

# ЗВІТ

## за результатами серії діалогових круглих столів

### «Обговорення добровільного приєднання громад до міст обласного значення»

Вересень–листопад 2018 р.

Серію круглих столів організовано Координатором проектів ОБСЕ в Україні за підтримки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Асоціації міст України, Офісу реформ Кабінету міністрів України, за сприяння Центрів розвитку місцевого самоврядування програми «U-LEAD з Європою», в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

Цей документ сформований Оленою Сас, експерткою з питань децентралізації, залученою Координатором проектів ОБСЕ в Україні. Він не містить офіційних оцінок ОБСЕ ситуації, а є лише підсумком проведених дискусій та відображає висловлені її учасниками думки та оцінки.

## Загальна інформація

Починаючи з 2014 року Координатор проектів ОБСЄ в Україні реалізує проекти з підтримки діалогу, спрямовані на покращення безпекової ситуації в країні, посилення соціальної стабільності, підтримку реформ. Реформа територіально-адміністративного устрою на умовах децентралізації влади є однією з ключових та найдинамічніших реформ в Україні, яка перебігає з різними темпами і особливостями в різних областях України. Вже декілька останніх років Координатор проектів ОБСЄ підтримує діалоги з цієї реформи на запит та у співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Такі діалогові заходи збирають різні зацікавлені сторонами, включаючи органи влади, місцеві громади, органи місцевого самоврядування, експертне середовище задля обговорення та, можливо, вирішення викликів, з якими стикається населення в різних областях в процесі реалізації реформи.

В 2018 році серія круглих столів «Обговорення добровільного приєднання громад до міст обласного значення» була продовженням такого підходу задля зміцнення зв'язку між містами обласного значення та навколишніми громадами в процесі об'єднання громад в ході децентралізації. Круглі столи ставили на меті представити бачення процесу децентралізації різними його учасниками, дати можливість отримати зворотній зв'язок та, за можливості, досягнути спільних рішень. Заходи було організовано Координатором проектів ОБСЄ в Україні спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Асоціацією міст України, Офісом реформ Кабінету Міністрів України за сприяння Центрів розвитку місцевого самоврядування програми «U-LEAD з Європою».

З моменту підписання Закону України щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення (Закон України № 2379-VIII від 03.04.2018), процес утворення нових об'єднаних громад отримав новий потужний стимул. Водночас, і у спроможних міст, і у навколишніх громад в процесі приєднання закономірно виникає багато запитань та тем для обговорення.

### Основні цифри і факти\*

- 8,4 млн. людей, або 24% населення України (без урахування тимчасово непідконтрольних територій) проживають у 865 ОТГ
- 24 ОТГ з цих 865 - утворені навколо міст обласного значення (МОЗ)
- Якщо сусідні громади приєднуються до міст обласного значення по всій країні, в ОТГ мешкатиме не менше ніж 69% населення країни
- В Україні 187 міст обласного значення
- З 24 міст обласного значення:
  - ✓ 17 міст (71%) приєднали лише по 1 сільській чи селищній раді
  - ✓ 1 місто приєднало 10 сільських та селищних рад

\* За даними Мінрегіону та АМУ станом на 29.11.2018 р.

## НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ (без урахування тимчасово непідконтрольних територій)

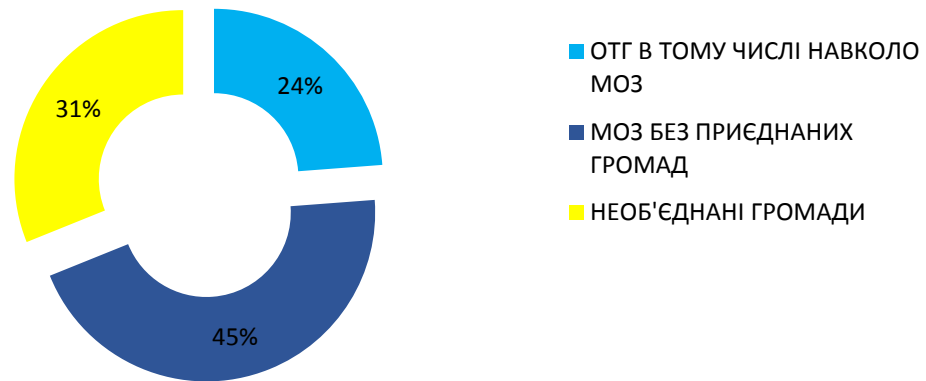


Рисунок 1. Населення ОТГ, МОЗ та поза ОТГ станом на 29.11.2018 за даними АМУ

## СТАН ПРИЄДНАННЯ ГРОМАД ДО МОЗ

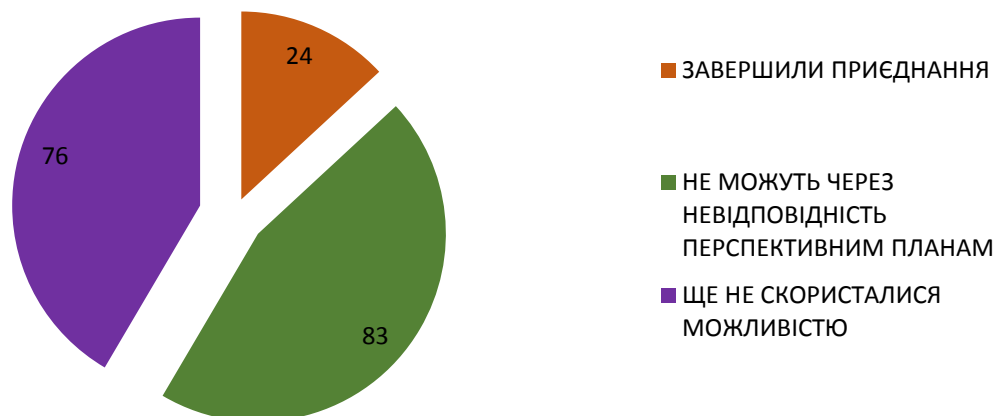


Рисунок 2. Стан приєднання громад до МОЗ станом на 29.11.2018 за даними АМУ

### Мета серії круглих столів/діалогів

- Активізувати процес добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення в окремих громадах різних частин України шляхом діалогу між усіма зацікавленими сторонами за круглим столом.
- Всебічне обговорення в форматі діалогу позитивних аспектів та можливих ризиків наслідків приєднання, з метою поширення ключових висновків заходів серед всіх зацікавлених сторін.
- Поширення культури діалогу серед учасників.

### Місця та дати проведених діалогів



Рисунок 3. Місця та дати, де були проведені діалоги в 2018 р.

### Учасники

- Обласний, районний та місцевий рівень:  
Міські голови, керівники структурних підрозділів виконкомів міських рад, сільські та селищні голови, депутати місцевих, районних, обласних рад, керівництво ОДА та РДА та їхніх структурних підрозділів, експерти Держгеокадастру, Центри розвитку місцевого самоврядування U-LEAD, агенції регіонального розвитку, представництва АМУ, Обласних та районних рад, КВУ, громадські організації, активісти
- ЦОВВ: Експерти, що представляють Мінрегіон, МінТОТ
- Національні інституції та експерти: АМУ, Офіс реформ при Кабміні

## Круглий стіл 1. Місто Маріуполь, Донецька обл. 12-13 вересня 2018 р.

Круглий стіл у форматі діалогу в м. Маріуполь дозволив учасникам обговорити складні питання стосунків та умов співпраці, а також можливе приєднання Виноградненської, Покровської, Бердянської сільських рад та Старо-Кримської селищної ради до м. Маріуполь.



Рисунок 3. Чинний перспективний план

### Учасники

Круглий стіл зібрав понад 35 учасників – представників органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, експертів.

### Формат заходу

#### День 1.

Робота в форматі діалогу, за круглим столом, з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання створення Сартанської ОТГ на схід від Маріуполя.

#### День 2.

Робота в форматі діалогу, за круглим столом, з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання створення Маріупольської ОТГ, розгляд стратегій розвитку Маріуполя та прилеглих громад, їх сумісність та взаємодія.

**Залучені фасилітатори:** Діана Проценко, Олена Сас.

## День 1. Питання створення Сартанської ОТГ

**Учасники:** 32 особи (17 жінок та 15 чоловіків). В обговоренні взяли участь представники органів місцевого самоврядування, державної влади, експертного середовища та громадськості.

### Визначення викликів

- Створення Сартанської ОТГ на схід від майбутньої Маріупольської ОТГ в зоні розмежування, як запоруки створення та інвестиційних перспектив Маріупольської ОТГ – чи буде вона спроможною, чи можливі там демократичні та безпечні вибори, які аспекти співробітництва Маріупольської та Сартанської громад забезпечать їх розвиток.
- Створення Маріупольської ОТГ, супротив окремих сільських та селищних рад Мангушського району, керівництва Мангушського району, Покровської сільської ради, зокрема. Причини – побоювання з боку сільських та селищних рад втрати влади на своїх територіях, негативних наслідків для розвитку громад. Частина населення Покровської громади виступає за приєднання до м. Маріуполь, немає одностайності громади в цьому питанні.
- До кінця незрозуміла позиція Донецької ОДА в питаннях створення ОТГ, вказаних вище.

### Результати обговорення та пропозиції

- Учасники дійшли згоди в тому, що об'єднана громада на лінії розмежування потребуватиме особливої уваги та підтримки як з боку держави, так і з боку сусідніх спроможних громад, адже конфлікт триває і створює додаткові ризики та проблеми. Присутні апелювали до Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, вносячи пропозиції про розробку низки спеціальних заходів, соціальних компенсацій для громадян, які живуть в так званій «сірій зоні» і т.д. Щодо можливості проведення демократичних та безпечних місцевих виборів на території можливої Сартанської ОТГ, то експерт-аналітик ГО «Точка доступу» зазначив, що індикатором можливості чи неможливості їх проведення стануть майбутні вибори президента України навесні 2019 року.

№	Висновки / пропозиції	До уваги
1	Сартанській ОТГ та іншим громадам на лінії розмежування, та розташованих близько до неї важко розраховувати на потік комерційних інвестицій до громади, відтак їм потрібна <b>адресна підтримка держави в рамках чинного законодавства</b> , а саме Закону України про стимулювання розвитку регіонів <a href="http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15">http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15</a> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</li> <li>• Кабінет Міністрів України</li> </ul>
2	Громадянам потрібен адресний соціальний захист та державна компенсація втраченого майна, здоров'я і т.д. За словами представників місцевого самоврядування ці механізми слабко та неефективно працюють.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міністерство соціальної політики України</li> <li>• Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України</li> </ul>
3	Вибори в Сартанській ОТГ будуть можливі, якщо будуть проведені вибори Президента України в березні 2019 року.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Центральна виборча комісія</li> </ul>
4	Частина учасників висловилися за розміщення	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міністерство економіки</li> </ul>

	підприємств, замовлень та закупівель на підприємствах громад на лінії розмежування.	та торгівлі України
5	Між майбутніми Маріупольською та Сартанською ОТГ рекомендовано укласти договір про співробітництво, аби в обмін на «захист» зі сходу Сартанська ОТГ отримала від Маріуполя підтримку в різних сферах розвитку – від поводження з твердими побутовими відходами, медичної допомоги до благоустрою територій та проектів покращення інфраструктури.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Маріупольська міська рада</li> <li>• Сартанська селищна рада</li> </ul>

## День 2. Стратегії розвитку Маріуполя та прилеглих громад, перспективи створення Маріупольської ОТГ

**Учасники:** 34 особи (19 жінок та 15 чоловіків). В обговоренні взяли участь представники органів місцевого самоврядування, державної влади, експертного середовища та громадськості.

13 вересня обговорювалися стратегічні плани та проекти розвитку Маріуполя та прилеглих громад, презентовані представниками відділу міжмуниципального співробітництва Маріупольської міської ради.

### Визначення викликів

- Маріуполь бачить свій територіальний розвиток на південний захід, а це територія Мангушського району.
- З одного боку представники громад, зокрема частина представників Покровської громади та керівництво адміністрації цього району вітають ініціативи з реконструкції очисних споруд, будівництва транспортного хабу, аеропорту та об'їзної дороги до транспортного вузла. З іншої сторони вони висувують власні умови такої співпраці, що і є предметом дискусій.
- Громади турбуються про те, як будуть вирішені земельні питання, як вони впливатимуть на прийняття рішень в новій адміністративно-територіальній одиниці після її утворення, хто і яким чином відстоюватиме інтереси жителів громад після приєднання.

### Результати обговорення та пропозиції

№	Висновки / пропозиції	До уваги
1	Діалог між громадами Мангушського району та Маріупольською міською радою необхідно продовжувати, покроково узгоджуючи плани розвитку району з планом розвитку Маріупольської громади.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Маріупольська міська рада</li> <li>• Мангушська РДА</li> <li>• Організації фасилітаторів діалогів та медіаторів, зокрема, які працюють в Маріуполі чи в Донецькій обл.</li> <li>• Координатор проектів ОБСЕ в Україні</li> </ul>
2	В Покровській громаді наразі немає консолідованої позиції щодо майбутнього громади. Частина активістів виступає за приєднання до Маріуполя, про це свідчать	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Покровська сільська рада</li> <li>• Організації фасилітаторів діалогів та медіаторів,</li> </ul>

	також проведені громадські слухання. Необхідно продовжувати діалог в самій громаді щодо питання приєднання до міста обласного значення Маріуполь.	зокрема, які працюють в Маріуполі чи в Донецької обл.
3	Мешканці Покровської громади переживають за втрату суб'єктності, отже на першому етапі їх влаштовує такий механізм, як співробітництво територіальних громад. З позиції Маріупольської міської ради теж впливає згода на таке проміжне рішення, отже, це може бути тим спільним полем для можливостей, з якого почнеться конструктивний процес спільної дії.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Маріупольська міська рада</li> <li>• Покровська сільська рада</li> <li>• Організації фасилітаторів діалогів та медіаторів, зокрема, які працюють в Маріуполі чи в Донецької обл.</li> </ul>

### Загальні висновки за результатами діалогу в м. Маріуполь

Круглий стіл в Маріуполі є першим з низки обговорень приєднання громад до міст обласного значення, організовуваних Координатором проектів ОБСЄ в Україні за сприяння Мінрегіону, Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Асоціації міст України. Ще 4 Аналогічні заходи заплановано провести до кінця року в інших містах України в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

Запрошені Координатором проектів ОБСЄ в Україні експерти-фасилітатори дали можливість сторонам діалогу висловити свої думки, бути почутими не тільки своїми візаві, але і представниками центральних та регіональних органів виконавчої влади, що також брали участь в заході. Експерти з фінансів, юридичних питань, а також з децентралізації, зокрема представник з Мінрегіону, дали свої коментарі з усіх питань, що були підняті громадами, що значно полегшило діалог та порозуміння між його учасниками.

Проаналізувавши дані анкет зворотного зв'язку, які заповнили учасники за підсумками двох днів роботи, можна зробити висновок, що більшість з них позитивно оцінили проведення круглого столу, зокрема: очікування щодо його результатів, корисність отриманої під час заходу інформації, діалоговий формат, ефективність саме для розгляду питань децентралізації.

Представники Донецької ОДА не мали можливості бути присутніми на заході, отже, ми не можемо зробити висновки щодо їх позиції в питанні взаємодії з органами місцевого самоврядування Маріуполя та прилеглих громад в питанні об'єднання громад чи їх потенційної співпраці.



## Круглий стіл 2. Місто Канів, Черкаська обл.

3 жовтня 2018 р.

Канівський круглий стіл у форматі діалогу дозволив учасникам обговорити питання приєднання, стосунків та умов співпраці Пекарівської, Бобринської, Литвинецької та Яблунівської сільських рад до м. Канів.



Рисунок 4. Фрагмент чинного перспективного плану

### Учасники

Круглий стіл зібрав 43 учасники – представників органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнесу, експертів.

### Формат заходу

Робота в форматі діалогу, в колі, з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання створення Канівської міської ОТГ.

**Залучені фасилітатори:** Діана Проценко, Олена Сас.

## Визначення викликів

Наразі логічна, з точки зору просторового планування та економічної доцільності, конфігурація приєднання громад, що межують з містом, не склалася з різних мотивів.

- З декількох громад, що оточують Канів, у відповідності до перспективного плану кандидатом на приєднання залишилася лише Пекарівська сільська рада.
- Ще дві сусідні громади – Литвинецька та Бобрицька погодилися на об'єднання з іншими сільськими радами, але не з містом Канів. Однією з причин цього є історія спроб та ініціатив об'єднання з боку сільських громад. До прийняття Закону України щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення (законопроект № 6466 від 4 травня 2018 року) Канів, як і багато інших міст, не вбачав в цьому сенсу, оскільки міська рада не була зацікавлена йти на позачергові вибори. Ця відмова негативно відобразилася на подальших стосунках громад та міста і потребує однозначно подальшого діалогу, пошуку поля спільних інтересів для обопільно вигідного розвитку міста та сільських громад.
- Четверта, Яблунівська, громада, яка могла би потенційно приєднатися до Канева, опинилася в складній ситуації, оскільки сесією сільської ради ухвалювалися протилежні рішення: спочатку за приєднання до Канева, а деякий час після цього – за приєднання до іншої громади.
- Очевидною проблемою в цій ситуації є прогалина в системі нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування. Тому з вуст учасників обговорення лунав запит до влади, щоб діючи в межах законодавства вона дбала про механізми запобігання зловживанням з боку окремих учасників процесу. Наразі відсутність або слабкість механізму такого нагляду призводить до колізій, патових ситуацій, коли правові рішення потребують часу або правовий шлях врегулювання ситуацій неможливі чи заблоковані, а при цьому інтереси, передусім економічні, всіх громад та самих мешканців – зазнають шкоди.
- Окреме питання, яке спочатку взагалі не піднімалось, але потім гаряче обговорювалось – це роль великого бізнес-інвестора на цих територіях, – різне ставлення, тлумачення дій та намірів, сили впливу та підходів, наслідків впливу та їх оцінки.

## Результати обговорення та пропозиції

- В ході активної дискусії сторони розглядали власні перспективи, точки дотику, можливі проекти співробітництва між суб'єктами самоврядування, генеральний план розвитку міста Канів та вплив на сусідні громади і навпаки.
- Завдяки діалогу означились потенційні шляхи врегулювання питань розмежування територій Канева та Литвинецької громади, умови реалізації спільних проектів поведінки з твердими побутовими відходами, розташування міського кладовища та інших.
- Присутні дійшли згоди в тому, що удосконалення нормативного поля суттєво полегшить розв'язання місцевої ситуації. Мова йде про очікувані закони: 1) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України»; 2) Закон України «Про засади територіально-адміністративного устрою України».

№	Висновки / пропозиції	До уваги
1	Якомога скоріше ухвалити Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Верховна Рада України, Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого</li> </ul>

		<p>самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</li> <li>Кабінет Міністрів України</li> <li>Асоціація міст України</li> </ul>
2	Ухвалити Закон України «Про засади територіально-адміністративного устрою України».	<ul style="list-style-type: none"> <li>Верховна Рада України, Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування</li> <li>Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</li> <li>Кабінет Міністрів України</li> </ul>
3	Між майбутніми Канівською, Бобрицькою та Литвинецькою ОТГ рекомендовано укласти договір про співробітництво для вирішення конкретних сіпільних завдань, а саме – поводження з твердими побутовими відходами, та для реалізації проектів покращення інфраструктури.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Канівська міська рада</li> <li>Бобрицька сільська рада</li> <li>Литвинецька сільська рада</li> </ul>

### Загальні висновки за результатами діалогу в м. Канів

Круглий стіл в Каневі є другим в низці обговорень добровільного приєднання громад до міст обласного значення, організовуваних Координатором проектів ОБСЄ в Україні за сприяння Мінрегіону, Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Асоціації міст України. Ще 3 аналогічні заходи заплановано провести до кінця року в інших містах України в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

Запрошені Координатором проектів ОБСЄ в Україні експерти-фасилітатори дали можливість сторонам діалогу висловити свої думки, бути почутими не тільки своїми візаві, але і представниками центральних та регіональних органів виконавчої влади, що також брали участь в заході. Експерти з фінансів, юридичних питань, а також з децентралізації, зокрема представники регіонального відділення АМУ, Держгеокадастру та Мінрегіону, дали свої коментарі з усіх питань, що були підняті громадами, що значно полегшило діалог та порозуміння між його учасниками.

Проаналізувавши дані анкет зворотного зв'язку, які заповнили учасники за підсумками роботи, можна зробити висновок, що більшість з них позитивно оцінили проведення круглого столу, зокрема: очікування щодо його результатів, корисність отриманої під час заходу інформації, діалоговий формат, ефективність саме для розгляду питань децентралізації. Разом з тим, частина учасників висловила сумнів щодо можливості вирішити це питання шляхом діалогу.

Черкаська ОДА займає нейтральну позицію щодо ситуації з об'єднанням громад в Канівському районі і очікує на юридичні висновки та результат вирішення суперечок щодо Яблунівської громади в правовій площині.

Незважаючи на протиріччя та різні погляди на ситуацію, учасники круглого столу прийшли до розуміння необхідності співпраці та потреби вирішувати питання розвитку разом.

29.11.2018 сесією міської ради Канева ухвалено рішення про приєднання Яблунівської сільської ради до міста обласного значення Канів.

## Круглий стіл 3. Місто Харків

### 18 жовтня 2018 р.

Харківський круглий стіл у форматі діалогу дозволив учасникам обговорити виклики приєднання, стосунків та умови співпраці сільських та селищних громад з містами обласного значення Первомайський, Чугуїв, Куп'янськ, Ізюм, Люботин, Лозова.

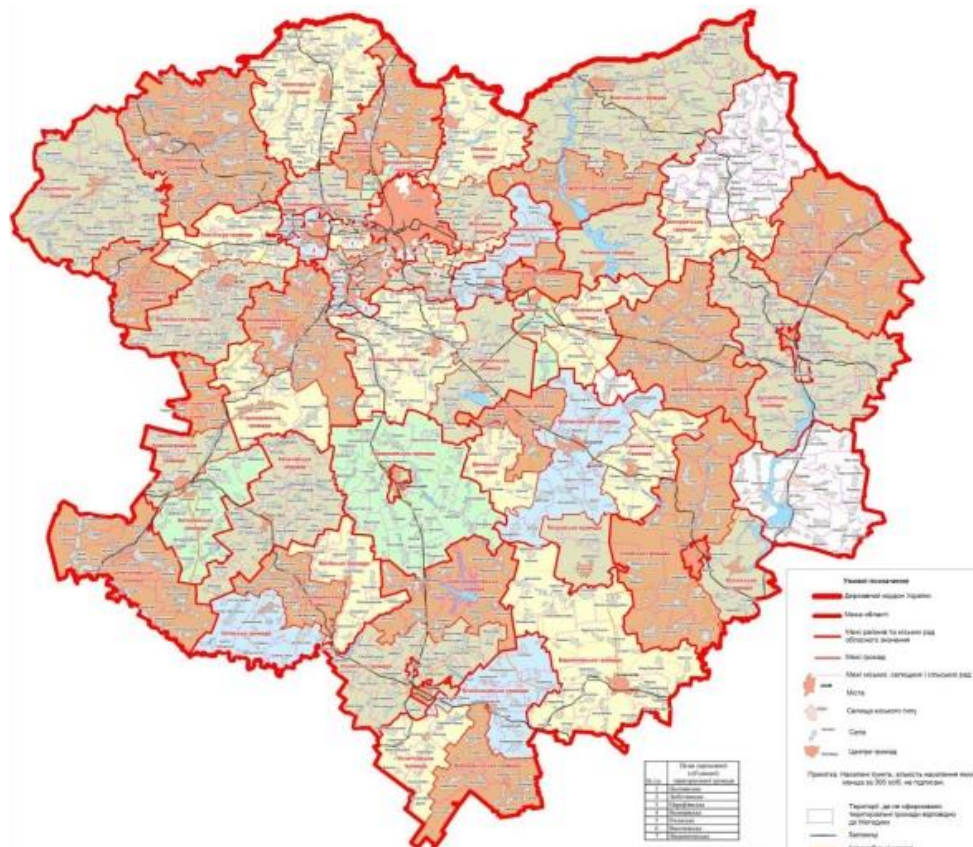


Рисунок 5. Чинний перспективний план

### Учасники

Круглий стіл зібрав 32 учасники – представники органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, експертів.

### Формат заходу

Робота в форматі діалогу з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання добровільного приєднання до міст обласного значення Харківської області; робота в групах для обговорення та створення карти спільних цілей, викликів та можливостей, а також ідей реалізації спільних проектів між містами та навколишніми громадами.

**Залучені фасилітатори:** Олена Копіна, Світлана Петрова, Олена Сас.

## Визначення викликів

- Що гальмує процес приєднання громад до міст? Серед причин, що утримують сільські громади від приєднання, називали загрозу втрати влади керівництвом сільських та селищних рад, втрату суб'єктності адміністративно-територіальними одиницями.
- Під час обговорення підняли проблему розрахунку освітньої субвенції для громади, утвореної на основі міста обласного значення та прилеглих сільських територій, що вимагає рішень на рівні центральних органів виконавчої влади.
- Також людей хвилює парадокс, коли сфера органів реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) у сільських громадах – це традиційно відповідальність органів місцевого самоврядування, а у містах і селищах – це відповідальність Міністерства юстиції.
- Для сільських та селищних громад викликом є дефіцит кваліфікованих кадрів, тому лейтмотивом при можливому добровільному приєднанні звучав аргумент щодо доступу до кадрового потенціалу міста, що має наслідком більш ефективне виконання управлінських, виконавчих функцій.

## Результати обговорення та пропозиції

- Серед можливостей та переваг dobroговільного приєднання для громад звучали [збільшення бюджетних надходжень](#) (презентація експерта Харківського регіонального відділення АМУ Миколи Наркізова), зростання інвестиційного потенціалу, а значить – можливості для створення нових робочих місць, покращення якості та доступності публічних послуг, оновлення та розвиток інфраструктури прилеглих територій.
- Щодо питання надання послуг реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) у сільських громадах, генеральний директор Директорату місцевого самоврядування Мінрегіону Сергій Шаршов вказав на те, що це питання регулюється Наказом №2825/5 від 29 серпня 2018 року «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану». Наказ визначає, що практично усі послуги РАЦС можуть надаватися через ЦНАП, зокрема державна реєстрація народження, шлюбу, розірвання шлюбу (за спільною заявою подружжя, яке не має дітей), зміна імені, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, реєстрація смерті. Важливо, що встановлений порядок відкриває можливості збереження територіальної доступності до послуг РАЦС у населених пунктах – колишніх сільських територіальних громадах, що нині приєднуються до міст обласного значення, тобто суттєво наближає послуги до громадян.
- Містам обласного значення Харківщини, що є лише на шляху створення ОТГ разом з сільськими та селищними громадами, було цікаво почути [досвід міста Лозова](#), яке вже створило велику спроможну ОТГ. Зокрема, представники міської ради, презентували діючий проект [«Спільний медичний простір»](#), який працює в місті більше року і вже добре зарекомендував себе серед міського і сільського населення. Оптимізація управління медичними закладами, створення територіального медичного об'єднання дозволило зекономити близько 5 млн. грн. бюджетних коштів та покращити якість послуг, що надаються. Реалізація такого проекту передувала процедурі приєднання, тож це слугувало вагомим аргументом для приєднання, побудови стосунків довіри, бачення

подальших перспектив аналогічних проектів у сфері освіти, культури, інфраструктури, ЖКГ та інших.

№	Висновки / пропозиції	До уваги
1	Розрахунок освітньої субвенції для громади, утвореної на основі міста обласного значення та прилеглих сільських територій	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</li> <li>• Кабінет Міністрів України</li> </ul>
2	Надання послуг реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) у сільських громадах та у містах і селищах. Наказ №2825/5 від 29 серпня 2018 року «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» визначає, що послуги РАЦС можуть надаватися через ЦНАП, зокрема державна реєстрація народження, шлюбу, розірвання шлюбу (за спільною заявою подружжя, яке не має дітей), зміна імені, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, реєстрація смерті. Цей порядок відкриває можливості збереження територіальної доступності до послуг РАЦС у населених пунктах – колишніх сільських територіальних громадах, що нині приєднуються до міст обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Органи місцевого самоврядування міст обласного значення</li> <li>• Органи сільського та селищного самоврядування громад, які приєднуються чи потенційно можуть приєднатися до міст обласного значення</li> </ul>
3	Проектний підхід до співробітництва та приєднання громад до міст обласного значення. Приклад – <a href="#">досвід міста Лозова</a> , яке вже створило велику спроможну ОТГ. Зокрема, презентований діючий проект <a href="#">«Спільний медичний простір»</a> , що зарекомендував себе серед міського і сільського населення. Реалізація такого проекту передувала процедурі приєднання, це слугувало вагомим аргументом для приєднання, побудови стосунків довіри, бачення подальших перспектив аналогічних проектів у сфері освіти, культури, інфраструктури, ЖКГ та інших.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регіональне відділення Асоціації міст України</li> <li>• Центр розвитку місцевого самоврядування «U-LEAD з Європою»</li> <li>• Органи місцевого самоврядування міст обласного значення</li> <li>• Органи сільського та селищного самоврядування громад, які приєднуються або потенційно можуть приєднатися до міст обласного значення</li> </ul>
4	Прискорити прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. №8369 від 17.05.2018), спрямований на створення відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування реальних умов для формування професійного, сталого,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Верховна Рада України</li> </ul>

	вмотивованого складу працівників органів місцевого самоврядування.	
5	Прискорити прийняття проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 8051 від 22.02.2018).	• Верховна Рада України
6	Розглянути питання збільшення обсягів освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на 2019 рік, визначених проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»	• Кабінет Міністрів України
7	Розглянути питання збільшення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад до 4,5 млрд.грн. Передбачити обов'язковість надання субвенції в т.ч. об'єднаним громадам з центрами у містах обласного значення	• Кабінет Міністрів України

### Загальні висновки за результатами діалогу в м. Харків

Міста обласного значення та громади навколо мають потужний спільний потенціал, але мають говорити один з одним мовою конкретних проектних пропозицій, формувати бачення на перспективу, а не кон'юнктурних містечкових політичних інтересів.

Учасники діалогу високо оцінили його якість та користь для себе, обмінялися важливими ідеями для своїх громад, що однозначно сприятиме процесу приєднання громад до міст обласного значення Первомайський, Чугуїв, Куп'янськ, Ізюм, Люботин. Зокрема, можна відмітити декілька конкретних ідей, сформованих в ході заходу.

Міський голова міста Первомайського та його колеги запропонували впровадження договірного підходу на початковому етапі взаємодії міста та прилеглих громад, створення переліку взаємних послуг та вигод, які можна певним чином оцінити. На думку очільників Первомайського, це може слугувати додатковим стимулом для вирішення питання про приєднання.

Представники всіх міст, що були присутні, відмітили для себе корисність проектного підходу міста Лозова і висловилися про намір взяти метод планування взаємодії з сільськими та селищними громадами в окремих галузях чи питаннях на озброєння. Присутні підкреслили важливу роль проектів міжнародної технічної допомоги та асоціацій місцевого самоврядування в тому, аби допомогти у формуванні таких проектів, надати експертну допомогу у розрахунках вигод від впровадження спільних проектів та інше.

Всі присутні вказали на важливість формування поля довіри між містами та сільськими територіями, а для цього важлива комунікація. Адже для того, щоб, наприклад, презентувати згадані вище проекти розвитку, потрібно робити це системно та якісно через засоби масової інформації, зустрічі, обговорення, масові заходи тощо.

Серед факторів, які заважають реалізації всіх згаданих вище ідей найголовнішим фактором назвали брак кваліфікованих спеціалістів з сучасними компетенціями в органах самоврядування. Іншими завадами назвали політичні та економічні інтереси окремих гравців серед влади, бізнесу та громадського активу.

Процес створення територіально-адміністративної основи для передачі повноважень на базовий рівень в Харківській області іде у руслі таких принципів: добровільність, відповідність



перспективному плану формування територій громад області та критеріям спроможності. При цьому з метою інтенсифікації процесів об'єднання громад застосовується практика внесення змін до діючого перспективного плану у разі необхідності. Обласна державна адміністрація тісно співпрацює з ЦРМС у Харківській області і делегує цій структурі значну частину польової роботи.

Круглий стіл в Харкові є третім з низки обговорень приєднання громад до міст обласного значення, організованих Координатором проектів ОБСЕ в Україні за сприяння Мінрегіону, Асоціації міст України, Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Харківського центру розвитку місцевого самоврядування програми «U-LEAD з Європою». Аналогічні події відбулися в містах обласного значення Маріуполь та Канів, ще два аналогічні заходи заплановано провести до кінця року в інших містах України в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

## Круглий стіл 4. Місто Северодонецьк, Луганська обл. 9 листопада 2018 р.

Круглий стіл у форматі діалогу в м. Северодонецьк дозволив учасникам обговорити питання приєднання, стосунків та умов співпраці міста та Борівської, Сиротинської, Мирнодолинської селищних рад, а також Боровенської, Єпіфанівської, Смолянинівської, Чабанівської сільських рад.



Рисунок 6. Фрагмент чинного перспективного плану

### Учасники

Круглий стіл зібрав 48 учасників та учасниць з органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, експертних установ.

### Формат заходу

Робота в форматі діалогу з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання добровільного приєднання громад до міста обласного значення Северодонецьк, Луганської області; обговорення експертних презентацій з питань внесення змін до перспективного плану, економічного та фінансового розвитку громади Северодонецька та прилеглих територій, а також, в меншій мірі, можливих ідей реалізації спільних проектів.

**Залучені фасилітатори:** Олена Копіна, Світлана Петрова, Олена Сас.

### Визначення викликів

- Місто Северодонецьк впритул оточене землями громади селища Мирна Долина. При чому саме селище знаходиться далі від Северодонецька і розділене з ним природною перешкодою у вигляді ріки Сіверський Донець. Це означає, що людям не зовсім зручно

добиратися до Северодонецька, щоб отримати послуги, зручніше і швидше доїхати до міста Лисичанськ. З цієї причини, та ряду причин економічного порядку, селищна рада Мирної Долини не дає згоду на приєднання до Северодонецька, якому це вкрай необхідно.

- Два населених пункти - села Борівське та Сиротине, що належать до міської юрисдикції Северодонецька, лежать, практично, посеред земель Мирнодолинської селищної ради, що створює незручності для жителів цих громад, унеможливаючи для них користування землею. Такий стан порушує принцип нерозривності території Северодонецької громади.
- Боровенська, Єпіфанівська, Смолянинівська, Чабанівська сільські ради за перспективним планом мають увійти до Северодонецької ОТГ. Ці ради ухвалили рішення про приєднання до міста обласного значення Северодонецьк та подали відповідні пропозиції до міської ради, але поки що не отримали згоди від міської ради. Частина депутатів зволікає з цим рішенням, висловлюючи намір підтримати згоду лише за умови приєднання Мирнодолинської селищної ради
- Луганській області складно залучати інвестиції в силу причин, пов'язаних з конфліктом на сході України. Ця обставина сама по собі ускладнює економічний розвиток Северодонецька, а відрізаність від земельних ресурсів, необхідних для розміщення продуктивних сил, примножує проблему.

### **Результати обговорення та пропозиції**

- На думку представників Луганської ОДА, єдиним виходом з ситуації є приєднання громади Мирнодолинської селищної ради до Северодонецька. Керівництво області апелює до того, що це відповідає перспективному плану і рано чи пізно етап добровільності в реформі завершиться. Тобто, краще приєднатися добровільно і отримати фінансові заохочення від держави, ніж зробити це пізніше.
- Також керівник управління з питань нормативно-правової роботи та децентралізації Вадим Лазніков озвучив інший варіант розвитку подій. А саме – не чекати згоди Мирної Долини, а розпочинати процес приєднання Боровенської, Єпіфанівської, Смолянинівської, Чабанівської сільських рад, що дасть певні переваги більше для ОТГ в цілому, ніж для міста Северодонецьк, але ці переваги будуть достатнім важелем для продовження роботи та діалогу з Мирною Долиною.
- Виконавчий директор регіонального відділення Асоціації міст України Наталія Бойко показала фінансові переваги від приєднання більш віддалених сільських громад до Северодонецька. Очевидно, що слід продовжувати роботу в цьому напрямку, продовжувати діалог з депутатським корпусом міста.
- Звучали також варіанти розділення громади селища Мирна Долина по річці Сіверський Донець таким чином, аби заселена правобережна частина відійшла до громади Лисичанська, а решта, лівий берег – до Северодонецька. Цей варіант має багато недоліків – від складності в юридичній площині, до питання отримання згоди громади Мирної Долини відмовитися від частини земель.

### **Загальні висновки за результатами діалогу в м. Северодонецьк**

- Северодонецьк та громади навколо мають хороший спільний потенціал для розвитку, залучення інвестицій, реалізації спільних проектів, але поки що на даному етапі багатьом з них бракує міжмуніципальних стратегій, бачення перспективи, діалогу. Людям в громадах, окрім рішення земельних питань, важливо розуміти перспективи

майбутнього життя, стану системи охорони здоров'я, розташування фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій, лікарень та поліклінік, розташування садочків та шкіл. Хоча це важливо розрахувати та продумати ще на етапі підготовки пропозицій приєднання.

- Северодонецька міська рада, не є виключенням з ситуації, оскільки на круглому столі депутати міської ради висловлювали протилежні позиції щодо бачення подальшого просторового розвитку громади. В селищній ради Мирної Долини теж в цьому питанні є певний брак інформації та переговорів з сусідами.
- Подібні заходи із залученням не тільки голів рад, депутатського корпусу, але і активних громадян варто проводити регулярно. Можливо, на базі регіональних ЗМІ, можливо в рамках проектів та програм міжнародної технічної допомоги. Під час діалогу в Северодонецьку 9 листопада депутат селищної ради Мирної Долини висловив думку про те, що жодній стороні не варто починати перемовини з позиції сили чи ультиматумів, бо це породжує протидію і опір.
- Важливо зберігати прозорість процесу. Навіть не всі місцеві депутати розуміють про що йдеться та беруть участь в зустрічах. Громадяни знають і розуміють ще менше. Тому так важливо проводити громадські слухання та інформаційні заходи із запрошенням експертів, які би оперуючи цифрами та фактами пояснювали що можливо реалізувати разом, в чому переваги та ризики приєднання.
- Сторони Северодонецької міської та Мирнодолинської селищної рад обмінялися особистими контактами та разом з керівництвом управління з питань децентралізації Луганської ОДА домовились про подальші переговори не тільки в розрізі територіальних та земельних питань, але і в контексті спільних проектів. До такого підходу закликала присутніх і проектний менеджер з питань децентралізації Офісу реформ Кабінету Міністрів України Олена Сімоненко.

Процес створення територіально-адміністративної основи для передачі повноважень на базовий рівень в Луганській області проходить динамічно попри очевидні проблеми. В зв'язку з цим хочеться відмітити ефективну роботу спеціалістів Луганської ОДА, зокрема начальника управління з питань нормативно-правової роботи та децентралізації Вадима Лазнікова. У співпраці з асоціаціями місцевого самоврядування та міжнародними організаціями, але в непростих умовах, вони досягли переконливого результату – 32% покриття території області, підконтрольної уряду України, об'єднаними громадами. Це свідчить про те, що у громад є довіра до процесу реформ, до держави, але потрібно продовжувати конструктивний діалог там, де це необхідно.

Наразі приєднання громад та об'єднання громад в ОТГ відбувається на принципах добровільності, але лунає багато побажань стосовно імперативного об'єднання на основі Закону про територіально-адміністративний устрій Луганської області, якого вже чекають, як посадовці представницьких органів влади, так і, подекуди, представники самоврядування.

Круглий стіл в Северодонецьку є четвертим в низці обговорень приєднання громад до міст обласного значення, організованих Координатором проектів ОБСЕ в Україні за сприяння Мінрегіону, Асоціації міст України, Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Луганського центру розвитку місцевого самоврядування програми «U-LEAD з Європою». Аналогічні події відбулися в містах обласного значення Маріуполь, Канів, Харків, аналогічний захід заплановано провести до кінця 2018 року в місті обласного значення Мукачево, Закарпатської області в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

## Круглий стіл 5. Місто Мукачево, Закарпатська обл. 29 листопада 2018 р.

Круглий стіл у форматі діалогу в м. Мукачево дозволив учасникам обговорити питання подальшого утвердження Мукачівської ОТГ, планів та перспектив співпраці, дозволив поділитися досвідом міста стосовно роботи з сусідніми громадами Лавківської, Шенборнської, Павшинської, Нижньокоропецької, Новодавидківської сільських рад на етапі приєднання та планування спільного майбутнього.



Рисунок 7. Схема Мукачівської ОТГ

### Учасники

Круглий стіл зібрав 20 учасників та учасниць з органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, експертних установ.

### Формат заходу

Робота в форматі діалогу з залученням експертів-фасилітаторів щодо розгляду та обговорення питання добровільного приєднання громад до міста обласного значення Мукачево, Закарпатської області; обговорення експертних доповідей з питань внесення Мукачівської ОТГ до Закону про державний бюджет 2019, економічного та соціального розвитку громади, а також, в меншій мірі, можливих ідей реалізації спільних проектів.

**Залучені фасилітатори:** Діана Проценко, Олена Сас.

## Визначення викликів

- Місто Мукачево – не тільки місто обласного значення, але і адміністративний центр Мукачівського району. За економічним потенціалом та кількістю населення – займає друге місце після обласного центру Закарпаття, Ужгорода. Тому громади Павшинської, Нижньокоропецької, Лавківської, Новодавидківської, Шенборнської сільських рад, хоча і після зустрічей та громадських обговорень, зацікавлені у приєднанні та ухвалили рішення про приєднання до міста Мукачево. Проте за Законом № 2379-VIII від 03.04.2018 про добровільне приєднання територіальних громад до міст обласного значення, для легітимності утворення ОТГ навколо міста обласного значення необхідно виконати умову відповідності формату приєднання перспективному плану.
- Закарпаття – єдина область України, що не має затвердженого перспективного плану. Причиною цього є позиція обласної державної адміністрації.
- Викликом для майбутньої Мукачівської ОТГ є також негативна інформація про її утворення, а також про діяльність Мукачівської міської ради з боку районних та обласних державних ЗМІ.

## Результати обговорення та пропозиції

- Виконавчий директор Асоціації Міст України Олександр Слобожан описав ситуацію щодо «легітимізації» Мукачівської ОТГ попри неможливість проходження всіх встановлених процедур (через позицію ОДА). Для того, аби Мукачівська ОТГ відбулася, як виключення, до проекту Закону про державний бюджет України 2019 внесено окремо поправку щодо Мукачівської ОТГ. Закон ухвалено в парламенті 23.11.2018р. На момент написання цього звіту Закон очікує на підписання Президентом.
- Представники міської ради Мукачева, зокрема заступник міського голови Олександр Галай та заступник начальника відділу економіки Адік Боднар, поділилися цікавими напрацюваннями міської влади, які допомогли заручитися згодою сусідніх громад у процесі приєднання, а саме: новації в сфері охорони здоров'я (компенсації членам громади на дороговартісне лікування), соціального захисту та громадського транспорту, великі проекти в сфері транспортної інфраструктури (міжнародний аеропорт).
- Практично всі присутні були одностайні в позитивній оцінці ролі народних депутатів України, обраних від Мукачівського виборчого округу в процесі приєднання громад до міста обласного значення.

## Загальні висновки за результатами діалогу в м. Мукачево

- В разі, якщо Закон про державний бюджет 2019 буде підписано з «Мукачівською поправкою», буде створено прецедент – «зелене світло» Мукачівській ОТГ попри позицію очільників області. Це стане лакмусовим папірцем позиції вищого керівництва держави щодо процесів децентралізації на Закарпатті.
- Для кожного міста обласного значення важливо мати простір для розвитку. Від того наскільки привабливим і зрозумілим буде проект спільного розвитку залежить процес приєднання. З 10 міст обласного значення, які брали участь в проекті «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні» бачення цих проектів та оформлені пропозиції до сільських/селищних громад є лише у трьох – Мукачево є одним з цих міст.

Круглий стіл в Мукачево є п'ятим і останнім в низці обговорень приєднання громад до міст обласного значення, організованих Координатором проектів ОБСЕ в Україні за сприяння Мінрегіону, Асоціації міст України, Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Закарпатського центру розвитку місцевого самоврядування програми «U-LEAD з Європою». Аналогічні події відбулися в містах обласного значення Маріуполь, Канів, Харків, Сєверодонецьк в рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні».

## Загальні результати, висновки та пропозиції за результатами серії круглих столів

### Окремі результати

1. За підсумками кожного заходу зібрано, оброблено та буде поширено висновки і пропозиції учасників до міст обласного значення, громад, асоціацій місцевого самоврядування, ЦОВ, тощо.
2. 29.11.2018 р. завершився процес приєднання Яблунівської сільської ради до міста Канів.
3. Налагодження комунікації та обговорення подальших спільних проектів між деякими депутатами Северодонецької міської та Мирнодолинської селищної рад.
4. В Донецькій обл. мешканці Покровської громади погодили використання механізму співробітництва територіальних громад на початковому етапі взаємодії з м. Маріуполь.
5. Представники МОЗ в Харківській обл. виявили бажання переорієнтуватися на проектний підхід у співпраці міст та навколишніх громад на прикладі м. Лозова.

### Теми, що хвилюють

Окрім запропонованих планом питань, в ході обговорень часто фокус зміщався на наступні теми :

- Території, межі міста та прилеглих громад, інвентаризація землі, власність на земельні ділянки.
- Побоювання втрати суб'єктності сільськими та селищними громадами.
- Відсутність бачення спільних перспектив
- Кадровий голод в ОМС

### Ключові визначені виклики

1. Залишковий принцип приєднання сільських та селищних громад

Як уже було зазначено вище, близько 70 відсотків міст обласного значення, що утворили навколо себе ОТГ, приєднали лише по одній сільській чи селищній раді. Виникає питання – чи достатньо такого простору місту для розвитку, чому приєднання відбулося саме в такому форматі? Причина – приєднання відбувалося часто по залишковому принципу. Сільські та селищні громади, болісно пережили «відмову» міст утворити спільну ОТГ на основі Закону про добровільне об'єднання громад і почали процеси об'єднання з іншими (не міськими) громадами.

2. Брак стратегічного підходу до планування спільного майбутнього, розвитку та залучення інвестицій.

Депутати місцевих рад керуються в ухваленні рішень факторами, важливими в короткотерміновій перспективі.. Питання стратегічні - створення спільної ресурсної бази (територіальної, кадрової) для розвитку, більшої інвестиційної привабливості не є пріоритетним в списку. Серед 10 охоплених зустрічами, міст обласного значення проектне бачення спільного розвитку з прилеглими громадами є тільки у трьох міст - Маріуполь, Лозова, Мукачево.

3. «Земельні питання» як один з найважливіших факторів в процесі приєднання.

На початковому етапі перемовин іноді виникають земельні суперечки, що часто мають корені з радянських часів, інші питання спільного розвитку не просуваються далі, поки не розв'яжуться «земельні питання» .

4. Необхідність запровадження міжмуніципальної співпраці.



Утвореному муніципалітету (ОТГ) з центром в місті обласного значення доцільно співпрацювати з сусідніми ОТГ на засадах міжмуніципальної співпраці особливо, якщо приєднано лише одну сільську чи селищну раду.

### **Рекомендації для подальшої активізації добровільного приєднання громад до міст обласного значення**

- Спільна розробка стратегічних карт можливостей для ОТГ з центром в місті обласного значення (в контексті стратегій розвитку областей).
- Налагодження міжмуніципального співробітництва між ОТГ навколо міст обласного значення та сусідніми громадами.
- Проведення інформаційних заходів щодо процесу та процедур добровільного приєднання громад.
- Використання діалогового підходу, адже він дозволяє учасникам вільніше та впевненіше висловлюватися, досягати більшої довіри та взаєморозуміння.