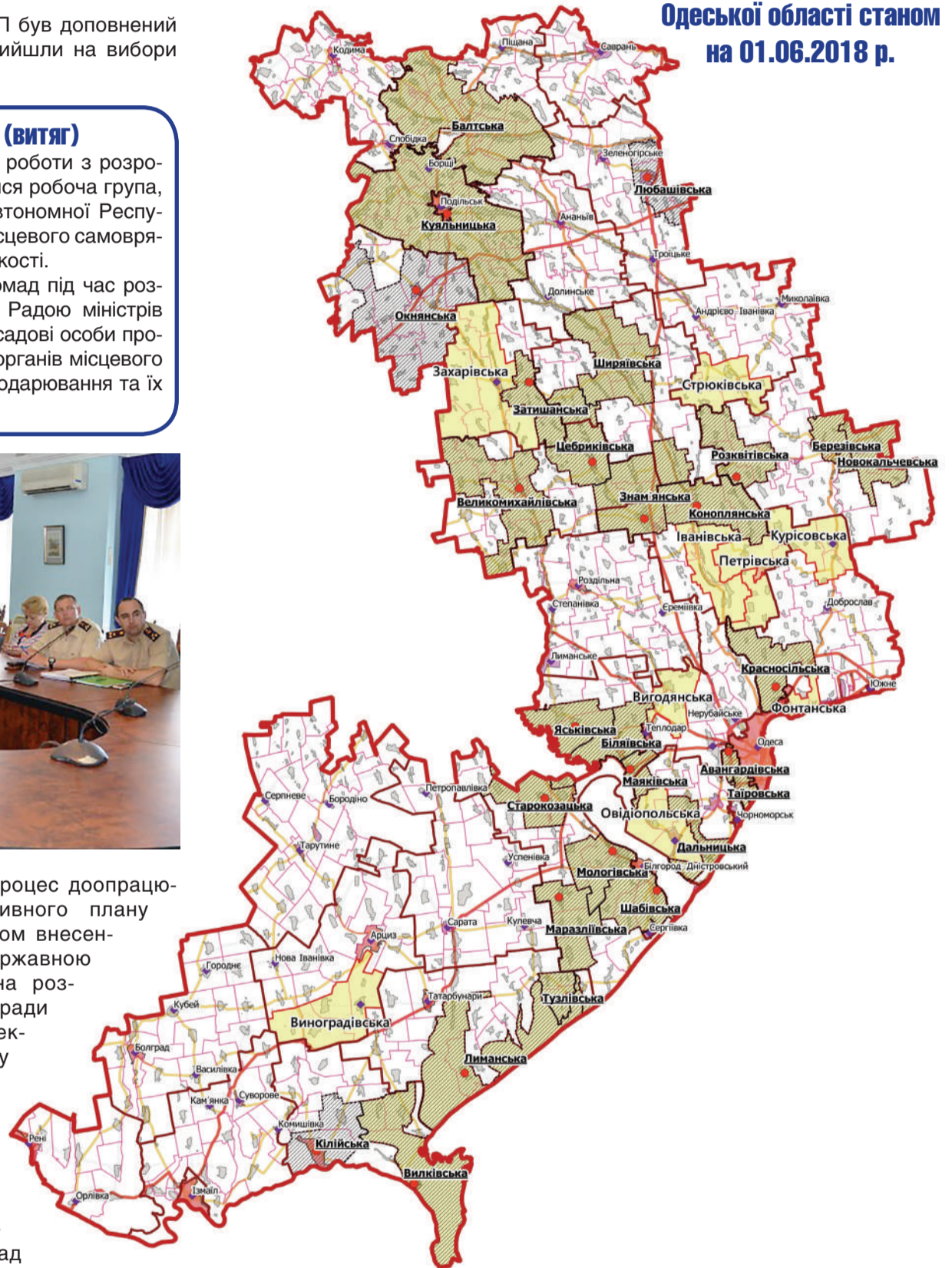
У 2016 році ПП був доповнений громадами, які вийшли на вибори того ж року.

Водночас Міністерством регіонального розвитку у вересні 2017 року було запропоновано для кожної області перелік центрів потенційних громад, які відповідають Методичці формування спроможних громад (див. табл. 3). Мета цього переліку – при формуванні перспективних

планів дати можливість створювати громади навколо визначених потенційних центрів у конфігурації рад, яка буде прийнятна для жителів.

На даний час перспективний план області, затверджений Кабінетом Міністрів України, має наступний вигляд (див. карту):

**Перспективний план Одеської області станом на 01.06.2018 р.**



## Методика формування спроможних громад (витяг)

10. З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану може утворюватися робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості.

11. З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями.



Робочою групою було визначено графік співбесід з представниками районних органів влади та місцевого самоврядування, під час яких обговорювалися моделі потенційних громад, запропонованих представниками районів. На засідання робочої групи запрошувалися депутати обласної ради, народні депутати тощо. У підсумку обговорення позиції районів, обласною державною адміністрацією було розроблено та подано на розгляд обласної ради проект перспективного плану у складі 77 моделей об'єднаних громад (див. табл. 2). Проект перспективного плану у 2015 році двічі виносився на сесії обласної ради. У підсумку на сесію 12.07.2015 р. був

У 2017 році процес доопрацювання перспективного плану відбувався шляхом внесення обласною державною адміністрацією на розгляд обласної ради змін до перспективного плану по тих громадах, які мали повний пакет документів по процедурі Закону України про добровільне об'єднання громад і планували вийти на вибори.



# ВАРІАНТИ КОНФІГУРАЦІЙ ОТГ ЗА ПЕРСПЕКТИВНИМИ ПЛАНАМИ

Таблиця 2. Пропозиції ОДА по конфігурації ПП у 2015 році

Назва району	Назви потенційних ОТГ
Ананьівський	Ананьівська Долинська
Арцизький	Арцизька Виноградівська Задубівська
Балтський	Балтська Піщанська
Березівський	Березівська Розквітівська
Білгород-Дністровський	Випасненська Монашівська Шабівська Старокозацька Сергіївська Білгород-Дністровська
Біляївський	Біляївська Августівська Нерубайська Великодальницька Теплодарська
Болградський	Болградська Червоноармійська
Велико-михайлівський	Великомихайлівська Цебриківська Великопосківська
Іванівський	Іванівська Петрівська Червонознам'янська
Ізмаїльський	Суворовська Кислицька Ізмаїльська
Кілійський	Кілійська Вилківська Шевченківська
Кодимський	Кодимська Слобідська
Комінтернівський	Комінтернівська Петрівська Фонтанська Чорноморська Визирська Красносільська Южненська
Котовський	Котовська
Красноокнянський	Красноокнянська Чорнянська
Любашівський	Любашівська Троїцька Зеленогірська
Миколаївський	Миколаївська Андрієво-Іванівська Стрюківська
Овідіопольський	Овідіопольська Авангардівська Дальницька Таїровська Великодальницька Іллічівська
Ренійський	Ренійська Орлівська
Роздільнянський	Роздільнянська Лиманська Степанівська Єреміївська
Савранський	Савранська
Саратський	Саратська Кулевчанська Петропавлівська
Тарутинський	Тарутинська Бородінська Березинська
Татарбунарський	Татарбунарська
Фрунзівський	Фрунзівська Затишанська
Ширяївський	Ширяївська Жовтнева
-	Одеська міська громада

Таблиця 3. Пропозиції робочої групи по конфігурації ПП у 2016 році

Назва району	Назви потенційних ОТГ
Ананьівський	Ананьівська Долинська
Арцизький	Арцизька Виноградівська Новоіванівська
Балтський	Балтська Піщанська
Березівський	Розквітівська Новокалчевська Березівська
Білгород-Дністровський	Старокозацька Маразліївська Сергіївська (2 варіанти) Затоківська (2 варіанти) Шабівська (2 варіанти) Білгород-Дністровська
Біляївський та м. Теплодар	Біляївська Маяківська Теплодарська Вигодянська Великодальницько-Хлібодарська (без визначення центру) Нерубайська Августівська
Болградський	Городненська Кубейська Василівська Болградська
Велико-михайлівський	Великомихайлівська Цебриківська
Іванівський	Коноплянська Знам'янська Іванівська
Ізмаїльський	Ізмаїльська Комишівська Суворівська Кам'янська
Кілійський	Кілійська Вилківська
Кодимський	Кодимська Слобідська
Лиманський	Доброславська Курісівська Красносільська Южненська Визирська Чорноморська
Подольський	Подольська Нестотська
Окнянський	Окнянська
Любашівський	Любашівська Зеленогірська Троїцька
Миколаївський	Миколаївська Андрієво-Іванівська
Овідіопольський та м. Чорноморськ	Авангардівська (2 варіанти) Таїровська Овідіопольська Дальницька Чорноморська
Ренійський	Ренійська Новосільська
Роздільнянський	Роздільнянська Степанівська Кучурганська Єреміївська
Савранський	Савранська
Саратський	Петропавлівська Успенівсько – Миколаївка-Новоросійська (без визначення центру) Кулевчанська Саратська
Тарутинський	Бородинська Березинська Серпнева Тарутинська
Татарбунарський	Тузлівська Лиманська Татарбунарська
Захарівський	Захарівська Затишанська Перехрестівська
Ширяївський	Ширяївська Жовтнева Старомаяківська

Таблиця 4. Центри ОТГ, рекомендовані Мінрегіоном

Назва району	Назви потенційних ОТГ
Ананьівський район	м. Ананьїв с. Долинське
Арцизький район	м. Арциз с. Виноградівка с. Новоіванівка
Балтський район	с. Піщана
Березівський	м. Березівка
Білгород-Дністровський район	с. Шабо с. Старокозацьке смт Сергіївка с. Маразліївка
Біляївський район	с. Нерубайське с. Великий Дальник
Болградський район	м. Болград с. Василівка с. Городне с. Кубей
Велико-михайлівський район	смт Велика Михайлівка с. Цебрикове
Іванівський район	смт Іванівка с. Знам'янка с. Конопляне
Ізмаїльський район	с. Комишівка смт Суворово с. Кам'янка
Кілійський район	м. Кілія м. Вилкове
Кодимський район	м. Кодима смт Слобідка
Лиманський район	с. Красносілка смт Доброслав с. Курісове
Любашівський район	смт Любашівка смт Зеленогірське с. Троїцьке
Миколаївський район	смт Миколаївка с. Андрієво-Іванівка
Овідіопольський район	смт Овідіополь смт Авангард с. Дальник смт Таїрове
Окнянський район	смт Окни
Ренійський район	м. Рені с. Орлівка
Роздільнянський район	м. Роздільна смт Лиманське с. Степанівка с. Єреміївка
Савранський район	смт Саврань
Саратський район	смт Сарата с. Кулевча с. Петропавлівка с. Успенівка
Тарутинський район	смт Тарутине смт Серпневе смт Бородіно
Татарбунарський район	м. Татарбунари с. Лиман с. Тузли
Захарівський район	смт Захарівка смт Затишся
Ширяївський район	смт Ширяєве
	м. Балта
	м. Білгород-Дністровський
	м. Біляївка
	м. Ізмаїл
	м. Одеса
	м. Подільськ
	м. Теплодар
	м. Чорноморськ
	м. Южне

Таблиця 5. ОТГ Одеської області

Назва району	Назви ОТГ
Ананьівський район	-
Арцизький район	-
Балтський	Балтська (2015)
Березівський	Новокалчевська (2015) Розквітівська (2015) Березівська (2017)
Білгород-Дністровський	Маразліївська (2015) Мологівська (2017) Старокозацька (2017) Шабівська (2017)
Біляївський	Біляївська (2015) Ясківська (2017) Маяківська (2017)
Болградський район	-
Велико-михайлівський	Великомихайлівська (2015) Цебриківська (2017)
Іванівський	Коноплянська (2016) Знам'янська (2017)
Ізмаїльський район	-
Кілійський	Вилківська (2017) Кілійська міська (2018)
Кодимський район	-
Лиманський	Красносільська (2015)
Подольський	Куяльницька (2017)
Окнянський	Окнянська (2018)
Любашівський	Любашівська (2018)
Миколаївський район	-
Овідіопольський	Авангардівська (2017) Дальницька (2017) Таїровська (2017)
Ренійський район	-
Роздільнянський район	-
Савранський район	-
Саратський район	-
Тарутинський район	-
Татарбунарський	Тузлівська (2015) Лиманська (2017)
Захарівський	Затишанська (2016)
Ширяївський	Ширяївська (2016)