



Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: *Захід VS Центр*

Науково-аналітичне видання



Львів – 2019

Національна академія наук України
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

**Соціально-економічне становище
об'єднаних територіальних громад :
*Захід VS Центр***

Науково-аналітичне видання

Львів 2019

УДК 330:332.012.33:334.78(477.8)(477.4)

Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад : Захід VS Центр : науково-аналітичне видання / Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 64 с.

У виданні представлено результати соціологічного дослідження серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону та областях Центральної України (утворених впродовж 2015-2017 рр). Мета опитування полягала в оцінці результативності першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації на базовому рівні та виявленні проблем функціонування ОТГ. Дослідження дало змогу оцінити стан інформаційно-документального забезпечення функціонування громад; виявити шляхи організації надання соціальних та адміністративних послуг, створення спеціалізованих служб в об'єднаних громадах. Окрім того, представлено оцінку стану об'єктів інфраструктури до об'єднання та охарактеризовано зміни, які відбулися після об'єднання громад. Окреслено інструменти для розвитку, які використали ОТГ з моменту утворення. Проаналізовано заходи здійснені у напрямі активізації зайнятості місцевого населення та підприємницької діяльності в межах утворених громад. Охарактеризовано інструменти громадської участі в ОТГ та форми міжмуніципального співробітництва.

Для представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, дослідників проблем реформування місцевого самоврядування в Україні.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №4 від 21.05.2019 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2019

ЗМІСТ

Вступ.....	4
ОТГ Карпатського регіону.....	6
Організація управління в ОТГ	9
Інформаційно-документальне забезпечення функціонування ОТГ	10
Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання	12
Надання послуг в ОТГ	14
Оцінка демографічної ситуації у громадах.....	16
Зайнятість та підприємницька активність	18
Проблеми та інструменти розвитку ОТГ	26
Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво	31
Висновки.....	32
ОТГ Центральної України.....	35
Організація управління в ОТГ	38
Інформаційне та документальне забезпечення ОТГ	40
Оцінка стану об'єктів інфраструктури до та після об'єднання	42
Організація надання послуг та співробітництво громад.....	43
Проблеми функціонування та інструменти розвитку.....	47
Оцінка демографічної ситуації у громадах.....	51
Підприємницьке середовище та розвиток бізнесу в ОТГ	53
Громадська участь мешканців у питаннях функціонування ОТГ	59
Висновки.....	60
Резюме Захід vs Центр.....	62

Вступ

В Україні впродовж 2015-2019 рр. відбувається реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Нові об'єднання виходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та отримують нові повноваження. Дотримання принципу субсидіарності передбачає, що найбільші повноваження мають ті органи влади, які є найближчими для людей. Відтак, об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження, пов'язані із плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та культури.

Водночас низка створених ОТГ потерпає від нестачі фінансового та людського ресурсу, що практично унеможливує надання суспільних послуг їх мешканцям у відповідних обсягах та якості. Більше того їх неспроможність виконувати покладені функції ставить під сумнів досягнення цілей реформи – відхід від патерналістської моделі розвитку та стимулювання соціально-економічного зростання громад на базовому рівні.

З метою оцінки зрушень у різних сферах суспільного життя новостворених громад, які відбуваються в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, та виявлення проблем, які перешкоджають активному соціально-економічному розвитку ОТГ, працівниками ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» впродовж листопада 2018 року – травня 2019 року проведено низку експертних опитувань серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ.

Соціологічне дослідження включало чотири блоки запитань.

I блок містить загальну інформацію про ОТГ (рік утворення, кількість населення, тип, обсяг власних доходів у розрахунку на 1 мешканця). Включає питання щодо наявного документального та інформаційного забезпечення функціонування утворених громад, інформаційної прозорості управління (наявності вебсторінок громад та їх наповнюваності).

II блок присвячений аналізу інфраструктури ОТГ. Містить питання, які дозволяють здійснити оцінку стану об'єктів інфраструктури до об'єднання, охарактеризувати зміни, які відбулися після об'єднання (капітальний, поточний ремонт об'єктів інфраструктури, закупівля обладнання/устаткування/ інвентаря, закриття/відкриття об'єкту), визначити схеми організації надання соціальних, адміністративних послуг, створення спеціалізованих служб в ОТГ.

III блок питань спрямований на виявлення проблем функціонування ОТГ, їх гостроти для різних громад, а також результативності інструментів фінансової підтримки ОТГ та інвестиційної привабливості громад. Проаналізовано заходи для активізації зайнятості місцевого населення та підприємницької діяльності в межах громади. Охарактеризовано інструменти громадської участі в ОТГ та форми співпраці між утвореними громадами.

IV блок питань, стосується організації системи управління в ОТГ в розрізі кількості осіб у штаті органу управління, кількості утворених структурних підрозділів.

В науково-аналітичному виданні представлено результати досліджень по ОТГ Карпатського регіону та областей Центральної України. Поряд з результатами власного експертного опитування у представленому виданні використані матеріали з дослідження інвестиційної активності ОТГ в Україні, яке проводилось Центрами розвитку місцевого самоврядування в регіонах України, звіти про виконання бюджетів ОТГ, наданих Департаментами фінансів обласних державних адміністрацій відповідних регіонів за 2016-2018 рр.

Дослідження проведене в межах виконання проекту "Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення" за бюджетною програмою "Підтримка розвитку пріоритетних напрямів наукових досліджень" (КПКВК 6541230)".

Систематизація результатів експертного опитування та підготовка видання здійснена д.е.н., проф. Сторонянською І., к.соц.н. Максименко А., к.е.н. Левицькою О., к.е.н. Патицькою Х., к.тех.н., доц. Сіриком З.

Участь в організації соціологічного опитування брали к.соц.н. А. Максименко, к.держ.упр. М. Біль, к.е.н. І. Гринчишин, к.е.н. А. Дуб, к.е.н. А. Левицька, к.геогр.н. Р. Теслюк, к.е.н. І. Тимечко.

ОТГ Карпатського регіону

Станом на кінець 2018 року в областях Карпатського регіону створено 107 ОТГ – 40 у Львівській області, 32 – у Чернівецькій, 29 – у Івано-Франківській та лише 6 у Закарпатській. При цьому, якщо у Чернівецькій області частка громад, що об'єдналися, складає 43,5%, то у Закарпатській – 5,9%. Водночас зазначимо, що одна із закарпатських ОТГ – Тячівська – є однією з найефективніших серед міських ОТГ як за рівнем податкоспроможності, так і за темпами зростання власних доходів. А багато ОТГ інших областей Карпатського регіону посідають останні сходинки рейтингів за цими ж показниками.

Особливістю сформованих на території регіону громад є наявність ОТГ, до складу яких входять населені пункти, віднесені Законом¹ до категорії гірських (¼ ОТГ регіону) і визначені як такі, що мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. Серед них 5 ОТГ – це громади зі 100% гірських населених пунктів в їх складі, 7 ОТГ характеризуються наявністю гірських населених пунктів в своєму складі. Іншою групою ОТГ, які потребують поглибленого вивчення, є прикордонні громади. Таких громад у 2017 р. було 9.

Центральним офісом реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства визначено основні критерії, які сприяють формуванню спроможних ОТГ: чисельність населення не менше 5-7 тис. осіб, питома вага базової дотації не більше 30% суми власних доходів, витрати на утримання управлінського апарату не більше 20% власних ресурсів громади². Аналіз цих критеріїв в розрізі ОТГ Карпатського регіону та України загалом (табл. 1) дозволив дійти таких висновків:

Таблиця 1

Порівняння середніх показників формування та розвитку ОТГ Карпатського регіону та України в цілому

Показник	Одиниця вимірювання	Україна	Карпатський регіон
Площа	км ²	237,9	108,7
Чисельність населення	тис. осіб	8,5	9,0
Власні доходи на одну особу	грн.	3005,7	1805,0
Рівень дотаційності бюджетів	%	11,6	27,0
Капітальні видатки на одну особу	грн.	1453,3	1173,7
Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів)	%	26,4	37,6

- по-перше, ОТГ Карпатського регіону за площею вдвічі менші середньоукраїнського значення, проте характеризуються більшою середньою чисельністю жителів на громаду (9,0 тис. осіб на противагу 8,5 тис. осіб в середньому по ОТГ України), що пов'язане з особливістю формування адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня в регіоні та високою густотою населення;

¹ Про статус гірських населених пунктів в Україні. Закон України №56/95-ВР від 15.02.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: грудень 2018 р.).

² Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

- по-друге, ОТГ регіону характеризуються суттєво вищим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету – рівень дотаційності в середньому по регіону становить 27,0%, що вдвічі більше середнього по країні; аналіз рівня власних доходів на одну особу в ОТГ регіону дозволив констатувати суттєво нижчі показники (у 1,7 разу), ніж в середньому по Україні (рис. 1);

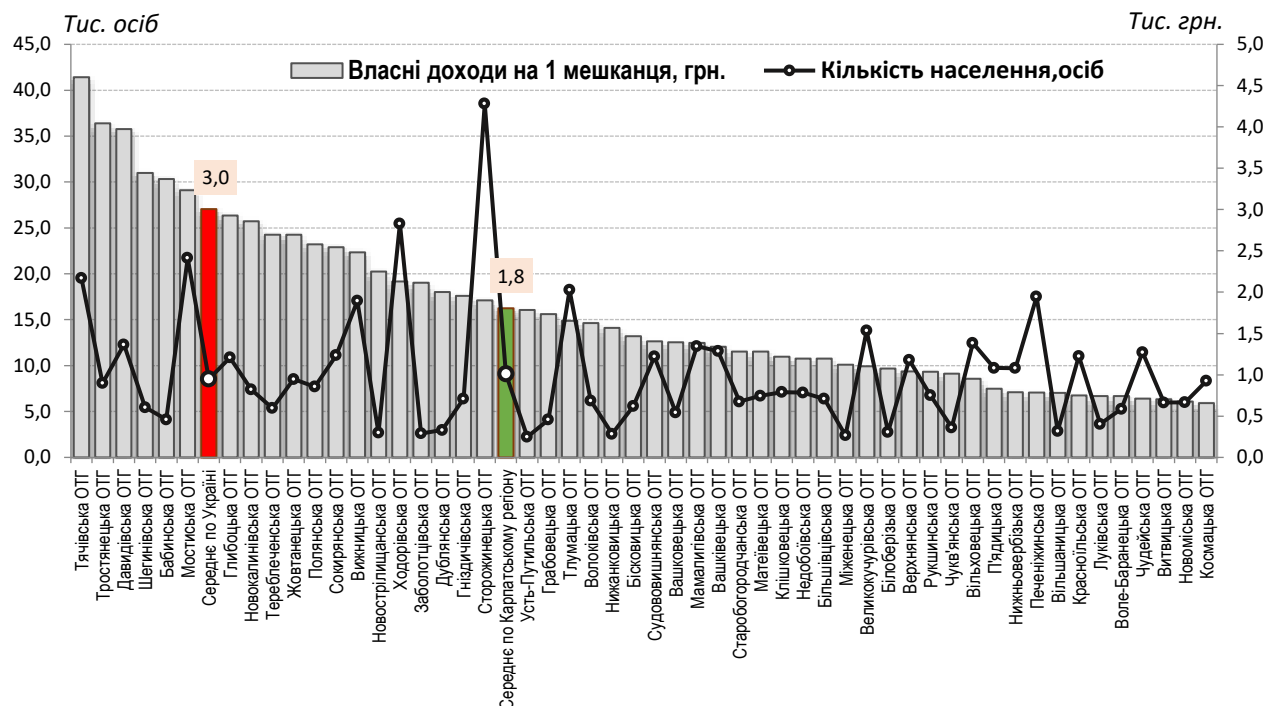


Рис. 1. Ранжування ОТГ Карпатського регіону за рівнем власних доходів на одну особу, 2017 р.

- по-третє, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ Карпатського регіону становить 37,6%, що в 1,4 раза більше, ніж в середньому по Україні.

Аналіз показників формування та розвитку ОТГ Карпатського регіону за цими критеріями дозволив констатувати нижчий рівень фінансової спроможності останніх.

Особливістю процесів створення ОТГ в Карпатському регіоні є наявність незначної кількості міських ОТГ (менше 1/5 ОТГ) та, зокрема, відсутність громад, утворених навколо міст обласного значення. Аналізуючи особливості формування та розвитку ОТГ Карпатського регіону, помітними є порівняно вищі показники економічного розвитку та фінансової спроможності громад, центрами яких є міста. Серед ОТГ Карпатського регіону таких громад десять. Середній обсяг власних ресурсів на одного мешканця в міських ОТГ становить 2231,2 грн., що в 1,4 разів більше ніж середнє значення по ОТГ регіону загалом.

За результатами аналізу ОТГ регіону в розрізі міських та сільських і селищних громад, виявлено суттєву різницю в складі доходів на одного мешканця (рис. 2). Якщо у випадку акцизного, земельного, єдиного податків та інших власних надходжень різниця незначна, то надходження ПДФО на особу у міських ОТГ становить в середньому 1273,0 грн., що вдвічі більше, ніж по сільських та селищних (690,0 грн.). Різницю помітно і в структурі власних доходів таких громад. Питома вага ПДФО у власних доходах міських ОТГ становить 51,3%, що на 7,5 в.п. більше, ніж у сільських ОТГ.

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

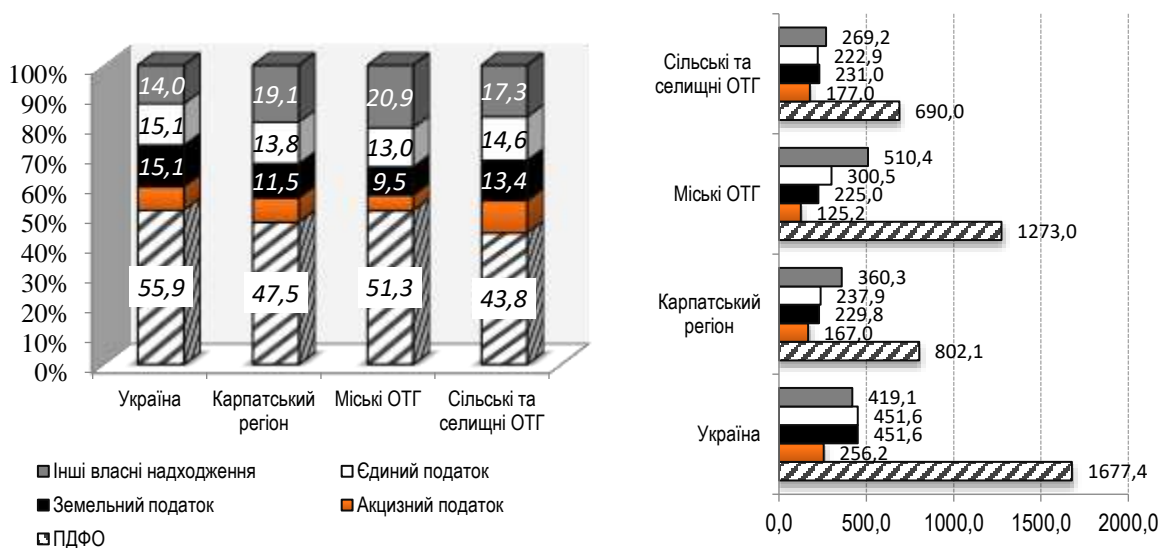


Рис. 2. Структура власних доходів бюджетів ОТГ Карпатського регіону, 2017 р.

Отже, незначну кількість міських ОТГ в регіоні (менше 1/5 ОТГ) та відсутність громад, що утворені навколо міст обласного значення слід розглядати як один з чинників низьких показників фінансової спроможності громад регіону, адже саме міста виступають центрами економічного розвитку та концентрації трудових, фінансових та інших видів ресурсів, а також розвинутого підприємництва, що позитивно впливає на рівень спроможності громади.

Опитуванням охоплено 70 об'єднаних територіальних громадах Карпатського регіону (який включає Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську та Чернівецьку області) із 90 утворених впродовж 2015-2017 рр. (тобто 78% ОТГ Карпатського регіону, похибка репрезентативності становить $\pm 5.6\%$).

Основні характеристики опитаних громад представлено на рис. 3.

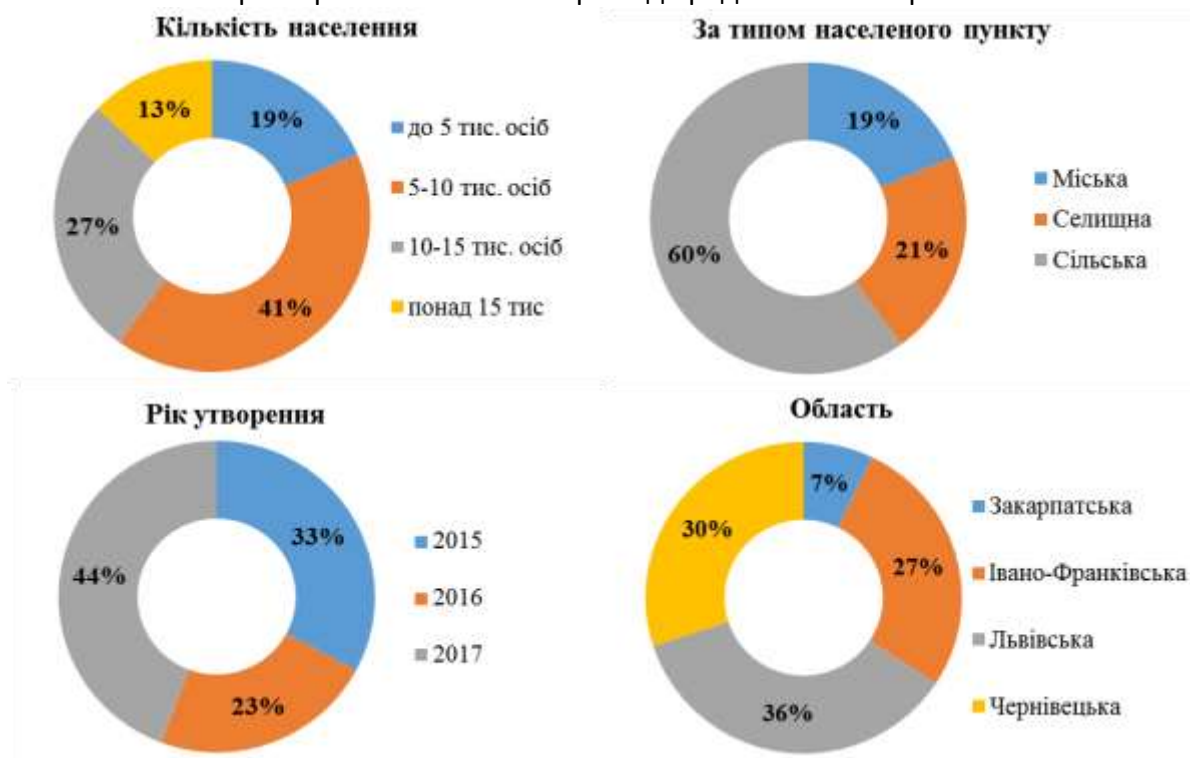


Рис. 3. Характеристики опитаних громад Карпатського регіону

Організація управління в ОТГ

Створення об'єднаних громад та передача їм відповідних повноважень та ресурсів вимагає формування апарату управління. Ради ОТГ можуть самостійно визначати структуру, штатну чисельність, створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради ОТГ. Результати опитування показують, що ОТГ Карпатського регіону формували штати з середньою чисельністю 38 осіб.

Існує прямий зв'язок між кількістю мешканців громади і кількістю структурних підрозділів та штатом працівників. Так, громади із чисельністю населення до 5 тисяч осіб переважно сформували до 6 підрозділів, а їх штат не перевищує 44 особи, причому майже половина таких громад має штат до 25 працівників. 63% ОТГ із кількістю місцевого населення від 5 до 10 тис. осіб утворили від 4 до 9 підрозділів. А у третини з них штат працівників налічує від 26 до 34 осіб, ще трохи більше третини має у штаті більше 35 осіб, а чверть до 25 осіб. Громади у яких налічується понад 10 тис. населення частіше утворювали апарат управління із кількістю працівників понад 45 осіб (50%) та 10-ма структурними підрозділами (46%) (рис. 4).

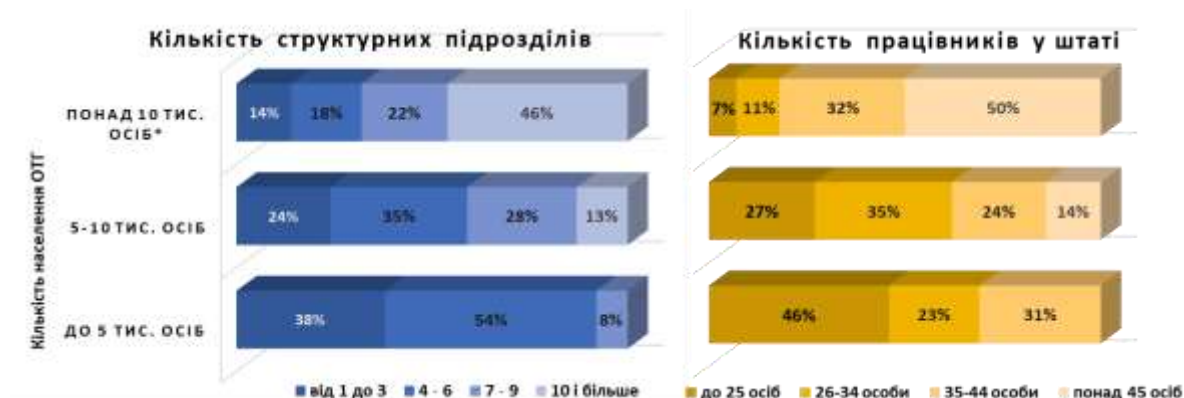


Рис. 4. Апарат управління ОТГ у розрізі структурних підрозділів та кількості штатних працівників

* в тому числі і громади з населенням понад 15 тис.

При цьому штатна чисельність управління практично не корелює з обсягом власних доходів громади. Тобто громади, створюючи органи управління, орієнтуються на функції, які покладаються на них. При цьому в багатьох ОТГ з низьким рівнем фінансової спроможності частка видатків на управління у власних доходах суттєво перевищує 20% (критерій спроможності ОТГ) (рис. 5).

З метою виявлення ставлення представників органів місцевого самоврядування громад, які вже завершили процес об'єднання, до принципу добровільності в ході створення ОТГ, було задано питання «На Вашу думку, чи доцільним є подальше здійснення об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі?». Аналіз відповідей засвідчив, що 44% вважають доцільним його проведення в подальшому виключно на добровільній основі. Трохи більше третини відповіли «ні» на

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

поставлене питання (рис. 6). Причому в переважній більшості за добровільне об'єднання висловилися громади з меншими власними доходами (менше 800 грн та 801-1500 грн на 1 мешканця). Водночас суттєвих відмінностей в оцінках залежно від року об'єднання та типу населеного пункту не спостерігалось.

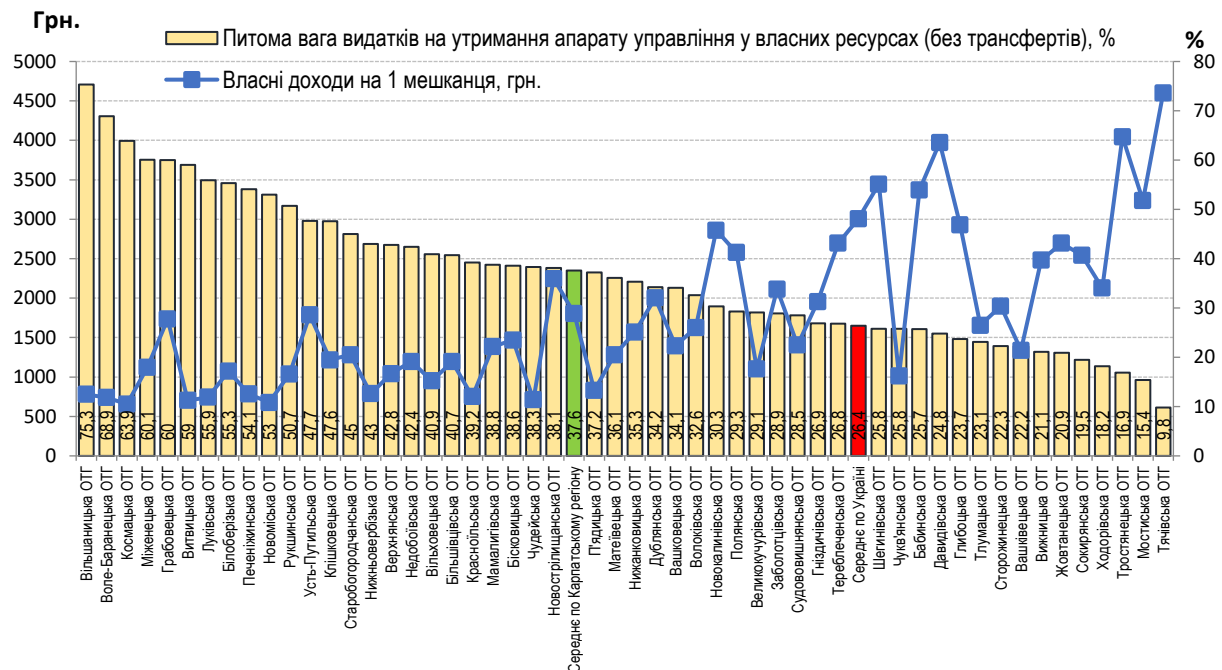


Рис. 5. Пітома вага видатків на управління у власних доходах ОТГ Карпатського регіону, 2017 р.

*Розраховано на основі даних Держказначейства



Рис. 6. Розподіл відповідей на питання «На Вашу думку, чи доцільним є подальше здійснення об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі?»

Інформаційно-документальне забезпечення функціонування ОТГ

Аналіз відповідей щодо наявних документів в ОТГ, які спрямовані на паспортизацію ресурсів чи визначають стратегічні пріоритети розвитку громад, дозволив зробити наступні висновки:

- ✓ у переважній більшості опитаних громад Карпатського регіону розроблені план чи програма соціально-економічного розвитку;
- ✓ понад 2/3 громад розробили положення, які врегульовують благоустрій та паспорт ОТГ;

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

- ✓ менше третини ОТГ розробили вузькоспеціалізовані документи, такі як програма розвитку підприємництва, інвестиційний паспорт;
- ✓ громади, які утворені у 2017 р. найчастіше починають свою діяльність з паспортизації ресурсів, натомість більше половини утворених у 2015 р. громад має розроблені інвестиційні паспорти, генеральні плани, Стратегії розвитку ОТГ;
- ✓ простежується зв'язок між фінансовою спроможністю громади та розробленістю програмних та інших документів: громади із доходами понад 1500 грн на 1 мешканця, частіше бралися за розробку таких документів, як генеральний план (68%), інвестиційний паспорт (48%), програма розвитку підприємництва (36%). Тоді як громади, власні доходи яких не перевищують 1500 грн на 1 мешканця, значно рідше розробляли ці документи (рис. 7).



Рис. 7. Документи, які розроблені в ОТГ Карпатського регіону

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Якщо ж оцінювати інформаційну прозорість управління та інформаційне наповнення сайтів громад (рис. 8), то далеко не усі розроблені документи представлені на сайтах ОТГ, що суттєво обмежує доступ до них як мешканців громади, так і потенційних інвесторів. Так, генеральний план затвердили половина опитаних ОТГ, тоді як розміщений він лише на сайтах кількох громад. А інвестиційний паспорт громади, який створюється з метою залучення інвесторів та якнайширшого оприлюднення, розміщений на сайтах лише половини ОТГ, які його розробили.



Рис. 8. Розподіл відповідей на питання: «Наскільки інформативним є сайт ОТГ?»

У найбільш широкому доступі представлені на сайтах стратегічні документи, такі як план/програма соціально-економічного розвитку громади, паспорт ОТГ, Стратегія розвитку, а також положення, які врегульовують благоустрій (рис. 9).

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ



Рис. 9. Розміщення розроблених документів на сайтах ОТГ Карпатського регіону

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання

З метою виявлення змін у забезпеченості об'єктів інфраструктури представникам органів місцевого самоврядування було запропоновано оцінити стан об'єктів інфраструктури до та після створення ОТГ. Стан об'єктів інфраструктури до об'єднання оцінений від 2,19 до 3,94 балів за п'ятибальною шкалою. Найнижчі оцінки отримав стан доріг та тротуарів. Найвищими оцінками відзначалося газопостачання, а також стан установ шкільної та дошкільної освіти (табл. 2).

Таблиця 2

Оцінка стану об'єктів інфраструктури у населених пунктах громад до об'єднання

№	Сфера / інфраструктура	Середня оцінка	1 (найнижча оцінка)	5 (найвища оцінка)	% тих, хто зазначив відсутність об'єктів такої інфраструктури
1.	Стан доріг	2,2	26%	1%	-
2.	Стан тротуарів	2,22	31%	13%*	20%
3.	Водопостачання (централізоване)	2,66	20%	26%*	50%
4.	Водовідведення (каналізація)	2,19	35%	14%*	47%
5.	Освітлення населених пунктів	2,84	13%	3%	4%
6.	Газопостачання	3,94	2%	34%	9%
7.	Інфраструктура для відпочинку, спорту, дозвілля, культури	2,78	10%	2%	4%
8.	ФАП/амбулаторії	3,30	1%	7%	1%
9.	Загальноосвітні школи/гімназії	3,53	10%**	11%	-
10.	Дитсадки	3,51	13%**	7%	3%
11.	Поводження з твердими побутовими відходами	2,28	30%	2%	14%

Примітка: *Стан тротуарів, водопостачання та каналізація максимально були оцінені в 4 бали

**Загальноосвітні школи/гімназії та дитсадки були оцінені мінімально в 2 бали.

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Цікаво, що статистично значимих відмінностей в оцінці об'єктів інфраструктури між міськими, селищними та сільськими громадами до об'єднання не спостерігалось.

Аналіз питання про зміни, які відбулися в інфраструктурі ОТГ після об'єднання засвідчив, що основний акцент зроблено на модернізації соціальної сфери громад – об'єктах дошкільної освіти (99%), середньої освіти (96%), охорони здоров'я (89%), культури та дозвілля (90%). У 2/3 громад були проведені ремонтні роботи та здійснено закупівлю необхідних засобів, інвентаря, устаткування у сфері середньої освіти (школи, гімназії). У половині громад також реалізовано капітальні та поточні ремонти дошкільних установ, закуплено обладнання, інвентар. Що ж до встановлення чи відкриття нових об'єктів інфраструктури, то найбільше таких проектів реалізовано у сферах дошкільної освіти, культури і відпочинку, освітлення населених пунктів, тобто тих, які належать до власних повноважень ОТГ (табл. 3).

Таблиця 3

Чи змінився стан інфраструктури ОТГ після об'єднання?*

№	Сфера	Встановлення чи відкриття нового об'єкту	Капітальний ремонт/ реконструкція	Поточний ремонт	Закупівля обладнання, устаткування, інвентаря	Закриття, ліквідація	Без змін
1.	Дошкільна освіта (ДНЗ)	26%	54%	63%	54%	-	1%
2.	Середня освіта (школа, гімназія)	1%	64%	67%	73%	4%	4%
3.	Охорона здоров'я (ФАП, амбулаторія)	6%	49%	53%	59%	4%	11%
4.	Сфери культури, відпочинку, дозвілля (наприклад народний дім, бібліотека, майданчик, стадіон тощо)	27%	57%	61%	53%	1%	10%
5.	Дорожнє госп-во (стан доріг)	7%	56%	64%	7%	-	14%
6.	Стан тротуарів	4%	26%	24%	1%	-	60%
7.	Водопостачання (централізоване)	10%	11%	20%	6%	1%	69%
8.	Водовідведення (каналізація)	7%	9%	19%	4%	1%	70%
9.	Освітлення населених пунктів	29%	57%	49%	19%	1%	13%
10.	Газопостачання	-	1%	7%	3%	1%	87%

*Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів

Аналіз відкритого питання про те, на які заходи/об'єкти спрямовувались *найбільші обсяги фінансових ресурсів* засвідчив, що у 53% громад – це заклади шкільної освіти (в тому числі було вказано капітальний та поточний ремонти, реконструкція, утеплення, придбання шкільного автобуса тощо). Наступним за величиною були видатки на заклади дошкільної освіти про що зазначили у 37% громад. У третині опитаних громад (29%) значні кошти спрямовувались на дорожнє господарство. Четверть громад (26%) використали значні фінансові ресурси на об'єкти культури, зокрема придбання обладнання для облаштування дитячих майданчиків та вуличних тренажерів, будівництво спортивних споруд, стадіонів, футбольного поля, ремонт народних домів, будинків культури. Лише 19% громад вказали серед трьох основних своїх видатків сферу медичного обслуговування (капітальні ремонти ФАП, будівництво пункту здоров'я, енергозберігаючі заходи). Ще 14% опитаних громад зазначили що витратили найбільші обсяги фінансових ресурсів на вуличне освітлення (капітальні ремонти, реконструкцію, будівництво).

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Варто зауважити, що не зважаючи на те, що стан таких об'єктів як загальноосвітні школи/гімназії та дитсадки, отримав досить високу оцінку до об'єднання, більшість громад і надалі першочергово спрямовували фінансовий ресурс на їх модернізацію. Більше цього в половини опитаних громад ці видатки були віднесені до найбільших за обсягом. З одного боку, це можна пояснити реалізацією на національному та регіональному рівнях низки програм з розвитку сфери освіти, що підвищило доступність ресурсу для цих цілей. З іншого, стан освітньої інфраструктури є одним з найбільш значимих критеріїв, за яким мешканці оцінюють роботу органів управління.

Надання послуг в ОТГ

Процеси децентралізації влади в Україні значною мірою спрямовані на перенесення відповідальності за надання суспільних послуг на базовий рівень, зокрема на ОТГ (відповідно до принципу субсидіарності). При цьому органи влади в ОТГ отримують можливість на власний розсуд організовувати надання таких послуг в громадах. Тому низка питань присвячувалась визначенню способів налагодження соціального забезпечення мешканців, надання адміністративних послуг, поводження з твердими побутовими відходами, забезпечення пожежної безпеки мешканців та дотримання правопорядку.

Утворені громади у Карпатському регіоні переважно використали два шляхи щодо налагодження *соціального обслуговування*: передачі функцій до Територіального центру соціального обслуговування районної адміністрації (33%), або введення в штат посади соціального працівника (47%). Варто зазначити, що такі варіанти, як «замовлення послуг в Громадській організації» та «надання соціальних послуг призупинено» не були обрані жодного разу (рис. 10).



Рис. 10. Способи організації надання соціальних послуг населенню в ОТГ

Зауважимо, що третина міських громад утворили спеціалізовану Установу, натомість більшість сільських об'єднаних територіальних громад ввели у штат соціального працівника.

Для надання адміністративних послуг мешканцям 31% громад утворило ЦНАП, у 56% ОТГ послуги надаються у міській/селищній/сільській раді (центрі громади). Лише у двох громадах не налагоджено надання адміністративних послуг. Це ОТГ, у яких вибори відбулись наприкінці 2017 році.

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Громади, у яких є Центр надання адміністративних послуг чи планується його відкриття, вказували що така новостворена установа знаходиться у підпорядкуванні громади. Водночас є і такі громади, у яких функціонує ЦНАП, проте він підпорядковується району.

Варто зазначити, що дві третини громад, утворених у 2015 році утворили ЦНАП (61%). Половина громад утворених у 2016 р. надають послуги у центрі громади (56%), а серед утворених у 2017 році таких 68% (рис. 11). Причому, лише три громади утворені у 2017 році створили ЦНАП.

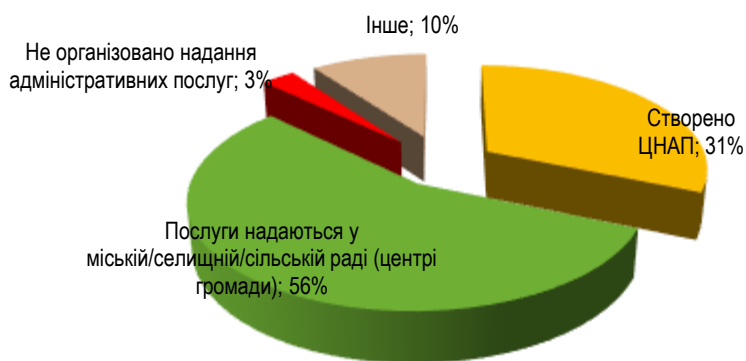


Рис. 11. Способи організації надання адміністративних послуг населенню в ОТГ

Згідно результатів проведено опитування дві третини громад налагодили збір та вивезення твердих побутових відходів (ТПВ). Другим та третім за популярністю були заходи щодо встановлення контейнерів та ліквідації несанкціонованих звалищ. Варто наголосити, що деякі вказували, що налагодили збір та вивезення ТПВ на території більшості населених пунктів, проте наразі не у всіх. Серед іншого було зазначено: міжмуніципальне співробітництво у майбутньому; у місті збір та вивезення ТПВ забезпечує комунальна служба, а в селах ОТГ – приватний підприємець; на стадії реалізації спільного проекту двох об'єднаних громад щодо вивезення ТПВ.

Слід зауважити, що у 85% міських ОТГ встановлено контейнери, тоді як серед сільських та селищних лише у третині громад реалізовано таке. Також у міських ОТГ частіше реалізовували такі заходи, як запровадження системи роздільного збирання побутових відходів (39%) та придбання смітєвозів (62%). Водночас заходи щодо ліквідації несанкціонованих звалищ були проведені в однаковій мірі як у міських, так і у сільських, селищних ОТГ (рис. 12).



Рис. 12. Розподіл відповідей на запитання: «Яким чином реалізовано послугу поводження з твердими побутовими відходами в ОТГ?»

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Також важливими для керівництва громад є забезпечення безпеки мешканців та дотримання правопорядку. Відтак, утворення пожежної муніципальної служби було актуальним для сільських (45%) та селищних (60%) громад. Тоді як у 69% міських ОТГ такої служби не створювали. Цього не можна сказати про муніципальну варту. Більшість громад не здійснювало у цьому напрямі жодних заходів. Водночас кожна шоста громада регіону висловила намір організувати такі служби протягом наступного року (рис. 13).

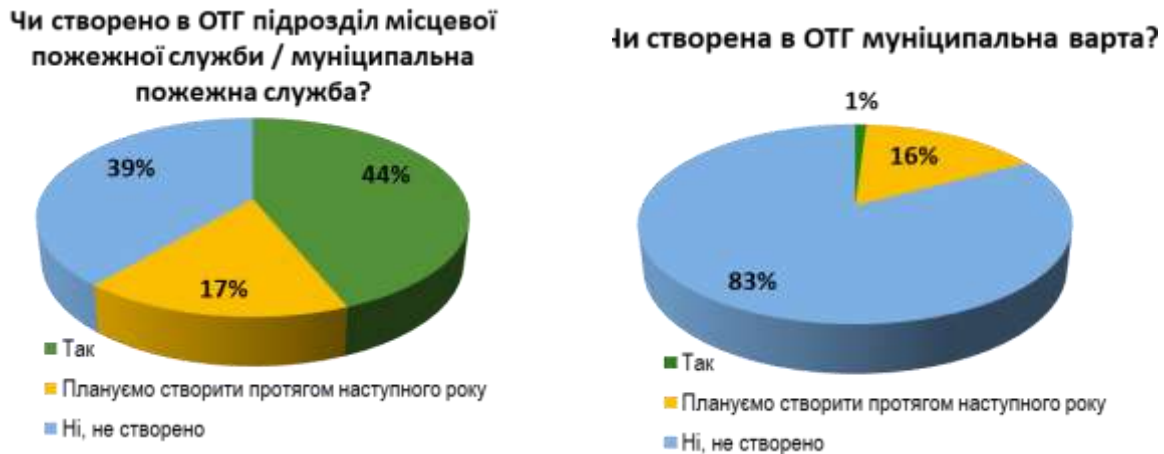


Рис. 13. Організація спеціалізованих служб в ОТГ

Оцінка демографічної ситуації у громадах

Загальна чисельність населення, зареєстрованого у громадах Карпатського регіону, на момент обстеження становила 536 979 осіб (інформацію надали 60 ОТГ із 64 опитаних). Натомість фактична кількість жителів була більшою – 542 799 осіб, оскільки у 48% досліджуваних громад спостерігалось переважання фактичної кількості над кількістю осіб, зареєстрованих в ОТГ. Фактична чисельність населення та інші демографічні характеристики ОТГ напряду залежать від їх типу. Міські громади мають, як правило, вищі показники заселення порівняно із селищними та сільськими. Так, найчисельнішою громадою виявилась Ходорівська міська ОТГ Львівської області, у якій фактично проживає 25,5 тис. осіб. У загальній структурі громад Карпатського регіону частка міських громад складала 19%, при цьому найбільше міських ОТГ зосереджено у Львівській та Чернівецькій областях (7 та 6 громад відповідно).

Варто відмітити, що демографічну ситуацію було оцінено і в динаміці. За останні 5 років зміни в чисельності населення території, яка увійшла до складу ОТГ, відбулися у більшості громад. 82% ОТГ відчували демографічні зміни, причому половина всіх громад (52%) вказала на депопуляційний їх характер (рис. 14).

Масштаб скорочення становив від -0,02% до -28% (найбільше скорочення зафіксовано у Більшівцівській ОТГ Івано-Франківської області). Громади, котрі відзначили зростання загальної чисельності населення, оцінювали зміни від +0,01% до +16%. При цьому серед факторів, які впливають на демографічну ситуацію в ОТГ, респонденти найчастіше обирали міграцію, зокрема виїзд жителів за межі ОТГ (70%), і старіння

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

населення (59%). Водночас, 36% громад, на думку їх представників, зазнавали впливу з боку в'їзної міграції (включно із внутрішньо переміщеними особами).



Рис. 14. Тенденції демографічних змін в ОТГ Карпатського регіону

Вікову структуру населення громад Карпатського регіону характеризує розподіл населення на 4 категорії. У відсотковому співвідношенні діти (0-14 років) склали 18%, особи працездатного віку (15-59 років) – 57%, група населення віком 60-69 років – 15%, особи, старші за 69 років – 10% (рис. 15). При цьому загальне демографічне навантаження в ОТГ регіону, як відношення осіб допрацездатного і післяпрацездатного віку до кількості осіб працездатного віку, становило 752 особи на 1000 населення працездатного віку. По Україні вікова структура у 2018 р. складала 15%, 62%, 12% і 11% відповідно, а демографічне навантаження – 631 особу на 1000 населення працездатного віку.

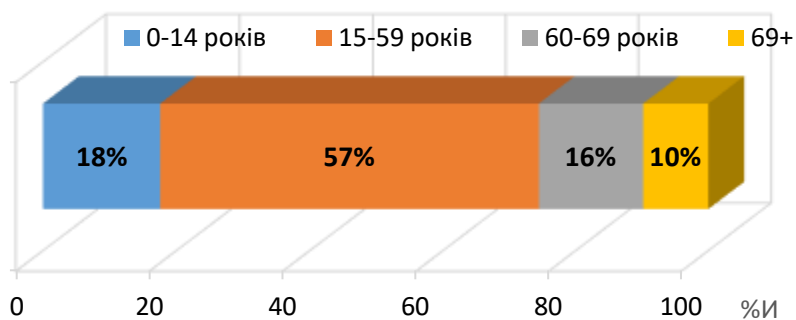


Рис. 15. Вікова структура населення громад

Найбільша частка осіб працездатного віку зафіксована у Грабовецькій, Жовтанецькій і Теремішенській громадах (по 72% у кожній), а найменша – 30% у Конятинській ОТГ Чернівецької області, що свідчить про проблему відтворення трудових ресурсів цієї громади і загрозу демографічній безпеці в цілому (рис. 16).

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

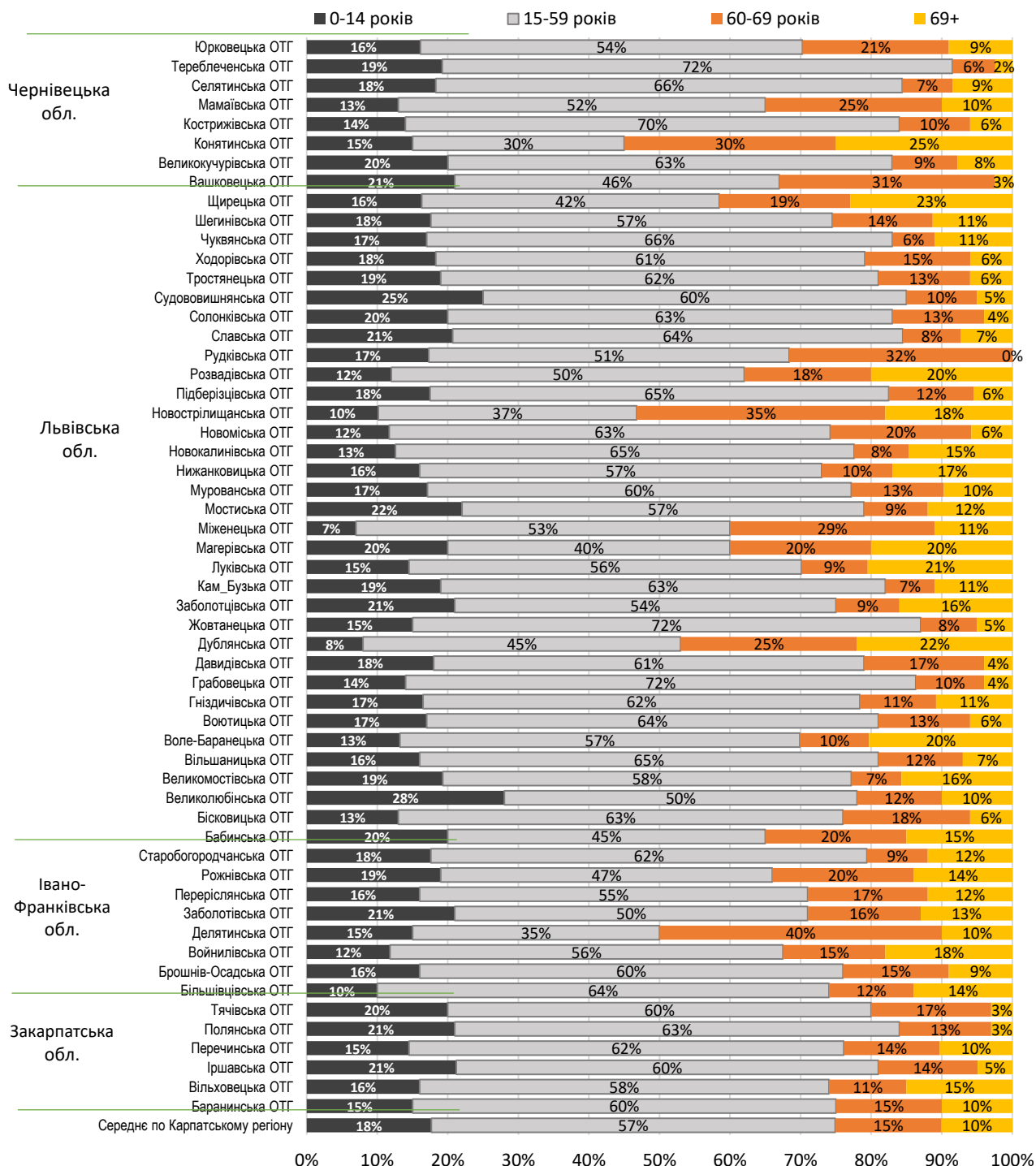


Рис. 16. Вікова структура населення ОТГ Карпатського регіону

Зайнятість та підприємницька активність

Облік наявних трудових ресурсів є передумовою для розробки програми/плану зайнятості, заходів стимулювання підприємницької діяльності, розробки ефективних рекомендацій щодо зменшення безробіття місцевого населення. За результатами

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

опитування проведеного співробітниками Інституту виявилось, що лише третина громад має детальний опис трудових ресурсів (див. рис. Документи, які розроблені в ОТГ Карпатського регіону).

Своєю чергою, у опитуванні, проведеному Центрами розвитку місцевого самоврядування, дві третини громад вказали кількість офіційно працевлаштованих і 80% надали інформацію про кількість офіційно самозайнятих (ФОП) у громаді.

Результати засвідчують, з найчастіше в громадах має місце ситуація, коли офіційно працевлаштованими є 26-50% населення громади у віці 15-59 років. Лише 13 громад зазначили, що офіційне місце праці мають понад 50% їх мешканців віком 15-59 років. Водночас у двох досліджених ОТГ (Делятинській Івано-Франківської області та Вашковецькій Чернівецької області) частка працездатного населення, яке офіційно працевлаштоване, не перевищує 10% (рис. 17).

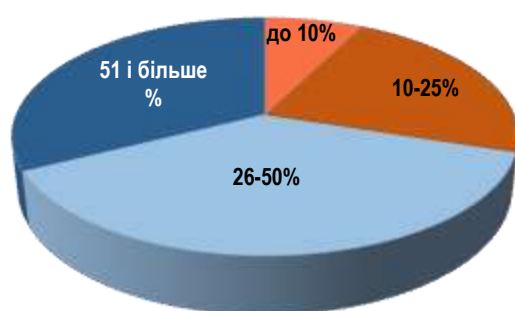


Рис. 17. Рівень зайнятості населення ОТГ у віці 15-59 років

Щодо розвитку підприємницької активності мешканців, то для цілкової більшості громад частка офіційно самозайнятих на їх території з числа місцевого населення працездатного віку сягає не більше 9%.

Щодо структури юридичних та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані на території ОТГ, у розрізі сільськогосподарського та несільськогосподарського сектора, можемо говорити про суттєве переважання в сільській місцевості підприємницької активності у несільськогосподарському секторі. Така тенденція характерна як для юридичних, так і для фізичних осіб-підприємців. Кількість агрокомпаній, які працюють в межах ОТГ Карпатського регіону, є незначною і не перевищує 10% усіх функціонуючих підприємств (табл. 4).

Таблиця 4

Кількість підприємств, зареєстрованих в ОТГ Карпатського регіону (за даними опитаних ОТГ)

Компанії зареєстровані в ОТГ	Кількість, одиниць	%
Юридичні особи сільськогосподарського сектору	383	3%
Юридичні особи несільськогосподарського сектору	3905	27%
ФОП у сільськогосподарському секторі	655	4%
ФОП несільськогосподарського сектору	9463	66%
Разом	14406	100%

Для кожної ОТГ актуальним питанням є місце реєстрації підприємства, оскільки це визначає місцевий бюджет, до якого сплачуватимуться податки. Водночас при відповіді на питання «Чи функціонують у межах вашої ОТГ компанії або ФОП, що зареєстровані за її межами?» у 69% відповіли позитивно. Тобто у переважній більшості ОТГ Карпатського регіону така ситуація є доволі поширеною. Серед причин такої ситуації

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

половина громад Карпатського регіону зазначає особистий інтерес власника або ФОП (55,8%).

Серед тих, хто здійснює підприємницьку діяльність в ОТГ, однак там не зареєстровані, переважають ФОП несільськогосподарського сектору (80% від усіх незареєстрованих в ОТГ суб'єктів господарювання).

Таблиця 5

Основні причини реєстрації підприємств/підприємців, які функціонують в ОТГ, за їх межами, %*

№	Причини	%
1.	Значна частина виробництва розташована за місцем поточної реєстрації	44.2%
2.	Особистий інтерес (наприклад, місце проживання сім'ї) власника або ФОП	55.8%
3.	Для компанії недоцільно створювати окреме представництво у межах ОТГ	32.6%
4.	інші причини	7.0%

*сума відповідей не становить 100%, оскільки була можливість обирати декілька запропонованих варіантів

На гостроту зазначеної проблеми для органів управління ОТГ вказує і той факт, що робота з підприємцями щодо перереєстрації бізнесу в межах громади визнано одним з ключових напрямків збільшення власних ресурсів. Так, за результатами опитування ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (серед ОТГ Карпатського регіону у листопаді 2018 р.) до трьох основних напрямів нарощування власного фінансового ресурсу ОТГ віднесено: пошук інвестора (70%), залучення грантових коштів (59%) та проведення переговорів з підприємцями щодо перереєстрації бізнесу (54%) (рис. 18).



Рис. 18. Напрямки нарощування власного фінансового ресурсу ОТГ

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

За результати опитування кількість ОТГ, у яких не здійснювалися спроби переговорів з підприємцями на предмет перереєстрації є незначною – лише 2 громади в Карпатському регіоні. Практично в усіх громадах ведеться така робота. Причому у 63,6% ОТГ Карпатського регіону тривають такі переговори, а керівництво громад оптимістично

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

налаштоване щодо шансів переконати їх перереєструватися (табл. 6). Своєю чергою, чверть констатували, що контактували з підприємцями, але прийшли до висновку, що немає шансів переконати їх перереєструватися в межах ОТГ. Основним аргументом керівництва ОТГ при цьому є: «Ми зможемо використовувати надходження від податку на доходи фізичних осіб для інвестування в покращення доріг та в іншу громадську інфраструктуру, яку потребують підприємства» (92,7%).

Таблиця 6

Розподіл відповідей на питання: «Чи здійснювалися спроби переконати підприємців перереєструватися у вашій ОТГ?», у %

№	Захід	%
1.	Спроби не здійснювалися, оскільки не віриться в можливість переконати їх перереєструватися в нашій ОТГ	4.5%
2.	Ми контактували, але прийшли до висновку, що немає шансів переконати їх перереєструватися в нашій ОТГ	22.7%
3.	Ми підтримуємо зв'язки та обговорюємо умови перереєстрації. Ми оптимістично налаштовані щодо шансів переконати їх перереєструватися	63.6%
4.	Ми підтримуємо зв'язки та обговорюємо умови перереєстрації. Ми песимістично налаштовані щодо шансів переконати їх перереєструватися	9.1%

У процесі переговорів з компаніями представниками ОТГ було визначено, що найбільшими потребами компаній/ФОП для подальшого розвитку бізнесу є громадська інфраструктура (насамперед, дороги), та кадри (табл. 7). Серед кадрових потреб ОТГ вказували на робітничі та технічні спеціальності (швеї, адміністратори, кухарі, офіціанти, покоївки, продавці, шліфувальники, будівельники, різноробочі, трактористи, зварювальники, електрики, слюсарі, підсобники, механізатори, водії-механіки, агрономи, доярки та ін). Тобто на місцях відчувається брак кваліфікованих спеціалістів у своїх галузях.

Таблиця 7

Потреби компаній / ФОП, що функціонують у вашій ОТГ

№	потреби компаній / ФОП	%
1	Кадри	55.0%
2	ІТ / телекомунікації (наприклад, доступ до Інтернету)	2.5%
3	Зрозумілі та прозорі процедури ведення бізнесу (наприклад, реєстрація бізнесу)	28.6%
4	Громадська інфраструктура (наприклад, дороги)	76.0%

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Для оцінки підприємницької активності в громадах після об'єднання було задано питання щодо створення нових суб'єктів бізнесу (дослідження ДУ «ІРД імені М.І.Долішнього НАН України»). Результати засвідчили, що практично у кожній другій ОТГ запрацювали заклади торгівлі та громадського харчування. У 40% об'єднаних територіальних громад утворено суб'єкти бізнесу, що пов'язані із веденням сільського господарства (фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи) (рис. 19). Хоча сама форма організації бізнесу як кооператив не була популярною серед громад регіону. Варто відзначити, що розвиток різних форм кооперації, в т. ч. сільськогосподарської, здійснювали частково за грантові та донорські ресурси в межах програм міжнародних організацій. Так, у 9-ти з 10 громад, у яких утворені сільськогосподарські кооперативи, скористалися таким інструментом як грантові та донорські ресурси (причому 8 кооперативів започатковані у Чернівецькій області). Інші

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

заклади сфери обслуговування утворювали переважно міські громади.

Як не дивно, але в ОТГ Карпатського регіону створено лише 5 підприємств у сфері рекреації та туризму – по одному у Закарпатській, Львівській, Чернівецькій областях і 2 у Івано-Франківській. Це свідчить, що громади Карпатського регіону, недостатньо реалізують свій потенціал у сфері туризму.

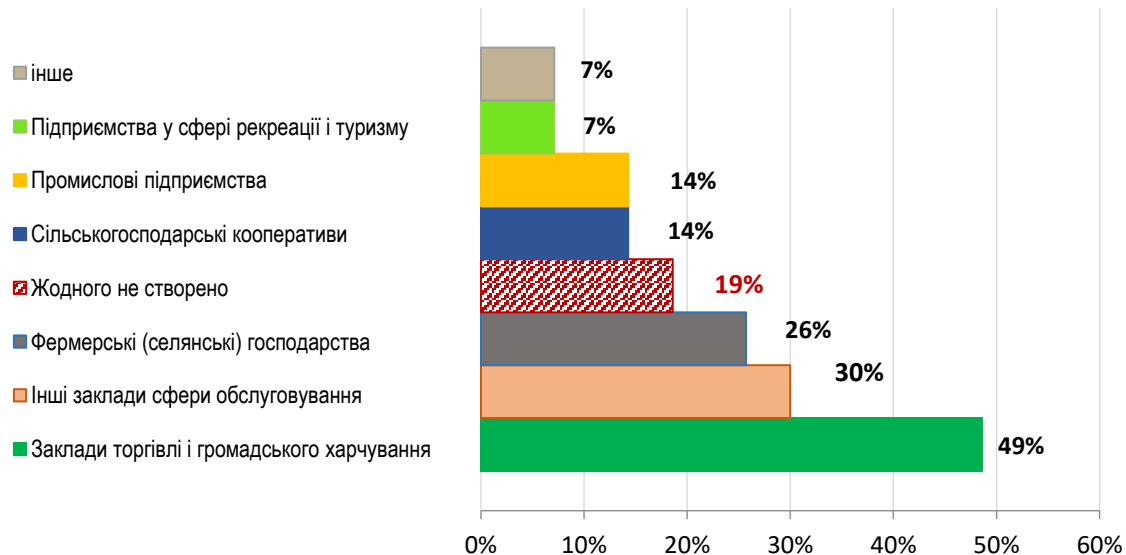


Рис. 19. Види нових суб'єктів бізнесу, що утворені в громадах після об'єднання

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Серед інших – сироварня, завод з переробки овочів та фруктів, комунальне підприємство, будівництво елеватора “Агросем”, електрогенеруюча компанія. Слід додати, що такий варіант як інноваційні підприємства (технопарк, бізнес-інкубатор) не був обраний жодного разу. Тобто у напрямку інноваційного розвитку жодна ОТГ не створила нового суб'єкту бізнесу.

Водночас в кожній п'ятій ОТГ Карпатського регіону не зареєстровано за час їх функціонування жодного нового суб'єкта бізнесу! Це сільські та селищні громади із доходами менше 1500 грн на 1 мешканця. Це може свідчити і про низький рівень підприємницької активності в регіоні, і про недостатню увагу органів управління ОТГ до розвитку громад на засадах нарощення власного економічного потенціалу. Варто додати, що 10 із 13 ОТГ, які не зареєстрували жодного нового підприємства за час функціонування, оцінили свою інвестиційну привабливість на 4 і 5 балів.

З моменту свого утворення ОТГ здійснили ряд заходів щодо активізації зайнятості населення та сприяння розвитку бізнесу. Насамперед для активізації зайнятості місцевого населення дві третини громад налагодили співпрацю із місцевим/районним центром зайнятості (71%). Співпраця з місцевими та районними центрами зайнятості налагоджена у 72% ОТГ, але ефективність такої співпраці часто є досить низькою, оскільки має формальний характер.

У половині опитаних громад були здійснені заходи щодо організації громадських робіт (56%) та поінформовано громадськість про конкурсні програми і гранти обласного, державного та районного рівнів (54%). Лише в чотирьох утворених громадах не здійснювали жодних заходів (рис. 20).

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

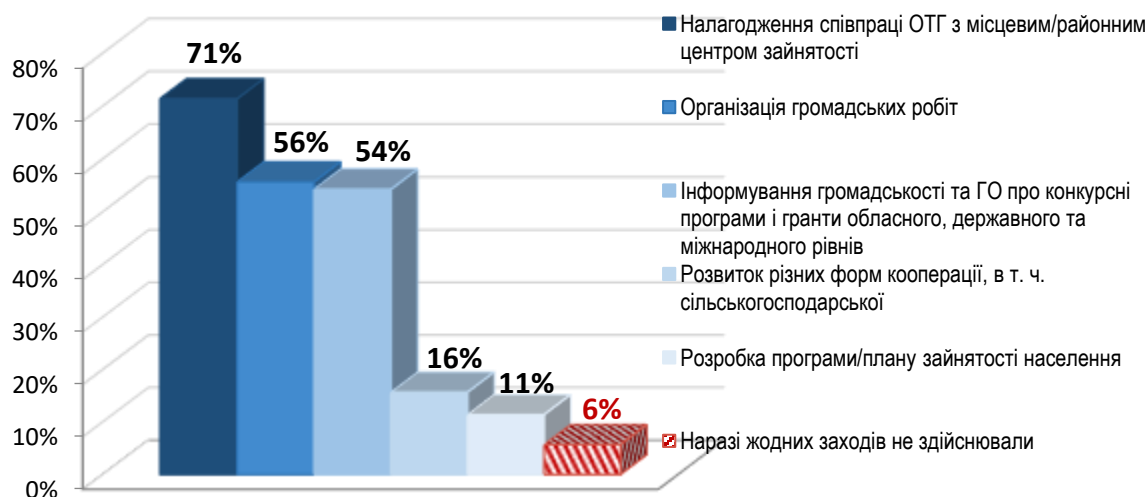


Рис. 20. Інструменти активізації зайнятості місцевого населення

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Найбільш пасивну політику у питанні стимулювання зайнятості населення, налагодження співпраці з центрами зайнятості та іншими інституціями мали малі і середні громади сільського чи селищного типу. Рівень забезпечення власними доходами цих громад – нижчий за середній рівень (1631 грн/особу) у 1,3-4 разів. Натомість більшість міських громад використовують програми зайнятості своїх міст, розроблені ще до утворення самої громади. Таким чином, формально вони застосовують стратегічно-оперативні інструменти активізації зайнятості, однак такі програми можуть не відповідати новим умовам функціонування ОТГ.

Найбільш поширеними формами сприяння бізнесу в ОТГ були замовлення робіт та послуг у підприємств, розміщених у межах ОТГ та надання в оренду приміщень, про що вказали представники половини опитаних громад. Ще у третині громад була покращена інженерна інфраструктура для потреб місцевого бізнесу, знижено ставки місцевих податків і зборів та взята участь у різних промоційних заходах (рис. 21).

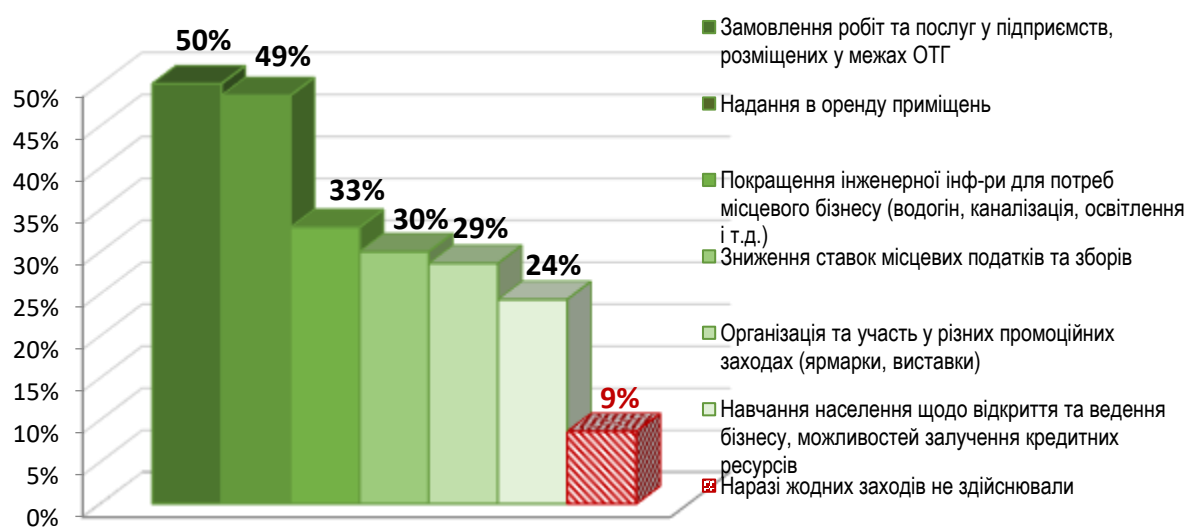


Рис. 21. Заходи, спрямовані на сприяння розвитку бізнесу в ОТГ

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Регулювання ставок місцевих податків, зборів та надання в оренду вільних приміщень активніше готові використовувати міські (39% та 31%) та селищні (33% та 46%) громади порівняно з сільськими (17% та 19%, відповідно). Доречно зауважити, що зниження ставок місцевих податків та зборів вже використали половина опитаних міських об'єднаних громад (54%), як механізм активізації бізнесу в ОТГ. Тоді як серед сільських громад такі заходи здійснила лише кожна п'ята громада з опитаних (21%).

Розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах як захід нарощення власної фінансової спроможності планують реалізувати не більше 3% ОТГ, що може слугувати свідченням того, що лише ці громади володіють тимчасово вільними коштами. Решта 97% громад є достатньо обмеженими у наявності таких коштів.

При крос-аналізі відповідей на питання щодо потенційних напрямків збільшення власних фінансових ресурсів та заходів, які вже реалізовані в ОТГ для сприяння розвитку бізнесу встановлено, що серед громад, які вже оптимізували ставки місцевих податків та зборів, понад половину мають намір вести переговори щодо перереєстрації бізнесу та залучати грантові кошти. Найбільшою мірою орієнтовані на пошук інвестора ті громади, де були проведені заходи щодо покращення інженерної інфраструктури (83%). А представники громад, де вже здійснено такі заходи, як надання в оренду приміщень, навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу, можливостей залучення кредитних ресурсів, частіше висловлювали намір активізувати використання землі поза межами населених пунктів громади.

Серед проблем, пов'язаних із залученням зовнішніх фінансових ресурсів, можна виокремити такі, що мають внутрішню природу та зовнішню. До «внутрішніх» відносяться ті, які безпосередньо залежать від функціонування ОТГ, серед них: недостатність інформації про потенційні інвестиційні об'єкти в громаді (53%), відсутність кваліфікованих фахівців (31%). До «зовнішніх» належать проблеми інституційного характеру, а саме: ті, що обумовлені законодавством (50%), зatoryжні бюрократичні процедури щодо відкриття та функціонування бізнесу (41%).



Рис. 22. Перешкоди залучення зовнішніх фінансових (інвестиційних) ресурсів

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Цікаво, що половина громад, які мають розроблений інвестиційний паспорт вважають, що перешкодою залучення зовнішніх ресурсів є недостатність інформації про

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

інвестиційні об'єкти. Тобто можемо робити висновок, що він має низьку практичну цінність і низький рівень оприлюднення. Тому варто запропонувати насамперед здійснити опис, реєстр інвестиційних об'єктів, та розміщувати інформацію про них на сайтах; здійснювати заходи щодо налагодження комунікації з бізнес-спільнотою регіону, активізувати участь в ярмарках, промоційних заходах, на яких поширювати інформацію про громаду та можливості розвитку бізнесу в ній; організовувати заходи, де можна презентувати потенціал громади.

Щодо поширеності серед представників громад думки про «затяжні бюрократичні процедури щодо відкриття і функціонування бізнесу» слід наголосити на двох аспектах. По-перше, зважаючи на суттєве спрощення процедури реєстрації бізнесу, можемо припустити, що далеко не у всіх громадах обізнані із процесом реєстрації різних типів підприємства. По-друге, значно вищою мірою складності можуть бути пов'язані із організацією самого бізнес-процесу, налагодженням роботи, пошуком працівників відповідної кваліфікації, формуванням мереж збуту продукції, закупівлею обладнання, сировини тощо. Можливо власне проблеми пов'язані з функціонуванням бізнесу обумовили те, що даний варіант відповіді обрали 41% респондентів.

Цікавою є тенденція, що дві третини громад, у яких функціонують заклади торгівлі і громадського харчування, а також інші заклади сфери обслуговування, вказували на проблеми, обумовлені законодавством (68% і 71%, відповідно).

Представникам органів управління ОТГ було також запропоновано оцінити інвестиційну привабливість створених громад. Для оцінки пропонувалась шкала від 1 до 5: 1 – абсолютно неприваблива, 5 – дуже приваблива. Четверть громад оцінила свою інвестиційну привабливість від 1 до 3. Варто відзначити, що лише в одній громаді поставили оцінку 1, а в трьох не могли однозначно відповісти на поставлене питання. Майже половина (46%) оцінило інвестиційну привабливість на 4 бали (рис. 23).

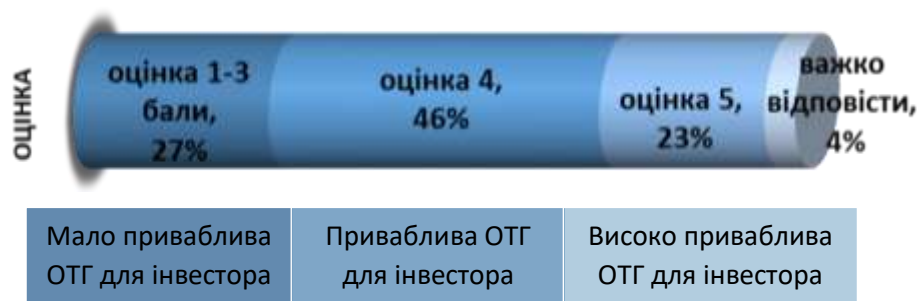


Рис. 23. Оцінка інвестиційної привабливості ОТГ

Загалом дві третини усіх ОТГ вважають себе інвестиційно привабливими (оцінки 4 та 5). При цьому власна оцінка їх інвестиційної привабливості не залежала від наявності таких документів як Стратегія, план розвитку ОТГ, інвестиційний паспорт громади. Також на оцінку інвестиційної привабливості не впливає тип громади. Так, половина сільських ОТГ оцінила інвестиційну привабливість на 4, а міські та селищні переважно розподілили свої оцінки між 3 балами і 4 балами. Такий високий рівень власної інвестиційної привабливості ОТГ також абсолютно не корелює з їх реальними показниками фінансової спроможності. Адже за результатами 2017 р. лише 6 ОТГ Карпатського регіону характеризувались вищим за середній по Україні рівнем податкових доходів на 1 особу!

Крім цього, виглядає так, що органи управління громад не розглядають розробку стратегічних документів розвитку громади, реалізацію заходів щодо

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

модернізації власної інфраструктури чи покращення бізнес-клімату у якості ключових елементів забезпечення власної інвестиційної привабливості.

Проблеми та інструменти розвитку ОТГ

Серед цілей реформи є зростання відповідальності органів місцевого самоврядування локального рівня за розвиток громад та територій. Водночас на перших етапах реформи передбачалось створення низки фінансових інструментів, спрямованих на стимулювання розвитку ОТГ. Більшість таких інструментів базуються на використанні бюджетних коштів, грантових чи донорських ресурсів. Водночас громади можуть залучати для розвитку кошти приватних інвесторів.

Результати експертного опитування вказують на те, що усі ОТГ отримували субвенцію на формування інфраструктури. Її отримання відбувається автоматично усіма ОТГ, які створені відповідно до Перспективного плану. Тобто жодних додаткових зусиль від них не вимагається. Наступними за частотою використання є кошти програм обласного рівня, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій (кошти, які надходять завдяки лобюванню інтересів ОТГ депутатами Верховної Ради), Державного фонду регіонального розвитку (рис. 24).



Рис. 24. Розподіл відповідей на питання: «Які інструменти для розвитку використовувала ОТГ з моменту її утворення?»

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Грантові та донорські ресурси в межах програм міжнародних організацій та кошти фізичних осіб (в т. ч. спонсорство) мають майже однакові пропорції. Зауважимо, що жодна з ОТГ регіону не використала такого інструменту як випуск муніципальних облігацій, що можна пояснити складністю процедури та вимогами щодо кількості населення громади.

Утворені ОТГ Карпатського регіону достатньо активно користалися різними інструментами як державної, так і недержавної фінансової підтримки. Переважно

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

громади використали по 4 (26% від опитаних) та 5 (24%) інструментів для розвитку, три громади взагалі скористалися 7 інструментами. Проте, нема статистично значимої залежності між кількістю використаних програм і оцінкою фінансової підтримки держави у впровадженні процесів децентралізації, яка становить в середньому 3 бали з 5 можливих (рис. 25). Також не можна сказати, що громади, які утворилися швидше, скористалися більшою кількістю інструментів. Не має суттєвих відмінностей у використанні інструментів за типом ОТГ, як і за обсягом власних доходів. Водночас, кошти приватних інвесторів легше було залучити міським громадам, ніж сільським. Тоді, як сільські та селищні частіше використовували програми районного рівня.



Рис. 25. Оцінка фінансової підтримки держави у впровадженні реформ децентралізації у громадах

Варто зауважити, що розподіл оцінок фінансової державної підтримки реформ децентралізації, серед опитаних громад був доволі пропорційний, по 23% припадало на крайні позиції оцінок (1 і 2, та 4 і 5) і 54% оцінило підтримку держави на 3 бали. Слід додати, що громади утворені у різних роках однаково оцінювали фінансову підтримку держави. Однак, серед міських громад третина (31%) оцінила підтримку держави як недостатню (на 1 і 2 бали), тоді як серед сільських таких було лише 17%. Своєю чергою, 36% сільських ОТГ вказали, що підтримка держави є достатньою (поставили оцінки 4 і 5 балів), серед міських лише 1 громада вказала, що держава підтримує впровадження реформ на 5 балів.

Можемо зробити висновок, що переважна більшість ОТГ позитивно оцінюють інструменти державної підтримки розвитку. Причому відсоток високих оцінок є вищим серед сільських ОТГ, які не мали, але отримали додатковий ресурс для розвитку. Натомість для міських ОТГ ці ресурси не є такими значимими в структурі доходів місцевих бюджетів.

Одним із завдань дослідження було оцінити проблеми, з якими стикаються громади після об'єднання. Найменш важливою, за рівнем гостроти, проблемою представники органів самоврядування вважають відсутність співпраці з іншими ОТГ (1,76 за п'ятибальною шкалою). Найбільш гострими є проблеми, пов'язані з людським капіталом громади, зокрема: низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ (3,31), обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ (3,41), міграція мешканців за межі ОТГ (3,65). Зауважимо, що рівень гостроти цих проблем навіть перевищує проблему нестачі власних фінансових ресурсів (3,14) (табл. 8).

Проблема нестачі фінансового ресурсу для розвитку актуальна для усіх без винятку ОТГ. При цьому важко відстежити залежність між рівнем гостроти цієї проблеми і рівнем власних доходів на 1 мешканця ОТГ, типом населеного пункту, роком утворення. Так, громади з рівнем власних доходів нижче 800 грн оцінювали гостроту проблеми від 3 до 5 балів. Інші ж групи ОТГ за доходами дуже різняться в оцінках. Наприклад, у групі з доходом понад 2200 грн 28,6% оцінило цю проблему на 1 бал, і стільки ж на 4. У групі

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

1501-2200 грн – 33,3% оцінило цю проблему на 2 бали, а 26,7% – на 5 балів. Поясненням цього може слугувати значна частка фінансового ресурсу, яка надається з Державного бюджету у вигляді субвенцій та дотацій, зокрема через механізм вирівнювання податкової спроможності громад. Тому, *більшість ОТГ все ще переважно покладаються на зовнішній бюджетний ресурс.*

Таблиця 8

Ранжування проблем розвитку ОТГ за рівнем гостроти (де 1 – незначна, 5 – дуже гостра, актуальна)

	Проблема	Середня оцінка*	Частка тих, хто вказав, що це не проблема (обрали «0»)	% тих, хто оцінив на 1	% тих, хто оцінив на 5
1.	Міграція мешканців за межі ОТГ	3,65	5%	6%	22%
2.	Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ	3,41	6%	5%	18%
3.	Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ	3,31	13%	11%	13%
4.	Нестача власних фінансових ресурсів	3,14	-	18%	22%
5.	Відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ)	3,06	21%	18%	18%
6.	Тіньова (неофіційна) зайнятість населення	3,02	8%	9%	11%
7.	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	2,86	8%	16%	11%
8.	Неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів	2,55	25%	21%	8%
9.	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	2,72	5%	18%	11%
10.	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	2,40	16%	29%	8%
11.	Спротив місцевих мешканців діям влади	2,14	19%	30%	3%
12.	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	1,76	40%	30%	16% (max оцінка 3)

*середня оцінка розраховувалась без урахування тих, хто вважає, що це не проблема. Бралися до уваги оцінки від 1 до 5.

Підтверджує цю тезу і те, що *одним з найгостріших питань представники органів управління ОТГ визначили відсутність лобіста у вищих органах влади, тобто особи, яка відстоює інтереси громади на вищих рівнях.* Ця проблема за гостротою суттєво переважає такі як нестача кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ, тіньова зайнятість населення чи поганий стан інфраструктури. Фактично 79% громад, утворених на нових засадах, більше покладаються на отримання бюджетного ресурсу завдяки лоббі у вищих органах влади, аніж намагаються наростити власні доходи через розвиток економіки в громаді.

Зауважимо, що усі зазначені вище проблеми є взаємозалежними, а отже доцільним є проведення кореляційного аналізу для виявлення взаємозв'язку між ними. За результатами дослідження проблема «нестачі власних фінансових ресурсів» найсильніше корелювала із такими проблемами як: поганий стан інфраструктури, обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ та їх міграцією.

Загалом, проблема міграції мешканців за межі ОТГ тісно пов'язана з більшістю проблем запропонованими до оцінювання, тобто високі її оцінки збігалися із високими оцінками таких проблем, як нестача власних фінансових ресурсів, частими змінами в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ, проблемами пов'язаними з людськими ресурсами, відсутністю співпраці з іншими ОТГ. Фактично ця проблема, є однією з основних для громад Карпатського регіону.

Таблиця 9

Кореляційна матриця проблем функціонування ОТГ Карпатського регіону

	Нестача власних фінансових ресурсів	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	Відсутність лобіста у вищих органах влади	Низька активність мешканців у вирішенні питань	Спротив місцевих мешканців діям влади	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ	Тіньова (неофіційна) зайнятість населення	Міграція мешканців за межі ОТГ
Нестача власних фінансових ресурсів	1	0,380**			0,278*	0,291*		0,405**	0,402**		0,438**
Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ		1	0,362*								0,350**
Відсутність співпраці з іншими ОТГ			1							0,349*	0,329*
Відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ)				1	0,456**			0,349*			
Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ					1	0,392**	0,364**	0,417**	0,376**	0,274*	0,449**
Спротив місцевих мешканців діям влади						1	0,424**			0,553**	0,377**
Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ							1	0,397**	0,426**		0,454**
Поганий стан чи відсутність інфраструктури								1	0,561**		0,495**
Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ									1	0,281*	0,549**
Тіньова (неофіційна) зайнятість населення										1	0,468**

Примітка: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

Поганий стан чи відсутність інфраструктури прямо пов'язаний з обмеженими можливостями зайнятості мешканців в межах ОТГ. Додамо, що проблема незадовільного стану інфраструктури у громаді корелювала із оцінкою стану доріг до об'єднання ($r = -0,479$, $p < 0.01$). Отже, передусім, у громадах ця проблема асоціюється із станом дорожнього покриття.

Цікавим є факт прямої кореляції ($r = 0,553$, $p < 0.01$) між проблемами спротиву місцевих мешканців діям влади та тіньовою зайнятістю місцевого населення. Причиною цього можуть слугувати дії органів управління громади, спрямовані на легалізацію бізнес-діяльності місцевих мешканців із потребою наповнення бюджету громади. Своєю чергою, місцеві жителі не дуже позитивно налаштовані на офіційну реєстрацію власного бізнесу або побоюються зміни усталених «правил гри».

Слід наголосити, що за результатами опитування, проблема «неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів» абсолютно не пов'язана за рівнем гостроти з іншими проблемами громад. Це може бути свідченням суб'єктивності її оцінки представниками органів місцевого самоврядування.

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

У опитуванні проведеному за участю Центрів розвитку місцевого самоврядування, ставилося запитання щодо екологічних проблем з якими стикаються громади. У половині опитаних громад стикаються із забрудненням води та несприятливими природними процесами, серед яких зсуви ґрунтів, повені, паводки. Водночас проблеми забруднення води насамперед є наслідком відсутності очисних споруд та каналізації належної якості, а також неупорядкованості сміттєзвалищ, відсутності полігону твердих побутових відходів населення. Серед інших екологічних проблем були зазначені карстових порожнини, горіння торфовища, ерозія (табл. 10).

Таблиця 10

Екологічні проблеми в ОТГ Карпатського регіону

проблема	%	Свідчення
Забруднення води	58%	стихийні сміттєзвалища, приватні каналізації побудовані біля джерел з прісною водою; стихійне викидання побутових відходів у річки; відсутність очисних споруд/каналізації, або їх зношений стан; викиди переробних підприємств у річки, діяльність сільського господарства
Забруднення ґрунту	30%	відсутність контролю за внесення добрив, каналізаційні ями, стихійні сміттєзвалища
Забруднення повітря	28%	паління трави та сміття; збільшення автотранспорту; діяльність фермерських господарств, с-г чи промислових підприємств;
Несприятливі природні процеси або стихійні лиха	57%	зсуви ґрунтів; періодичні повені, паводки (весна, осінь)

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

З огляду на демократизацію суспільних процесів, необхідність забезпечення прозорості управління на усіх рівнях вагомими є питання, що стосуються розвитку форм партисипативного управління в ОТГ та активізації участі населення в цих процесах. У проведеному дослідженні ми намагалися виявити, які інструменти громадської участі місцевих мешканців в управлінні діяли до об'єднання, і які зміни відбулися після об'єднання. Можемо констатувати, що інтенсивність громадської участі населення в управлінні ОТГ зросла (рис. 26).



Рис. 26. Інструменти громадської участі в управлінні ОТГ*

*Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Насамперед, варто підкреслити, що найбільш поширеними інструментами громадської участі до об'єднання були загальні збори, громадські слухання та діяльність громадських організацій, про що вказали у двох третинах громад. Своєю чергою після об'єднання відбувся стрімке зростання активності мешканців за такими інструментами як місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, індивідуальні/колективні петиції та громадський бюджет. Причому, такий механізм залучення мешканців до управління як громадський бюджет застосовується практично у кожній третій громаді Карпатського регіону.

Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво

Співпраця між громадами – один з невід'ємних чинників формування спільного потенціалу розвитку за рахунок об'єднання зусиль навколо вирішення спільних проблем. При чому вітчизняне законодавство передбачає низку форм співробітництва як для ОТГ, так і для громад, які ще не об'єдналися. Водночас, як засвідчує практика, співробітництво громад не набуло широкого застосування. Для прикладу, такий напрямок фінансування через ДФРР як розвиток співробітництва територіальних громад практично не реалізується через суттєво нижчу в порівнянні з іншими напрямками кількість поданих проектів – 235 із 17059 проектів – та їх низьку конкурентоспроможність.

З метою з'ясування причин такої тенденції низку питань в опитуванні було присвячено стану розвитку міжмуніципального співробітництва. Результати засвідчують вкрай низьку зацікавленість органів місцевого самоврядування ОТГ в розвитку співпраці з іншими громадами – трохи більше третини громад Карпатського регіону вказали, що не співпрацюють з іншими об'єднаними громадами (рис. 27).

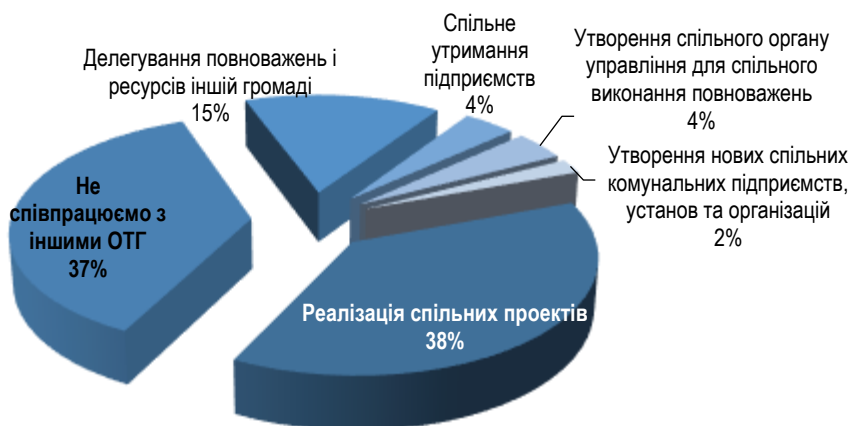


Рис. 27. Форми співпраці ОТГ з іншими громадами

Серед тих, хто вказали реалізують співпрацю найбільш поширеною формою є реалізація спільних проектів (38%). Ще 15% до форм співробітництва віднесли делегування повноважень та ресурсів. Йдеться про надання різного роду послуг – медичних, освітніх, соціальних тощо – спеціалізованими закладами інших громад. Серед іншого дві громади вказали про вивчення досвіду інших громад, членство в Асоціації ОТГ Прикарпаття, надання консультаційних послуг. Тобто часто співробітництво

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

розглядається виключно як форма обміну досвідом, а не як механізм вирішення реальних проблем.

Аналізуючи співпрацю між громадами у розрізі року утворення, можна стверджувати, що ті громади, які утворилися у 2015 р. частіше співпрацюють з іншими ОТГ. Про що вказало 50% серед них. Своєю чергою половина (53%) громад утворених у 2017 р. не мають ще такої практики. Таке є очевидним з огляду на те, що організація співпраці з іншими громадами не є першочерговим завданням апарату управління громади.

Окрім міжмуніципального співробітництва, доволі поширеним для громад Карпатського регіону є транскордонне та міжнародне співробітництво. За даними опитування U-LEAD 20 ОТГ вказали, що беруть участь у транскордонному чи міжнародному співробітництві. Серед партнерських проектів транскордонного співробітництва було зазначено: «Румунія – Україна 2014-2020», «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020». Серед міжнародних проектів, що фінансуються Європейським Союзом в рамках Східного Партнерства вказано Проект «Мери за економічне зростання» (M4EG), «U-LEAD з Європою» та інші.

Висновки

Результати аналізу проведеного соціологічного опитування представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону дозволили зробити низку висновків.

Одних з перших питань, яке постало перед громадами після об'єднання, було формування апарату управління відповідно до повноважень та завдань, які ставляться перед ОТГ. В найскладніших умовах виявились сільські територіальні громади з огляду на обмеженість кадрового потенціалу та досвіду надання різного роду суспільних послуг.

Вже з першого року після утворення органи управління ОТГ значну увагу приділили розробці документів, які визначають ресурсний потенціал та напрямки розвитку Громади. У понад 80% опитаних громад розроблено такі документи, як план/програма соціально-економічного розвитку; положення, які врегульовують благоустрій; паспорт ОТГ. Кожна громада визначала необхідність розробки конкретного документу виходячи із своїх потреб та ресурсів. Водночас стимулятором розробки програми/плану/стратегії розвитку ОТГ стала вимога до наявності такого документу для участі у більшості конкурсів, грантових програм тощо. Фактично розробка програмних документів відкривала шлях для громади до джерел фінансування проектів.

Щодо інформаційної прозорості управління в ОТГ, то переважна більшість громад має розроблені вебсторінки, однак, не всі документи, які розроблені в громаді розміщуються на них. Відтак, на сайтах 4 з 5 громад можна знайти інформацію хоча б про один документ з такого переліку: стратегія розвитку, план соціально-економічного розвитку, генеральний план, положення, які врегульовують благоустрій; програма розвитку підприємництва, детальний опис ресурсів, інфраструктури, інвестиційний паспорт. Водночас представники органів місцевого самоврядування оцінили сайти громад як інформативні.

Основний акцент в інфраструктурі ОТГ після об'єднання зроблено на модернізації

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

соціальної сфери громад – об'єктах дошкільної освіти, середньої освіти, охорони здоров'я, культури та дозвілля. У 2/3 громад були проведені ремонтні роботи та здійснено закупівлю необхідних засобів, інвентаря, устаткування у сфері середньої освіти (школи, гімназії). У половині громад також реалізовано капітальні та поточні ремонти дошкільних установ, закуплено обладнання, інвентар. Що ж до встановлення чи відкриття нових об'єктів інфраструктури, то найбільше таких проектів реалізовано у сферах дошкільної освіти, культури і відпочинку, освітлення населених пунктів, тобто тих які належать до власних повноважень ОТГ.

Переважно надання соціальних послуг в утворених громадах реалізовано або шляхом передачі функцій до Територіального центру соціального обслуговування районної адміністрації, або введенням в штат посади соціального працівника. Щодо адміністративних послуг, то у третини громад утворено ЦНАП, у половини послуги надаються у міській/селищній/сільській раді, тобто у центрі громади. Майже половина опитаних вказали, що у громадах створені пожежні служби.

Констатовано, що переважна більшість ОТГ позитивно оцінюють інструменти державної підтримки розвитку. Причому відсоток високих оцінок є вищим серед сільських ОТГ, які не мали, але отримали додатковий ресурс для розвитку. Натомість для міських ОТГ ці ресурси не є такими значимими в структурі доходів місцевих бюджетів. Серед інструментів, які використовували для розвитку ОТГ, усі скористалися субвенцією на формування інфраструктури. Наступними за частотою використання були відзначені програми обласного рівня, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій та кошти Державного фонду регіонального розвитку.

Виявлено, що найбільш гострими є проблеми, пов'язані з людським капіталом громади, зокрема: низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ, обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ, міграція мешканців за межі ОТГ. Причому цим проблемам поступається навіть нестача власних фінансових ресурсів. Проблема нестачі фінансового ресурсу для розвитку актуальна для усіх без винятку ОТГ. При цьому важко відстежити залежність між рівнем гостроти цієї проблеми і рівнем власних доходів на 1 мешканця ОТГ, типом населеного пункту, роком утворення.

В той же час одним з доволі гострих питань для представників органів управління ОТГ є відсутність лобіста у вищих органах влади, тобто особи, яка відстоює інтереси громади на вищих рівнях. Ця проблема за гостротою суттєво переважає такі як нестача кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ, тіньова зайнятість населення чи поганий стан інфраструктури. Фактично 79% громад, утворених на нових засадах, більше покладаються на отримання бюджетного ресурсу завдяки лоббі у вищих органах влади, аніж намагаються наростити власні доходи через розвиток економіки в громаді.

Дві третини усіх ОТГ вважають себе інвестиційно привабливими. Такий високий рівень власної інвестиційної привабливості ОТГ дисонує з їх реальними показниками фінансової спроможності. Адже за результатами 2017 р. лише 6 ОТГ Карпатського регіону характеризувались вищим за середній по Україні рівнем податкових доходів на 1 особу!

Щодо розвитку економічного потенціалу громади, що може стати підґрунтям для нарощення бюджетної спроможності ОТГ, то спостерігаємо різні підходи. Зокрема, реалізовані ті чи інші заходи у напрямі активізації зайнятості місцевого населення та сприяння розвитку бізнесу. Однак, ще не у всіх вони принесли результат, адже у кожній п'ятій ОТГ Карпатського регіону не зареєстровано за час їх функціонування жодного нового суб'єкта бізнесу. Це може свідчити і про низький рівень підприємницької

ОТГ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

активності в регіоні, і про недостатню увагу органів управління ОТГ до розвитку громад на засадах нарощення власного економічного потенціалу.

Своєю чергою питання стимулювання підприємницької активності в ОТГ та залучення місцевих мешканців до підприємницької діяльності є значно актуальнішим для сільських та селищних громад, ніж для міських, що зумовлено суттєво вищим рівнем безробіття у сільській місцевості.

Встановлено, що інтенсивність громадської участі населення у об'єднаних громадах зросла, зокрема за такими інструментами участі мешканців як місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, індивідуальні/колективні петиції та громадський бюджет. Однак, найбільш поширеними формами громадської участі залишаються громадські слухання, громадські організації та загальні збори.

Щодо міжмуніципального співробітництва, то дещо більше третини опитаних громад не беруть участі у співпраці з іншими об'єднаними громадами. Водночас, найпоширенішою формою співпраці для тих, хто її налагодив є реалізація спільних проектів.

Представники органів місцевого самоврядування достатньо неоднозначно висловилися з приводу доцільності проведення об'єднання територіальних громад на добровільних засадах. Так, 44% вважають доцільним його проведення в подальшому виключно на добровільній основі, тоді як 39% відстоюють протилежну позицію, а 17% утрималися від ствердної відповіді на це запитання.

ОТГ Центральної України

Станом на кінець 2018 року в областях Центральної України створено 156 ОТГ – 54 у Черкаській області, 45 – у Полтавській, 37 – у Вінницькій та 20 – у Кіровоградській. При цьому, якщо у Черкаській області частка громад, що об’єдналися, складає 40,2%, то у Вінницькій – 17,4%. Водночас зазначимо, що об’єднані громади Центрального регіону - це переважно невеликі за кількістю жителів формування. Половина населення ОТГ регіону проживає в громадах з кількістю жителів меншою 5 тис. осіб (у Вінницькій області цей показник становить 45,2%, у Кіровоградській – 42,9%, у Полтавській – 50,0% та у Черкаській – 53,6%, тоді як в середньому по Україні – 36,2%).

Аналіз ОТГ Центральної України за критеріями спроможності (табл. 11), визначеними Центральним офісом реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, дозволив дійти таких висновків:

Таблиця 11

**Порівняння середніх показників формування та розвитку ОТГ в областях
Центральної України та України в цілому**

Показник	Одиниця вимірювання	Україна	Центральний регіон
Площа	км ²	237,9	167,3
Чисельність населення	тис. осіб	8,5	7,9
Власні доходи на одну особу	грн.	2974,0	3758,3
Рівень дотаційності бюджетів	%	11,6	4,7
Капітальні видатки на одну особу	грн.	1453,3	1853,6
Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів)	%	26,4	22,0

- по-перше, ОТГ Центрального регіону за площею в 1,4 рази менші середньоукраїнського значення та характеризуються меншою середньою чисельністю жителів на громаду (7,9 тис. осіб на противагу 8,5 тис. осіб в середньому по ОТГ України), що пов’язане з особливістю формування таких адміністративно-територіальних одиниць, адже половина з них сформована шляхом об’єднання двох місцевих рад (23 з 50 ОТГ), а 21 ОТГ включає менше п’яти тисяч жителів;

- по-друге, незважаючи на невелику кількість населення та значно меншу ніж середньоукраїнську площу, ОТГ регіону характеризуються суттєво нижчим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету – рівень дотаційності в середньому по регіону становить 4,7%, що більше ніж у 2 рази менше середнього по країні; аналіз рівня власних доходів на одну особу в ОТГ регіону дозволив констатувати вищі показники (у 1,3 разу), ніж в середньому по Україні (рис. 28);

- по-третє, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ Центрального регіону становить 22,0%, що менше, ніж в середньому по Україні, проте перевищує 20-відсотковий критерій, визначений Центральним офісом реформ при Мінрегіоні.

Аналіз показників формування та розвитку ОТГ Центрального регіону за цими критеріями дозволив констатувати високий рівень фінансової спроможності останніх.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

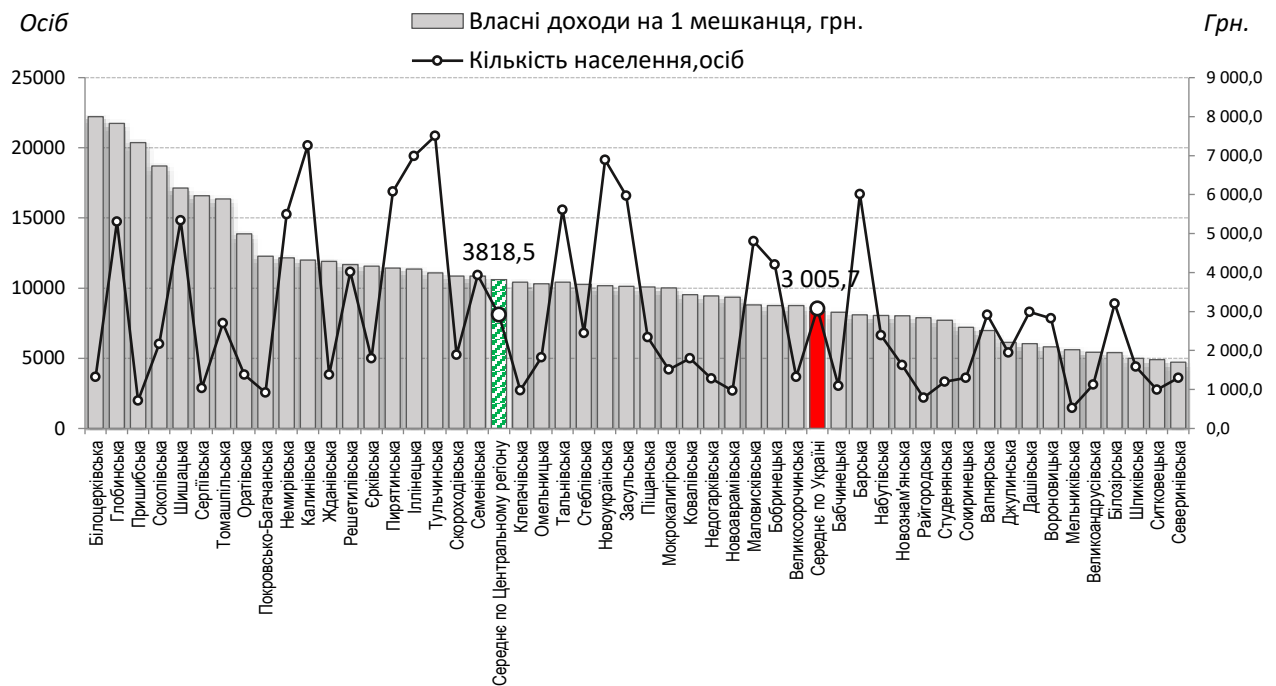


Рис. 28. Ранжування ОТГ Центральної України за рівнем власних доходів на одну особу, 2017 р.

Загалом середній обсяг власних доходів на одну особу в ОТГ Центрального регіону складає 3818,5 грн., що більше середнього по Україні значення на 812,8 грн. Вищими середнього по Україні обсягами в регіоні характеризуються 33 ОТГ, середнього по регіону – 19 ОТГ. Серед них половина ОТГ – це громади Полтавської області (найбільш економічно розвинутої області регіону), сім громад Вінницької області, одна громада Кіровоградської та одна – Черкаської областей. Слід зауважити, що серед цих 19-ти ОТГ 2/3 це сільські та селищні громади і лише 6 міських ОТГ (при 12-ти міських ОТГ в регіоні загалом).

Громадою з найвищим обсягом власних доходів на особу є Білоцерківська сільська ОТГ, сформована шляхом об'єднання чотирьох сільських рад з населенням 3,7 тис. осіб. На території громади є великі агропромислові підприємства, які наповнюють бюджет. 56,0% доходів бюджету громади – це надходження від справляння ПДФО, 77,0% якого сплачують ТОВ «Білагро» та ПП «Біагр» (велике підприємство, яке експортує свою продукцію у 70 країн світу).

Аналогічно за рахунок наявності на території потужних сільськогосподарських підприємств високим рівнем власних доходів характеризуються Шишацька ОТГ, Томашпільська ОТГ (на її території функціонує великий агрохолдинг «Поділля» та цукровий завод, на якому працюють понад 600 людей), крім того, центром громади є адміністративний центр Томашпільського району – смт Томашпіль.

Глобинська ОТГ - це громада, сформована навколо економічно розвинутого міста, яке є центром району. На території громади наявні великі підприємницькі структури, які громада отримала «у спадок», оскільки сформувалася на території економічно потужного району. Серед таких: ТОВ СП «Нібулон», ВП «Глобинський цукровий завод», ТОВ «Полтавазернопродукт», ВАТ «Глобинський маслосирзавод» та інші виробничі підприємства, а також 175 торговельних підприємств.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Розвитку Соколівської ОТГ сприяв географічний фактор – розташування поблизу м. Кропивницький. В результаті зрозумілим і логічним є розташування на території ОТГ потужних агропромислових підприємств.

Окремо слід акцентувати на громадах, які розвиваються за рахунок наявності на території покладів корисних копалин. Так, Сергіївська ОТГ характеризується високими обсягами надходжень на одну особу за рахунок функціонування на її території групи підприємств нафтогазового комплексу України (зокрема, ПАТ «Укрнафта»), що пов'язано з наявністю покладів нафти, газу, торфу та будівельних матеріалів.

Аналогічно Пришибська ОТГ – це так звана громада-«мільйонник», утворена шляхом об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1980 осіб та площею 91,91 кв. км., проте фінансова потужність якої забезпечується за рахунок функціонування на її території потужних суб'єктів господарювання. Основним платником податків до бюджету ОТГ є Єристівський гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється Єристівське родовище залізистих кварцитів, розташоване на території ОТГ, а також ВАТ «Михайлівський райагропостач», зерносклад ТОВ «Українська Елеваторна Компанія» та нафтобаза.

Таким чином, аналіз причин високих обсягів надходжень до бюджетів ОТГ в Центральному регіоні дозволяє виділити два аспекти: наявність ОТГ з розвинутими агропромисловими підприємствами; наявність ОТГ з покладами корисних копалин і функціонуванням на території суб'єктів господарювання, які спеціалізуються на їх видобутку.

Значно нижчим у порівнянні з середнім значенням по регіону (4,7%) є також рівень дотаційності бюджетів міських ОТГ (0,4%). Причиною низького показника дотаційності є наявність лише п'яти громад, які отримують базову дотацію, трьох бездотаційних ОТГ та трьох громад, які направляють до державного бюджету реверсну дотацію.

Необхідним в процесі дослідження рівня економічного розвитку та визначення рівня фінансової спроможності ОТГ Центрального регіону є проведення аналізу структури власних доходів бюджетів таких громад. Порівняльний аналіз структури власних доходів місцевих бюджетів міських та сільських ОТГ представлено на рис. 29.

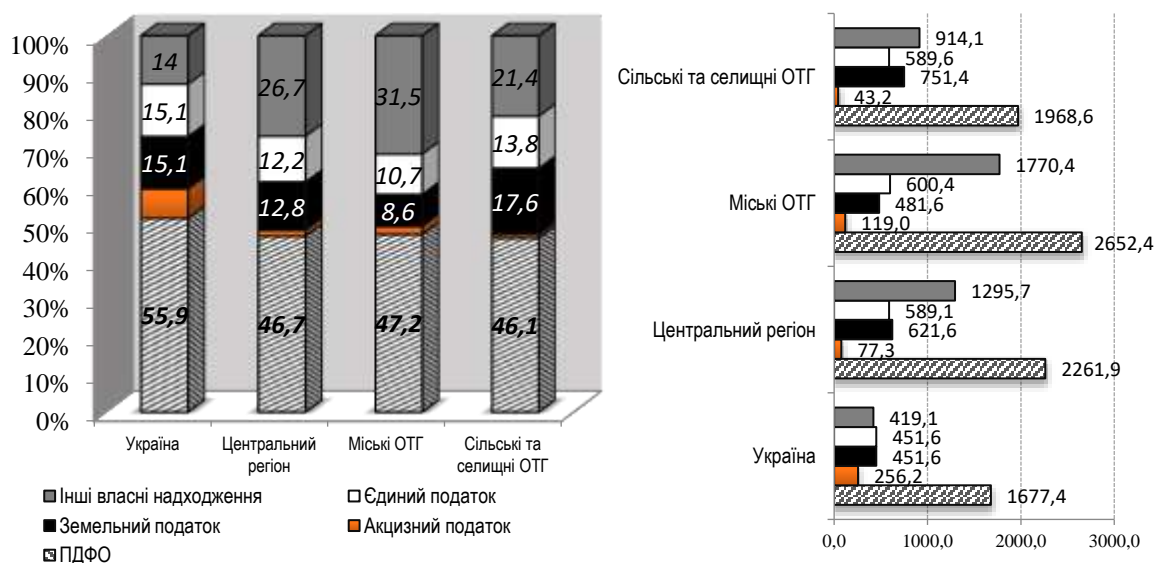


Рис. 29. Структура власних доходів бюджетів міських та сільських ОТГ Центральної України, 2017 р.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Отже, ОТГ Центральної України характеризуються суттєво вищим рівнем фінансової спроможності, при цьому, відсутня різниця між міськими та сільськими ОТГ. Основою забезпечення високої доходності бюджетів громад регіону є аграрна специфіка його територій та наявність значної кількості сільськогосподарських підприємств, а також наявність покладів корисних копалин.

Опитуванням охоплено 78 об'єднаних територіальних громад центральних областей, а саме: Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська області із 111 утворених протягом 2015-2017 років. Частка громад, які взяли участь в опитуванні становить 70%, похибка репрезентативності $\pm 6.1\%$.

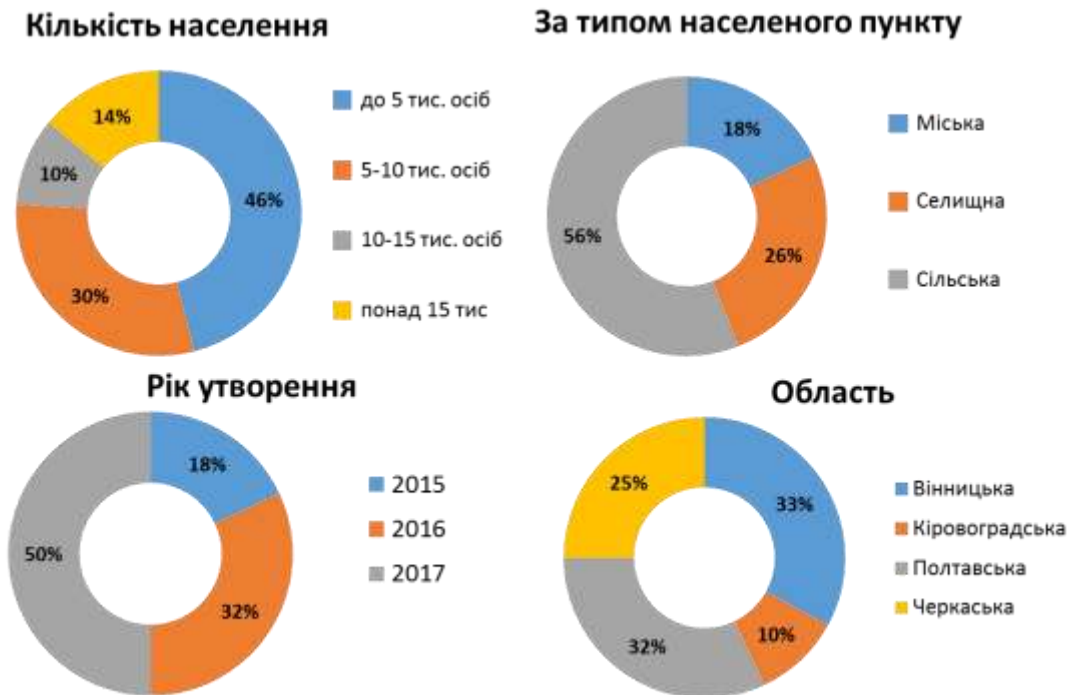


Рис. 30. Характеристика опитаних громад центральних областей

Організація управління в ОТГ

Більшість міських громад має штат із понад 50 співробітниками. Також міські громади утворюють 10 і більше підрозділів. Селищні та сільські громади мають достатню різну кількість працівників у своїх штатах. Для сільських громад характерною є чисельність працівників до 49 осіб. Щодо кількості структурних підрозділів, то у сільських, як і в селищних їх кількість налічує або до 4, або 5-9. Приблизно по 40% відповідей розподілилися між цими варіантами. Зберігається залежність між кількістю працівників апарату управління та кількістю структурних підрозділів. Громади із штатом до 34 осіб переважно утворюють від 1 до 4 структурних підрозділів. У 40% громад із чисельністю співробітників від 35 до 49 осіб кількість структурних підрозділів 5-9, а в 45% - 10 і більше підрозділів. 65% громад зі штатом понад 50 працівників формують розгалужену мережу підрозділів (10 і більше).

Загалом прослідковується залежність між власними доходами у розрахунку на

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

1 мешканця і кількістю працівників в апараті управління. Громади із меншими доходами (до 2500 грн.) в середньому формували штат від 26 до 34 співробітників (48%). Кількість осіб у апараті ОТГ із доходами 2501-3500 грн. є розрізною. Натомість у третини громад із доходами від 3501-4500 грн. на 1 мешканця штат становить 35-49 співробітників, а 47% з них мають понад 50 працівників. Цікавим є те, що громади із доходами 4501 грн. по третині розподілилися між варіантами до 25 осіб у штаті (31%) та понад 50 працівників (31%).

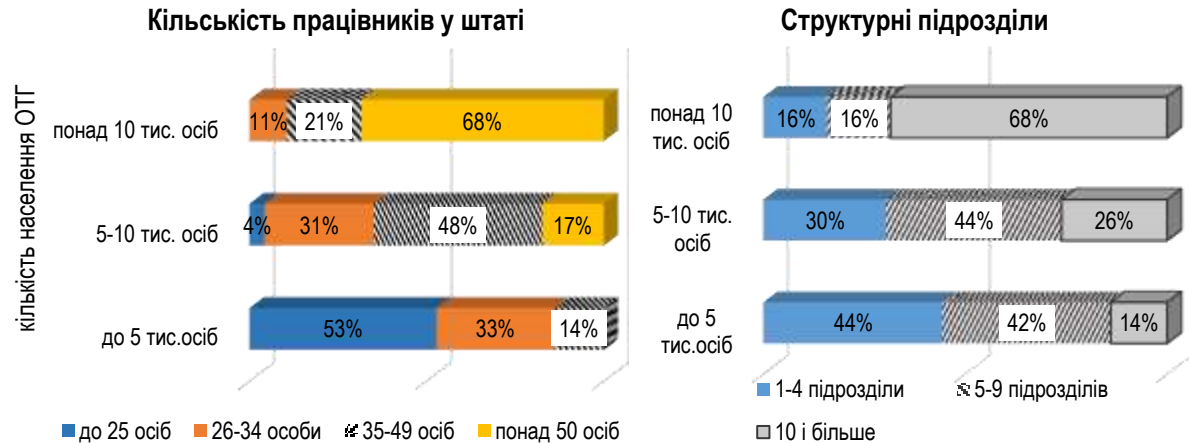


Рис. 31. Апарат управління громад у розрізі структурних підрозділів та штатних працівників

Оцінюючи питому вагу видатків на управління у власних ресурсах ОТГ областей Центральної України, слід зауважити, що середнє по ОТГ регіону значення складає близько 22%, що є суттєво нижчим за показник ОТГ Карпатського регіону. В більшій частині громад частка видатків на управління не перевищує 20%, що відповідає критерію ефективності функціонування ОТГ. І лише в третині громад цей показник перевищує середньоукраїнське значення – 26,4% (рис. 32).

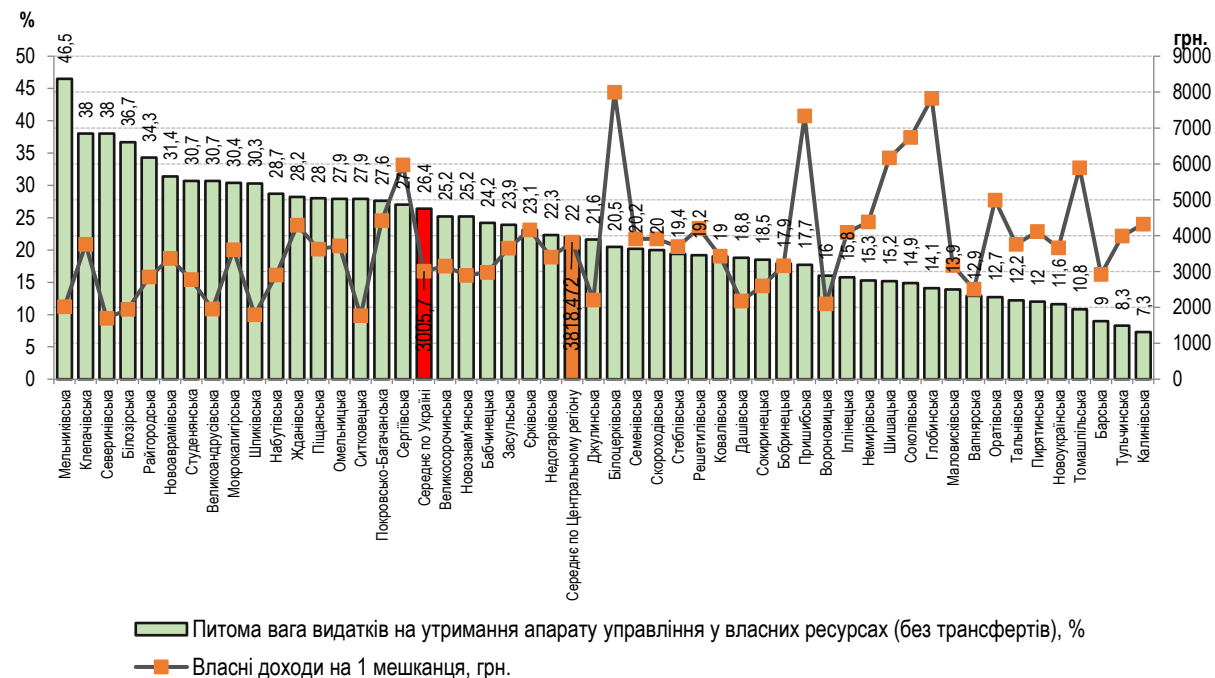


Рис. 32. Питова вага видатків на управління у власних ресурсах ОТГ

Інформаційне та документальне забезпечення ОТГ

Варто зазначити, що всі без винятку громади утворені у 2015 та 2016 роках мають щорічні плани соціально-економічного розвитку. Тоді, як в ОТГ утворених у 2017 р. такий документ наявний не завжди. Можна додати, що у понад 40% громад утворених у 2015 та 2016 роках бралися за оновлення чи розробку генеральних планів населених пунктів, розташованих у межах ОТГ. Серед громад утворених 2017 р. про це зазначила лише кожна четверта (26%). Причому генеральний план охочіше розроблялися в громадах міського типу. Також міські громади орієнтувалися на розробку стратегій розвитку ОТГ (86%), серед селищних таких, було 45%, а серед сільських 68%. Не набула розповсюдження розробка спеціалізованих документів, таких як програма розвитку підприємництва чи інвестиційний паспорт ОТГ. Про розробку таких документів зазначили лише в декількох громадах.

Загалом суттєвих відмінностей за роком утворення і наявністю документального забезпечення в ОТГ не спостерігалось.



Рис. 33. Документальне та інформаційне забезпечення ОТГ*

Примітка: Сума не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

На сайтах двох третіх громад центральної області розміщено інформацію щодо рішень сесій ОТГ, регуляторної діяльності, паспортів бюджетних програм. Так, у рубриці регуляторна діяльність чи політика оприлюднено проекти регуляторних актів, діючі регуляторні акти що стосуються місцевих податків та зборів, а також аналізу регуляторного впливу. Слід підкреслити, що окрім самих рішень сесій ОТГ, на сайтах міститься інформація і про проекти рішень сесії рад.

Програму соціально-економічного розвитку мають переважно всі громади у друкованому варіанті, але в електронному вигляді вона розміщена на сайтах половини громад (53%). Стратегія ОТГ у друкованому варіанті є у більшості громад, однак лише 41% оприлюднили її на своїх сайтах. Варто зауважити, що описи трудових, природних

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

ресурсів чи інфраструктури відображено у стратегіях ОТГ. Адже такий стратегічний документ містить характеристику громади, SWOT-аналіз, стратегічні, операційні цілі та завдання, а також план реалізації та систему моніторингу.



Рис. 34. Інформаційне наповнення сайтів ОТГ

Майже всі громади, у яких розроблений інвестиційний паспорт, розмістили інформацію про нього, або інформацію про земельні ділянки, об'єкти, які пропонуються для реалізації інвестиційних проектів на своїх вебсайтах.

На сайтах третини громад (35%) розміщені різноманітні програми, спрямовані на розвиток освіти, медицини, культури, соціального захисту, сприяння розвитку інформаційної сфери, реконструкції мереж вуличного освітлення, комплексної підтримки комунального підприємства, програма ОСББ, Програма "Питна вода"; охорони навколишнього природного середовища; поводження з твердими побутовими відходами; розробки містобудівної документації; підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; підприємницької діяльності, зайнятості; охороні громадського порядку та профілактики правопорушень. Причому половина з цих громад міського чи селищного типу.



Рис. 35. Оцінка інформативності сайту ОТГ

Загалом громади мають достатньо інформаційно наповнені сайти, причому з інформацією, яка насамперед стосується оприлюднення діяльності апарату управління,

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

що свідчить про прозорість в управлінні. Хоча тут слід підкреслити, що саме міські громади мають найбільш інформаційно наповнені вебсайти.

Оцінка стану об'єктів інфраструктури до та після об'єднання

Середні оцінки об'єктів інфраструктури у населених пунктах до об'єднання коливалися від 2.39 до 3.67. Найвищі бали отримали сфера освіти та медицини. Проте значимих відмінностей в оцінках за типом населеного пункту у цих сферах, а також оцінки інфраструктури для відпочинку, спорту і дозвілля, стану доріг, освітлення населених пунктів не спостерігалось. Водночас стан тротуарів оцінювали гірше в сільських населених пунктах. Причому 41% із сільських громад оцінило їх стан в 1 бал. Також у сільських громадах оцінки стану централізованого водопостачання, як і каналізації були гіршими порівняно із міськими громадами. Слід зауважити, що майже у чверті сільських громад відсутнє централізоване водопостачання (21%), а централізоване водовідведення в половини (48%).

Таблиця 12

Оцінка стану об'єктів інфраструктури у населених пунктах громад до об'єднання

№	Сфера / інфраструктура	Середня оцінка	1	5	% тих, хто вказав, що відсутнє взагалі
1.	Дитсадки	3.67	1%	15%	-
2.	Загальноосвітні школи/гімназії	3.56	1%	16%	-
3.	ФАП/амбулаторії	3.26	4%	8%	1%
4.	Освітлення населених пунктів	3.01	13%	8%	1%
5.	Інфраструктура для відпочинку, спорту, дозвілля, культури	2.85	12%	6%	-
6.	Водопостачання (централізоване)	2.81	8%	3%	12%
7.	Водовідведення (каналізація)	2.56	12%	1%	33%
8.	Стан доріг	2.52	18%	14%*	1%
9.	Стан тротуарів	2.45	23%	4%	15%
10.	Поводження з твердими побутовими відходами	2.39	21%	3%	8%

Примітка: *Стан доріг був оцінений максимально в 4 бали

Щодо стану інфраструктури після об'єднання, то за час свого існування керівництвом громад здійснено багато заходів. Так, у половині громад, проведені капітальні ремонти дошкільних та шкільних установ, а також дорожнього покриття та освітлення населених пунктів. Щодо такого заходу, як встановлення нового об'єкту, то найбільшого поширення набуло освітлення населених пунктів. Тобто, у половини опитаних громад здійснювалися роботи по встановленню вуличного освітлення. При цьому лише в третині громад встановлено такі нові об'єкти як дитячі чи спортивні майданчики.

Загалом без змін у 45% громад залишилися тротуари, а у 62% - каналізація. Причому переважно – це сільські ОТГ. Тоді, як у двох третіх міських громад здійснено капітальні ремонти тротуарів, а у третині – капітальні ремонти каналізації.

Зміни стану інфраструктури ОТГ після об'єднання*

№	Сфера	Встановлення чи відкриття нового об'єкту	Капітальний ремонт/ реконструкція	Поточний ремонт	Закупівля обладнання, устаткування, інвентаря	Закриття/ ліквідація	Без змін
1.	Дошкільна освіта	12%	50%	68%	71%	-	5%
2.	Середня освіта (школа, гімназія)	-	50%	80%	82%	1%	-
3.	Охорона здоров'я (ФАП, амбулаторія)	23%	35%	46%	65%	1%	10%
4.	Сфери культури, відпочинку, дозвілля	30%	36%	60%	67%	-	12%
5.	Дорожнє господарство (стан доріг)	4%	59%	86%	5%	-	6%
6.	Стан тротуарів	14%	28%	30%	1%	-	45%
7.	Водопостачання (централізоване)	22%	26%	49%	19%	-	33%
8.	Водовідведення (каналізація)	6%	8%	28%	4%	-	62%
9.	Освітлення населених пунктів	53%	54%	53%	26%	-	9%

Примітка:

*Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів

Організація надання послуг та співробітництво громад

Забезпечення місцевого населення необхідними послугами є першочерговим завданням новоутворених громад. Передусім зупинимось на організації послуг поводження з твердими побутовими відходами, стан яких до об'єднання, як зазначалося вище, був найгірше оцінений. У двох третинах громад налагоджено збір та вивезення твердих побутових відходів із домогосподарств населення (77%) (рис. 36).

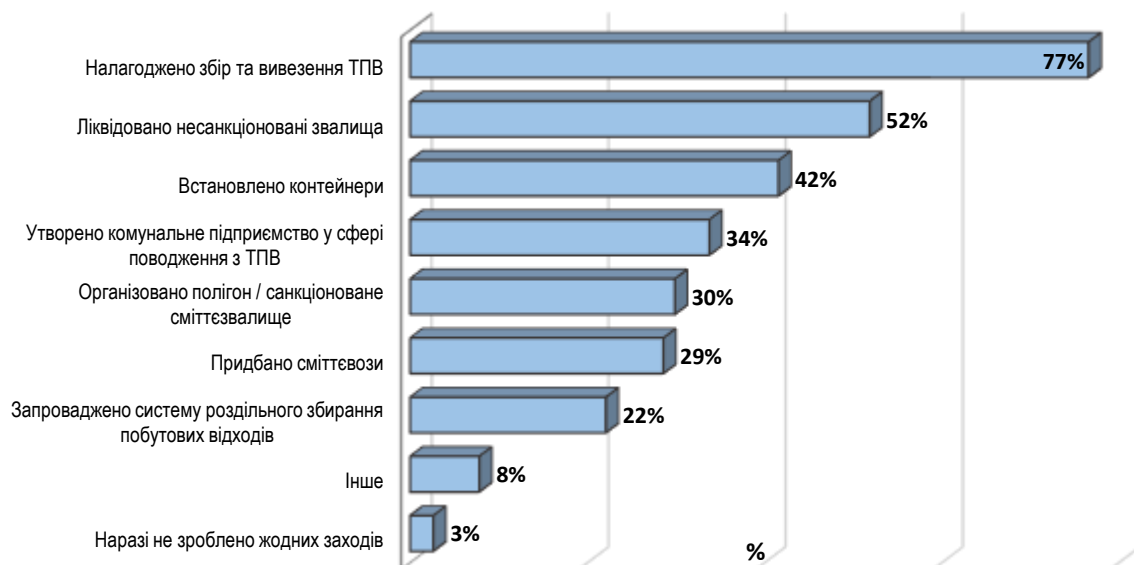


Рис. 36. Поводження з твердими побутовими відходами в ОТГ*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Закупівлю техніки, зокрема, сміттевозів насамперед реалізовували міські громади (79%), порівняно із селищними (30%) та сільськими (12%). Встановлювали контейнери також частіше в міських (62%) та селищних (57%), порівняно із сільськими громадами (28%). Тоді як ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ була прерогативою селищних (60%) та сільських (52%) ОТГ порівняно із міськими (43%). Також міські громади вдвічі частіше, ніж сільські організовували санкціоновані сміттєзвалища. Найменш поширеним було запровадження системи роздільного збирання побутових відходів.

Щодо інших варіантів, то було зазначено наступне: створено комунальне підприємство, яке надає послуги з вивозу сміття та займається благоустроєм територій; планується закупівля контейнерів; придбано техніку для збору відходів для комунального підприємства; реалізується проект міжмуніципального співробітництва.

Щодо соціальних послуг, то майже із однаковою частотою вибирали три способи їх надання. А саме: шляхом введення в штат посади соціального працівника – 26%, шляхом створення окремої спеціалізованої установи - 31%, шляхом передачі функцій надання соціальних послуг до Територіального центру соціального обслуговування РДА - 35% (рис. 37). Не має суттєвих відмінностей між типом населеного пункту, кількістю населення в ОТГ та способом організації соціальних послуг. Однак є тенденція, що громади із власними доходами на 1-го мешканця до 3000 грн. (обрахунок доходів за 9 місяців 2018 року) частіше надавали перевагу введенню в штат посади соціального працівника (39%). Своєю чергою, майже половина громад із більшими доходами (понад 3000 грн.) передавала функції надання соціальних послуг до РДА (46%). Тоді, як серед громад із меншими доходами таких було 22%. Слід додати, що нема відмінностей між власними доходами громад і утворенням спеціалізованої установи для надання соціальних послуг. Тут можна припустити, що така частота вибору цього варіанту пов'язана із міжмуніципальним співробітництвом громад, яке є доволі поширеним серед опитаних нами областей, коли громади спільно утримують одну установу.



Рис. 37. Способи організації надання соціальних послуг

Серед іншого вказано: передання функцій Пришибському стаціонарному відділенню надання соціальних послуг; створення окремої спеціалізованої Установи "Територіальний центр соціального обслуговування людей похилого віку"; служба у справах дітей та соціального захисту населення; користуємось послугами УСЗН в районі; міжмуніципальна угода між ОТГ ; У 2 кварталі 2019 року буде створено Центр надання соціальних послуг; спільне управління територіальним центром (співвласники з

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

райрадою), введення посади головного спеціаліста з соціальних питань, головного спеціаліста з захисту прав дітей, створення міського центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Відповіді на питання з приводу організації адміністративних послуг мали більш однозначний характер. Адже у 53% опитаних громад адміністративні послуги надаються у центрі громади. У третини громад створено ЦНАП. Причому 57% громад утворених у 2015 році утворили такий Центр, а серед громад 2016 та 2017 років ЦНАП утворено у 32% та 23%, відповідно.

Серед іншого вказано, що прийнято офіційне рішення про створення ЦНАП, який і перебуває на стадії створення; створено відділ надання адміністративних послуг; проводиться капітальний ремонт приміщення для створення ЦНАП спільно з програмою "U-LEAD з Європою"; послуги надаються у ЦНАП райдержадміністрації (центрі громади), створені посади юрисконсульта та державного реєстратора.



Рис. 38. Організація надання адміністративних послуг в ОТГ

Загалом нема відмінностей за типом населеного пункту, роком створення чи кількістю населення і вибором способу організації соціальних та адміністративних послуг.

Не менш важливими є послуги пов'язані із організацією правопорядку та пожежної безпеки в ОТГ. Так, відповіді на питання щодо форми організації безпеки є доволі розрізненими. У чверті опитаних громад діють добровільні формування з охорони громадського порядку, у 14% утворено або поліцейську станцію, або муніципальну варту. І в третині громад не організовано надання таких послуг (рис. 39).

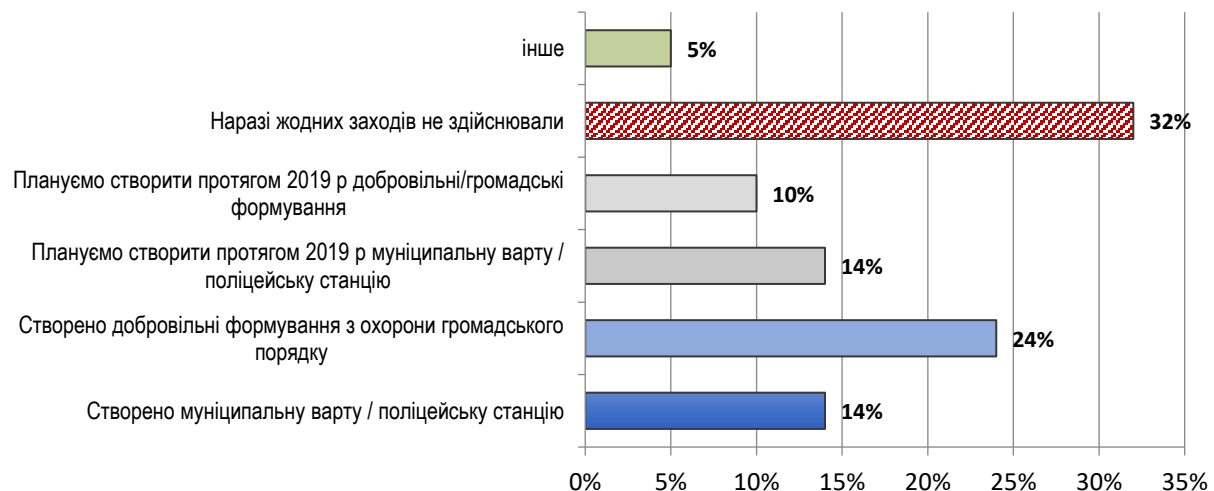


Рис. 39. Форма організації безпеки в населених пунктах ОТГ

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Також у п'ятьох громадах вказали, що існують поряд дві форми організації безпеки: як добровільні формування, так і поліцейська станція. Серед іншого зазначено, що по місту встановлені відеокамери, розроблено та прийнято Комплексну оборонно-правоохоронну програму на 2017-2021 роки "Безпека Немирівської об'єднаної територіальної громади - взаємна відповідальність влади та громад", виділяються кошти для створення поліцейської станції в місті Помічна.

Щодо пожежної служби, то 38% громад її мають, ще 11% планують створити вже до кінця поточного року (рис. 40). Залежності між типом населеного пункту ОТГ, кількістю населення та роком утворення і створенням в ОТГ підрозділу місцевої пожежної служби не виявлено.

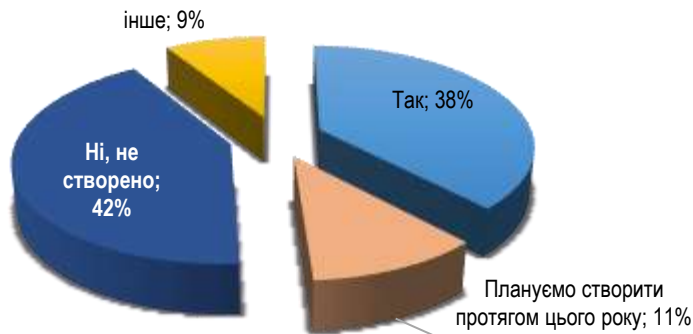


Рис. 40. Розподіл відповідей на питання: «Чи створено в ОТГ підрозділ місцевої пожежної служби / муніципальна пожежна служба?»

Як видно із вибору варіантів щодо надання послуг, серед громад Центрального регіону поширеним є міжмуніципальне співробітництво. За результатами проведеного опитування лише у 15 громадах вказали про відсутність співробітництва. Водночас, 13%, або 10 громад вказали, що перебувають у процесі підписання угоди про співробітництво (рис. 41).

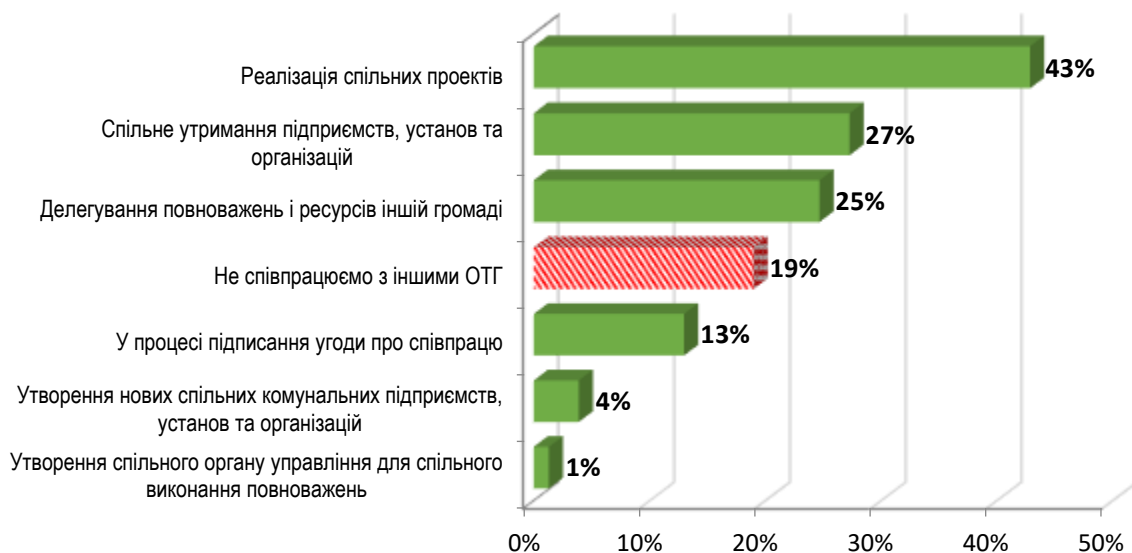


Рис. 41. Сфери міжмуніципального співробітництва ОТГ*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Переважно громади співпрацюють у сфері пожежної безпеки, надання соціальних послуг, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства. Також не залишається поза увагою для співпраці сфера освіти, зокрема, організація підвозу до

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

місця навчання учнів (утримання шкільного автобуса), утримання ЦНАП, організація туристичних послуг, культура та спорт, поводження з ТПВ. Серед іншого було також вказано Smart-район, енергоаудит, інженерна інфраструктура (інтернет), утримання трудового архіву. Тобто спектр сфер міжмуніципального співробітництва є доволі широким. Найпоширенішою формою такого співробітництва є реалізація спільних проектів (43%). Слід також зауважити, що ОТГ вказували не про одну форму співпраці, а про декілька. Зокрема, три громади поряд із реалізацією спільних проектів, вказали, що ще перебувають у процесі підписання угоди про співпрацю. Серед тих, хто співпрацює майже половина (43%) налагодила зв'язки із 1 громадою. Але є випадки співпраці і з двома (9%), трьома (11%) чи навіть чотирма громадами (19%).

Як бачимо, рівень активності ОТГ центральних областей у сфері міжмуніципального співробітництва є доволі високим, адже майже половина опитаних громад долучені до нього. Водночас міжнародне та транскордонне співробітництво не набули поширення серед громад Центральної України. За даними опитування Центру розвитку місцевого самоврядування, серед опитаних 78 громад із Вінницької, Кіровоградської, Полтавської, Черкаської областей лише 5 зазначило про наявність такої співпраці.

У контексті співробітництва доречним є запитання про подальше об'єднання. Як бачимо із рис. 42., відповіді є доволі розрізненими. За типом населеного пункту та кількістю населення не спостерігається відмінностей. Можемо відзначити певну тенденцію: громади, утворені у 2015 та 2016 роках, частіше висловилися за подальше добровільне об'єднання (по 50% та 52%, відповідно). Тоді, як лише третина громад, утворених у 2017 році (36%), підтримують добровільне об'єднання. Серед них також і найбільше тих, хто не може ствердно відповісти на поставлене запитання (36%). Також міські громади частіше схильні до проведення подальшого об'єднання (дооб'єднання інших громад), але не на добровільних засадах (50%). Своєю чергою, 55% сільських громад висловилися за добровільне об'єднання, серед міських таких було лише 21%.

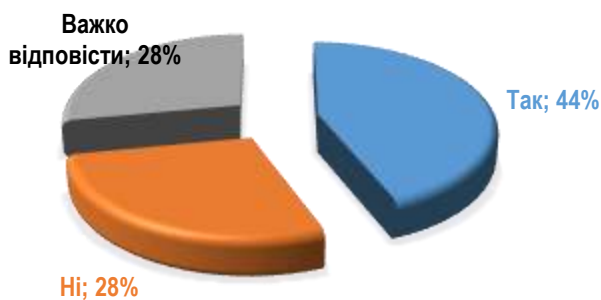


Рис. 42. Розподіл відповідей на питання: «На Вашу думку, чи доцільним є подальше здійснення об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі?»

Проблеми функціонування та інструменти розвитку

ОТГ переважно позитивно оцінюють рівень фінансової підтримки процесів об'єднання громад. Середня оцінка фінансової підтримки держави у впровадженні реформ децентралізації становить 3.14 бали із 5 можливих, де 5 – цілком достатня. Переважно представники громад обирали 3 та 4 бали.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ



Рис. 43. Оцінка фінансової підтримки держави у впровадженні реформ децентралізації у громадах

Говорячи про інструменти, які використовували ОТГ для свого розвитку з моменту утворення можемо констатувати, що усі отримали і використали субвенцію на формування інфраструктури, а також дотації на виконання повноважень у сфері освіти та медицини. Дві третини громад скористалися програмами обласного рівня, трохи більше половини залучали кошти приватних інвесторів (рис. 44).

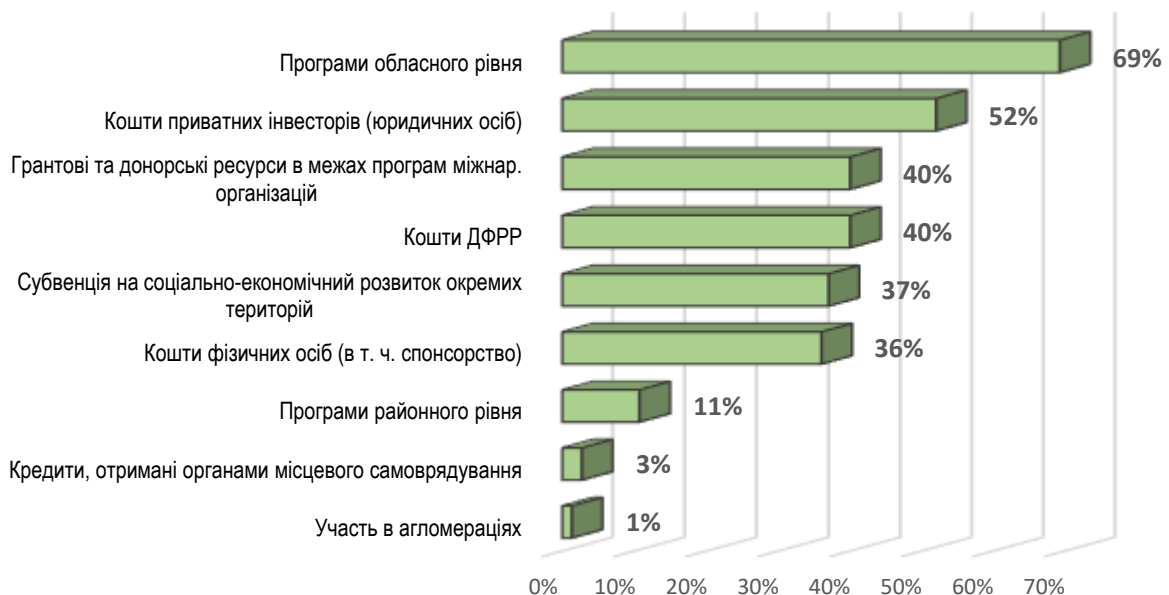


Рис. 44. Розподіл відповідей на питання: «Які інструменти для розвитку використовувала ОТГ з моменту її утворення»*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Брали участь у конкурсах Державного фонду регіонального розвитку переважно громади 2015 та 2016 р. утворення. Лише 29% громад утворених 2017 р. здійснили спроби залучити кошти ДФРР. Також є тенденція щодо частіших спроб користування програмами обласного рівня громадами, які створені на початку першого етапу реформи децентралізації. Цікавим, на наш погляд, є те, що залучення грантових коштів здійснили всі опитані міські громади, серед селищних та сільських таких було 50% та 30%, відповідно. Слід додати, що жодна громада не скористалася програмами транскордонного співробітництва, що є очевидним з огляду на відсутність державного кордону. Проте, до нашої вибірки потрапила 1 громада, яка вказала про участь в агломерації.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Можемо зробити висновок, що з року в рік новоутворені громади збільшують спектр фінансових інструментів, які можуть бути використані для розвитку. Водночас щодо використання грантових ресурсів, то тут слід покращити інформування сільських та селищних громад про можливі шляхи отримання міжнародних грантів.

Оцінки рівня гостроти проблем мали усереднені значення і коливалися між 2.14 до 3.03. Найболючіше у громадах центральних областей оцінили проблему «Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ». Такі проблеми, як низька активність мешканців у питаннях функціонування ОТГ, міграція, тіньова зайнятість та нестача власних фінансових ресурсів були оцінені за рівнем гостроти майже однаково. Найменш болючими для ОТГ опитаних областей були відзначені такі проблеми, як: спротив місцевих мешканців діям влади та відсутність співпраці з іншими громадами. Причому кожна третя громада взагалі не оцінювала рівень гостроти таких проблем, оскільки вважали, що для них – це не проблема взагалі.

Слід додати, що 7% громад не оцінювали за рівнем гостроти проблему щодо нестачі власних фінансових ресурсів. Лише 1% громад не оцінювали міграцію мешканців як проблему. Ті, які оцінили рівень гостроти цієї проблеми схилились до її помірного, незначного впливу.

Таблиця 14

Ранжування проблем розвитку ОТГ за рівнем гостроти (де 1 – незначна, 5 – дуже гостра)

	Проблеми	Середня оцінка	Частка тих, хто вказав, що це не проблема (обрали 0)	% тих, хто оцінив на 1	% тих, хто оцінив на 5
1.	Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ	3,03	8%	15%	15%
2.	Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ	2,97	8%	17%	13%
3.	Нестача власних фінансових ресурсів	2,97	7%	18%	17%
4.	Міграція мешканців за межі ОТГ	2,95	1%	20%	13%
5.	Тіньова (неофіційна) зайнятість населення	2,92	13%	13%	7%
6.	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	2,86	8%	21%	13%
7.	Відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ)	2,78	23%	17%	10%
8.	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	2,42	13%	38%	9%
9.	Неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів	2,38	25%	27%	4%
10.	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	2,32	18%	30%	7%
11.	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	2,16	42%	22%	5%
12.	Спротив місцевих мешканців діям влади	2,14	34%	26%	4%

Найвищі оцінки, тобто 5 балів, за рівнем гостроти отримали твердження про нестачу власних фінансових ресурсів та обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ. Найнижчий бал, за рівнем гостроти, отримали такі проблеми як часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ та брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ.

За результатами кореляційного аналізу виявлено зв'язок середньої сили між проблемою «Нестача власних фінансових ресурсів» та проблемою «Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ» ($r=0,527$, $p<0.01$). Своєю чергою

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

проблема зайнятості в межах ОТГ із середньою силою корелювала із твердженням «Міграція мешканців за межі ОТГ» ($r=0,522$, $p<0.01$). Загалом проблеми нестачі власних ресурсів та міграції корелювали із більшістю інших проблем. Водночас нестача власних фінансових засобів не пов'язувалась із низькою громадянською активністю мешканців, спротивом діям влади, тіньовою зайнятістю. А проблема щодо міграції мешканців не корелювала із частими змінами в законодавчих актах, неналагодженою взаємодією з органами влади інших рівнів та відсутності співпраці з іншими ОТГ. Твердження про відсутність лобіста у вищих органах влади корелювала із такими проблемами, як часті зміни в законодавстві, відсутність співпраці з іншими громадами та неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів.

Окремо ставилося запитання щодо проблем, які перешкоджають залученню зовнішніх фінансових ресурсів. Серед трьох найбільших перешкод, причому із рівномірною пропорцією, вказували на нестачу вільних об'єктів нерухомості, землі, проблеми, обумовлені законодавством, недостатність інформації про потенційні інвестиційні об'єкти в громаді. Значимих відмінностей у виборі перешкод за типом населеного пункту, кількістю населення громади, роком утворення та доходами не виявлено (рис. 45).

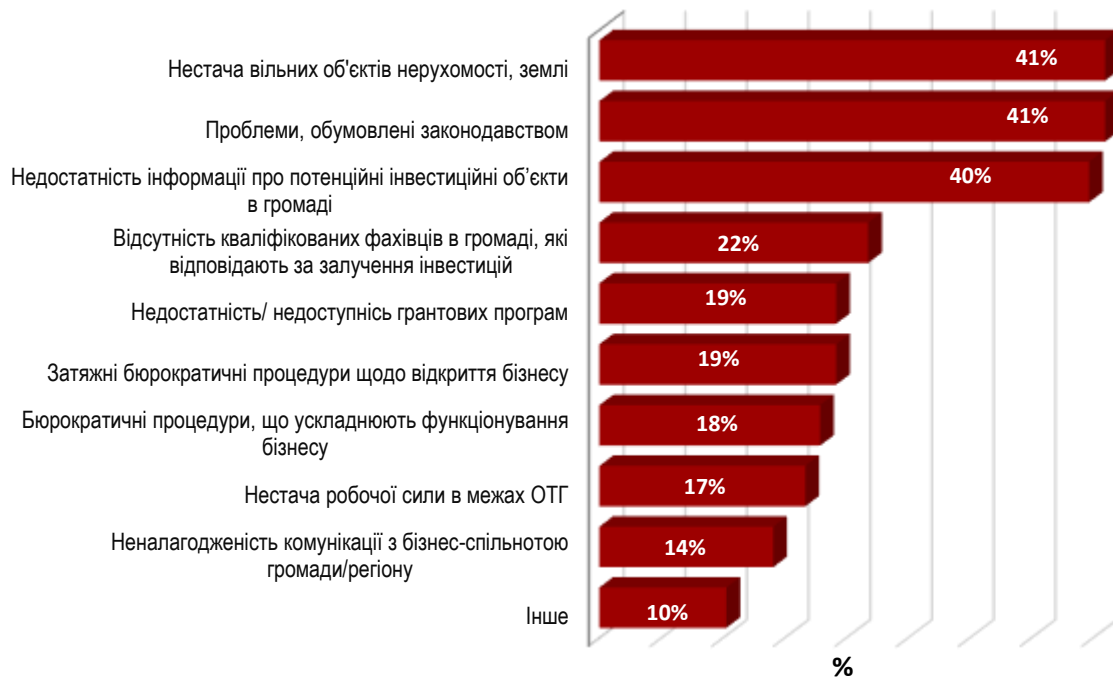


Рис. 45. Перешкоди залучення інвестиційних ресурсів*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Серед інших перешкод зазначено, що є достатня кількість вільних земельних ділянок промислового значення, але інвестори чомусь не поспішають інвестувати ресурси у їх розбудову (є пропозиція – нема попиту). Вагомими для громад є постійні зміни цін та тарифів на енергоносії, а також відсутність гарантій стабільного розвитку громади та держави.

Оцінка демографічної ситуації у громадах

На території громад Центральної України фактично проживає 529 344 особи (інформацію надали 78 ОТГ із 81 опитаної). Ця чисельність перевищує кількість зареєстрованих мешканців, яка становить – 526 107 осіб, оскільки у 36% досліджуваних громад спостерігалось переважання фактичної кількості над кількістю осіб, зареєстрованих в ОТГ. Водночас 27% громад задекларували однакову чисельність населення – як фактичну, так і реєстровану. Спостерігаються чіткі розбіжності в демографічних характеристиках ОТГ різного типу. Міські громади мають, як правило, вищі показники заселення порівняно із селищними та сільськими. Так, найчисельнішою громадою виявилась Тульчинська міська ОТГ Вінницької області, у якій фактично проживає 22,2 тис. осіб. У загальній структурі громад Центральної України частка міських громад складала 15%, при цьому найбільше ОТГ міського типу зосереджено у Вінницькій області (6 громад).

Оцінка демографічної ситуації в динаміці виявила наступні тенденції. За останні 5 років зміни в чисельності населення відбулися у більшості громад. Демографічні зміни відчули 90% ОТГ, причому більшість громад (74%) вказала на депопуляційний їх характер (рис. 46).

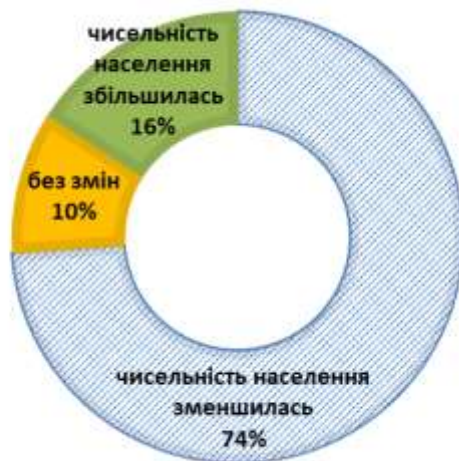


Рис. 46. Тенденції демографічних змін в ОТГ Центральної України

Масштаб скорочення становив від -0,2% до -30% (найбільше скорочення зафіксовано в Оболонській сільській ОТГ Полтавської області). Громади, котрі відзначили зростання загальної чисельності населення, оцінювали зміни від +0,01% до +9%. При цьому серед факторів, які впливають на демографічну ситуацію в ОТГ, респонденти найчастіше обирали старіння населення (84%) і міграцію, зокрема виїзд жителів за межі ОТГ (77%). Водночас, 27% громад, на думку їх представників, зазнавали впливу з боку в'їзної міграції (включно із внутрішньо переміщеними особами).

Найбільша частка осіб працездатного віку зафіксована в Оратівській ОТГ Вінницької області (74%) і Матусівській ОТГ Черкаської області (80%). Найменша частка – у Білозірській ОТГ Черкаської області (37%), що свідчить про проблему відтворення трудових ресурсів на тлі старіння населення і міграційних процесів, які спостерігаються у цій громаді (рис. 47).

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

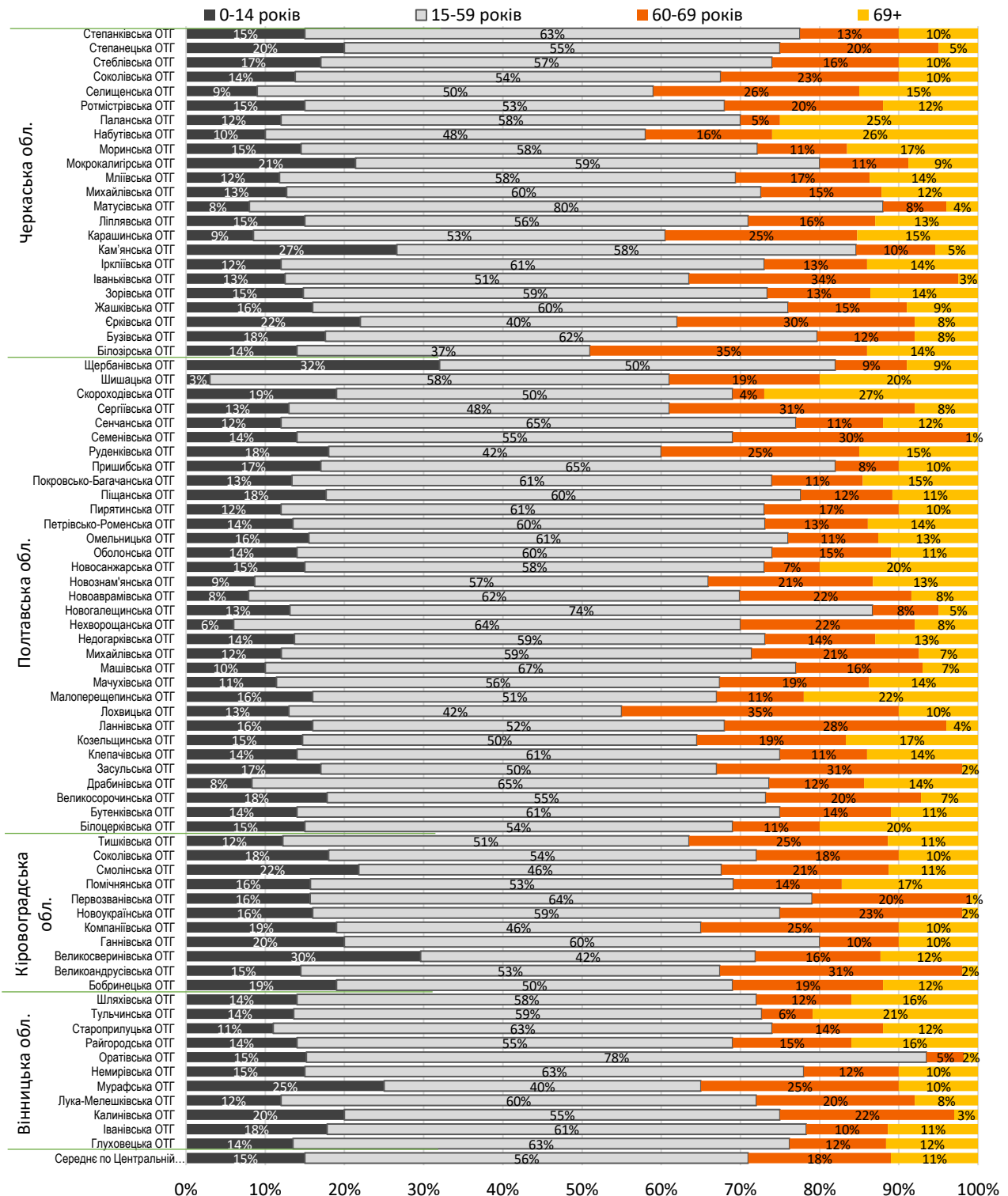


Рис. 47. Вікова структура населення ОТГ Центральної України

Вікова структура населення громад Центральної України характеризує розподіл наявного населення за окремими віковими групами і безпосередньо залежить від специфіки демографічного відтворення та міграції. У відсотковому співвідношенні діти (0-14 років) склали 15%, особи працездатного віку (15-59 років) – 56%, група населення віком 60-69 років – 18%, особи, старші за 69 років – 11% (рис. 48). При цьому загальне

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

демографічне навантаження в ОТГ регіону, як відношення осіб допрацездатного і післяпрацездатного віку до кількості осіб працездатного віку, становило 792 особи на 1000 населення працездатного віку. По Україні вікова структура у 2018 р. складала 15%, 62%, 12% і 11% відповідно, а демографічне навантаження – 631 особу на 1000 населення працездатного віку.

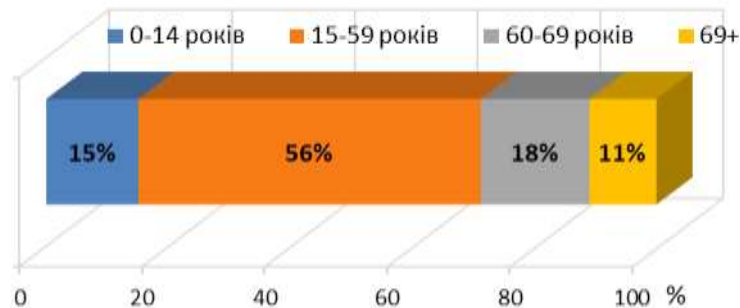


Рис. 48. Вікова структура населення громад

Підприємницьке середовище та розвиток бізнесу в ОТГ

Для забезпечення фінансової спроможності громад необхідним є наявність у їх межах підприємств, які є платниками податків до місцевого бюджету. Насамперед проаналізуємо, які суб'єкти бізнесу, включаючи ФОП, функціонують на території громад за сферами діяльності та кількістю працівників. Як свідчать результати опитування, в ОТГ Центральної України не має жодної громади, у якій відсутні підприємства у галузі сільського господарства (табл. 15). У половині громад присутні малі сільськогосподарські підприємства, у двох третіх громад здійснюють діяльність фермерські господарства із чисельністю до 10 працівників. Водночас, така форма ведення підприємницької діяльності як сільськогосподарський кооператив не поширена на території опитаних громад, про що зазначило 53% з них. У половині громад відсутні підприємства у сфері рекреації і туризму, добувної промисловості чи розроблення кар'єрів та виробництва меблів.

Загалом середні та великі підприємства, які функціонують на території громад, є представниками агробізнесу. Це підтверджують і результати опитування ОТГ, які реалізовані Центрами розвитку місцевого самоврядування. У 78 громадах центральних областей (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська) кількість компаній сільськогосподарського сектору становить 1252. Хоча тут слід додати, що за абсолютною кількістю в громадах переважають ФОП несільськогосподарського сектору, частка яких сягає 69,2% серед усіх діючих суб'єктів господарювання досліджуваних громад.

Цікавим є факт того, що на території ОТГ центральних областей здійснюють діяльність одні і ті ж підприємства. Для прикладу, СТОВ "Агрофірма "Корсунь" була вказана у 4 громадах, як підприємство, яке приносять найбільші доходи, є одним з бюджетоформуючих для ОТГ. «НПФ Урожай» було зазначено також 4 рази, ТОВ "Елеватор "Чиста криниця" – у двох.

Таблиця 15

Суб'єкти бізнесу, включаючи ФОП, які функціонують на території громад за сферами діяльності та кількістю працівників

Вид	мікро (до 10 працівників)	малі (до 50 працівників)	середні (до 250 працівників)	великі (понад 250 працівників)	Не має	Не відповіли на питання
Агрофірми, сільськогосподарські підприємства	21%	54%	41%	19%	1%	3%
Фермерські (селянські) господарства	68%	36%	5%	-	1%	6%
Сільськогосподарські кооперативи	11%	3%	5%	1%	53%	27%
Підприємства у сфері рекреації і туризму	17%	1%			55%	27
Підприємства добувної промисловості і розроблення кар'єрів	4%	12%	3%	6%	47%	28%
Підприємства з виробництва харчових продуктів	23%	18%	12%	9%	28%	19%
Виробництво меблів	22%	8%	-	-	45%	30%
Заклади торгівлі і громадського харчування	86%	23%	4%	-	1%	6%
Інші заклади сфери обслуговування	72%	9%			8%	17%
Інноваційні підприємства (технопарк, бізнес-інкубатор інше)	1%	3%	-	-	69%	27%
Інші підприємства переробної промисловості	23%	14%	10%	4%	28%	28%

Примітка: сума по окремих рядках не становить 100%, оскільки у громадах зустрічалися випадки наявності підприємств однієї галузі з різною кількістю працівників

Наявність підприємств на теренах ОТГ свідчить про те, що вони надають робочі місця. Якщо говорити про підприємства сільськогосподарського сектору, то значно зростає частка їх працівників у сезон. Що є певним недоліком для центральних областей, адже там є велика концентрація таких компаній (табл.16).

Таблиця 16

Суб'єкти бізнесу та наявність працівників на підприємствах, зареєстрованих в ОТГ центральних областей

сектор	Суб'єкти бізнесу	Кількість, одиниць	%	працівники в сезон		працівники не в сезон	
				К-сть, осіб	%	К-сть, осіб	%
Сільськогосподарський сектор	Компанії	1252	7.9%	27438	60.0%	18308	40.0%
	ФОП	1433	9.1%				
Несільськогосподарський сектор	Компанії	2165	13.8%	27052	53.2%	23814	46.8%
	ФОП	10894	69.2%				

Окрім компаній, які зареєстровані в ОТГ, є частина підприємств, які здійснюють свою діяльність на території громад, однак там не зареєстровані. Щодо відповіді на питання «Чи функціонують у межах вашої ОТГ компанії або ФОП, що зареєстровані за її межами?», то для більшості ОТГ центральних областей така ситуація є типовою (68%).

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Однією з причин цього майже половина громад вказали те, що значна частина виробництва розташована за місцем поточної реєстрації (52,8%) (табл. 17).

Таблиця 17

Основні причини реєстрації суб'єктів господарювання за межами ОТГ, %*

Причини	ОТГ центральних областей
Значна частина виробництва розташована за місцем поточної реєстрації	52.8%
Особистий інтерес (наприклад, місце проживання сім'ї) власника або ФОП	37.7%
Для компанії недоцільно створювати окреме представництво у межах ОТГ	41.5%

*сума відповідей не становить 100%, оскільки була можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Цікаво, що функціонування не за місцем реєстрації є більш поширеним серед суб'єктів господарювання несільськогосподарського сектора. Частка ФОП несільськогосподарського сектора сягає 39,1% від усіх незареєстрованих в ОТГ суб'єктів господарювання (табл. 18).

Таблиця 18

Частка підприємств та ФОП, які функціонують в межах ОТГ, однак зареєстровані поза її межами

Сільськогосподарський сектор		Несільськогосподарський сектор	
Частка компаній	Частка ФОП	Частка компаній	Частка ФОП
21.3%	11.4%	28.2%	39.1%

Наявність незареєстрованих суб'єктів господарювання в ОТГ є передумовою для апарату управління налагоджувати комунікацію з місцевими підприємцями, проводити переговори щодо їх перереєстрації. За результати опитування кількість ОТГ, у яких не здійснювалися спроби переговорів з підприємцями на предмет перереєстрації є незначною. У 49,1% ОТГ тривають такі переговори, а керівництво ОТГ оптимістично налаштоване щодо шансів переконати їх перереєструватися. У чверті громад (28,3%) констатували, що комунікували з підприємцями, але прийшли до висновку, що немає шансів переконати їх перереєструватися в межах ОТГ. І ще 11,3% ОТГ зазначило, що підтримують зв'язки та обговорюють умови перереєстрації, але песимістично налаштовані щодо шансів переконати підприємців. Слід додати, що основним аргументом керівництва ОТГ під час переговорів є твердження: «Ми будемо використовувати прибуток від податку на доходи фізичних осіб для інвестування в покращення доріг та в іншу громадську інфраструктуру, яку потребують підприємства» (84,1%).

У межах дослідження, здійсненого Інститутом ставилися запитання щодо того, які нові суб'єкти бізнесу створені в ОТГ після об'єднання, які заходи здійснено для активізації зайнятості місцевого населення та розвитку бізнесу. Як видно з представлених результатів (рис. 49.), серед нових суб'єктів бізнесу переважають заклади торгівлі та громадського харчування. Четверть становлять інші заклади сфери обслуговування. Доцільно зауважити, що у третині громад не створено жодного нового підприємства чи зареєстровано ФОП. До категорії «інше» віднесено асфальтний та асфальтобетонний заводи, підприємство по виробленню енергії на сонячних батареях.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

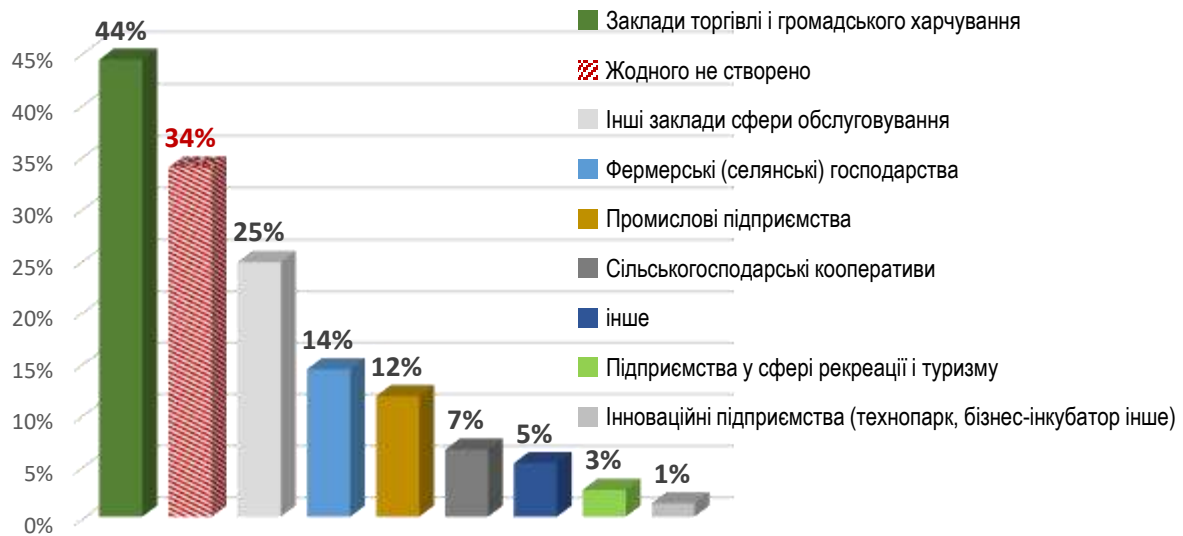


Рис. 49. Види нових суб'єктів бізнесу, що утворені в громадах після об'єднання*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів

Щодо заходів, які реалізовували в ОТГ з метою розвитку бізнесу, то половина громад надає в оренду приміщення, покращує інженерну інфраструктуру, замовляє роботи та послуги у місцевих підприємців. Зниження ставок місцевих податків та зборів реалізували у чверті опитаних громад.

Понад половина опитаних громад, які утворені у 2017 р. (53%), та 86% утворених у 2016 році здавали в оренду вільні об'єкти нерухомості. Натомість серед громад утворених у 2015 р. таких заходів був реалізований лише у третині (31%).

Серед опитаних міських громад усі вказали, що замовляли роботи та послуги у підприємств, розміщених у межах ОТГ. Серед селищних про це вказали 77%, а серед сільських - 49%. Також у міських громадах частіше організовували виставки та ярмарки (75%), тоді як у 44% селищних громад здійснили промоційні заходи, і у 29% сільських.



Рис. 50. Заходи, спрямовані на сприяння розвитку бізнесу в ОТГ*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

За даними опитування ЦРМС, серед потреб компаній/ФОП, які функціонують в ОТГ центральних областей, найбільш гостро стоїть потреба громадської інфраструктури (69,9%), другою за величиною є потреба кадрів робочих професій (52,2%). Наступними за важливістю відзначено ІТ/телекомунікації (наприклад, доступ до Інтернету) – 21,7% та зрозумілі та прозорі процедури ведення бізнесу (наприклад, реєстрація бізнесу) – 13,4%.

Як бачимо з проведеного дослідження, місцева влада відповідає на потреби місцевого бізнесу і, насамперед, здійснювала заходи із покращення інфраструктури.

Поряд із заходами спрямованими на розвиток вже існуючого бізнесу в ОТГ місцева влада проводить заходи щодо активізацій зайнятості місцевих мешканців. Серед найбільш поширених інструментів варто назвати: налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості та організацію громадських робіт. У двох третях громад досліджуваних областей не здійснювали заходи щодо розвитку кооперації, у половини громад не проводили навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу, а також не розробляли детальну програму зайнятості (табл. 19).

Таблиця 19

Оцінка інструментів, що використовуються в ОТГ для активізації зайнятості місцевого населення

(де 1 - не принесли результату, 3 – ефективні, принесли позитивний результат)

Інструменти	1	2	3	Захід здійснили, але поки не можемо оцінити дієвість	Не здійснювали
Розробка програми/плану зайнятості населення	5%	17%	10%	15%	53%
Налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості	6%	22%	47%	13%	12%
Організація громадських робіт	4%	23%	51%	8%	14%
Розвиток різних форм кооперації, вт.ч. сільськогосподарської	6%	8%	3%	12%	71%
Навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу	8%	9%	3%	23%	57%
Інформування громадськості та громадських організацій про конкурсні програми і гранти обласного, державного та міжнародного рівнів	14%	20%	14%	34%	18%

Щодо оцінки дієвості проведених заходів, то найвищий середній бал отримали організація громадських робіт (2,6 бали) та налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості (2,53 бали). Дієвість такого заходу, як навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу був оцінений представниками ОТГ найнижче – 1,73 бали. Поряд із цим, як малоефективні, були оцінені заходи щодо розвитку кооперації – 1,76 бали.

Інформування громадськості та громадських організацій про конкурсні програми і гранти обласного, державного та міжнародного рівнів здійснити у понад 80% громад, проте у третини з них не могли оцінити його ефективність.

Інформування громадськості та громадських організацій про конкурсні програми і гранти обласного, державного та міжнародного рівнів здійснити у понад 80% громад, проте у третини з них не могли оцінити його ефективність.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

В контексті реалізованих заходів щодо розвитку бізнесу доцільним є питання оцінки власної інвестиційної привабливості громад. Середня оцінка склала 3.86 бала із 5 можливих. Лише 8% ОТГ не могли ствердно визначити на скільки вони привабливі для інвесторів. Відносна більшість оцінок припадала на 4 бали (42%). Відмінностей за роком утворення чи типом населеного пункту і оцінкою інвестиційної привабливості не спостерігалось.



Рис. 51. Оцінка інвестиційної привабливості громад

Першочерговим заходом щодо нарощення власного фінансового потенціалу керівництво ОТГ вбачає пошук інвестора та відкриття нових підприємств. Про це зазначили дві третіх громад (68%). У половині громад орієнтуються на залучення грантових коштів. Ще 44% опитаних вказали, що згодні об'єднатися із іншими населеними пунктами чи громадами. Лише у третині громад зазначили, що будуть проводити переговори щодо перереєстрації підприємств (рис. 52).



Рис. 52. Заходи із залучення фінансових ресурсів*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

На пошук інвестора покладаються більшість громад утворених 2016 та 2017 р. Тоді, як серед громад, утворених у 2015 році, менше половини зазначили цей варіант. Дві третіх громад, утворених у 2015-2016 роках, розглядають варіант подальшого дооб'єднання. Серед утворених протягом 2017 р. частка таких, що вказали про цю можливість сягала 38%.

Громадська участь мешканців у питаннях функціонування ОТГ

Щодо активізації мешканців у громадському житті, а також залученості їх до управління, то можемо ствердно сказати, що реформа децентралізації цьому надзвичайно сприяє. За всіма можливими офіційними інструментами громадської участі спостерігаємо активізацію після об'єднання. При цьому, така форма як громадська експертиза взагалі є новою для населення опитаних центральних областей (рис. 53). Частота появи місцевих ініціатив, можливостей написання індивідуальних чи колективних петицій, консультацій із громадськістю збільшилась вдвічі після об'єднання. Такі інструменти, як молодіжна рада та громадський бюджет функціонують у чверті опитаних громад (25% та 26% відповідно). Слід додати, що більша кількість можливих інструментів участі мешканців у питаннях управління є у міських ОТГ. Для прикладу, молодіжні ради функціонують у 73% міських громадах, у 39% селищних, і 21% сільських. Цікавою є тенденція, що місцеві ініціативи частіше діють у громадах, утворених у 2017 р., порівняно з громадами, які утворились раніше. Однак, залежності між рівнем доходів громад і кількістю інструментів громадської участі не виявлено.

Якщо ж говорити про інструменти, які діяли до об'єднання в населених пунктах, то найбільш поширеними були загальні збори, громадські слухання, громадські організації. Ці інструменти, доречі, залишаються найбільш популярними й після об'єднання.

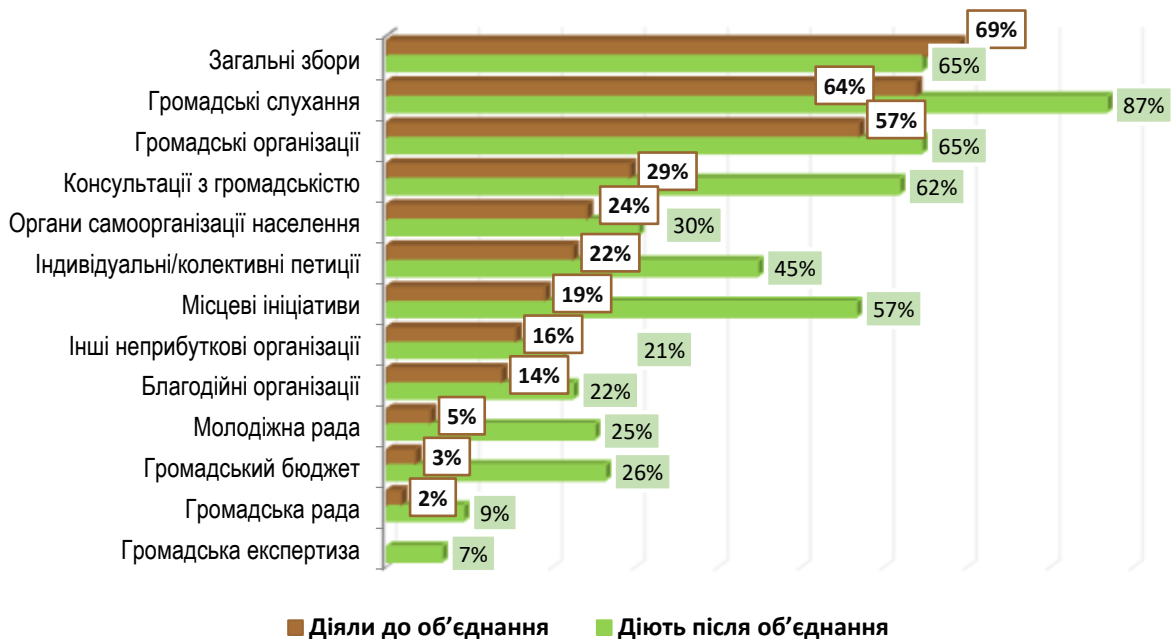


Рис. 53. Інструменти громадської участі в управлінні ОТГ*

* Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів

Як бачимо, керівництво громад пропонує чималий спектр інструментів громадської участі. Проте залишаються відкритими питання, яка частка місцевого населення їх використовує і на скільки такі інструменти є ефективними та як впливають на формування соціального капіталу спільноти нових утворених територіальних громад.

Кореляційна матриця проблем функціонування ОТГ

проблеми	Нестача власних фінансових ресурсів	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	Неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів	Відсутність лобіста у вищих органах влади	Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ	Спротив місцевих мешканців діям влади	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ	Тіньова зайнятість населення	Міграція мешканців за межі ОТГ
Нестача власних фінансових ресурсів	1	0,408**	0,384*	0,318*				0,328**	0,243*	0,527**		0,351**
Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ		1		0,435**	0,286*							
Відсутність співпраці з іншими ОТГ			1	0,486**	0,354*							
Неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів				1	0,392**							
Відсутність лобіста у вищих органах влади					1					0,452**		0,275*
Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ						1			0,251*	0,266*		0,269*
Спротив місцевих мешканців діям влади							1	0,318*				
Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ								1	0,407**	0,410**		0,399**
Поганий стан чи відсутність інфраструктури									1	0,413**		0,258*
Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ										1		0,522**
Тіньова (неофіційна) зайнятість населення											1	0,302*

**p<0.01, * p<0.05

Висновки

За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад центральних областей виявлено, що в половини з них штат налічує 33 працівників та формується до 6 структурних підрозділів. В середньому ж у штаті цих ОТГ 41 працівник. Щодо наявного інформаційного та документального забезпечення в ОТГ, то більшість з них мають програми соціально-економічного розвитку, паспорт ОТГ, положення, які врегульовують благоустрій, та Стратегію розвитку. Однак, на своїх вебсайтах розмістили Стратегію розвитку менше половини опитаних. Своєю чергою, інформаційне наповнення сайтів громад стосується оприлюднення інформації про освоєння, розпорядження бюджетними коштами, а також про поточну діяльність ради ОТГ (рішення сесії, виконкомів, проекти таких рішень). Тому більшість з них вважають власні сайти інформативними.

ОТГ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Під час відповіді на питання з приводу оцінки об'єктів інфраструктури у населених пунктах до об'єднання, то вони мали усереднені значення. Найкраще були оцінені дитсадки, школи та медичні заклади. Найгірші оцінки припадали на поводження з твердими побутовими відходами, стан тротуарів та доріг. За час об'єднання спільними зусиллями керівництво реалізувало капітальні ремонти освітніх закладів у половини громад. У двох третіх громад здійснено поточні ремонти дорожнього покриття, освітніх установ, а також інфраструктури у сфері культури.

Щодо організації базових послуг населенню, то керівництво громад організовувало їх надання у різний спосіб. Зокрема, у майже третини громад соціальні послуги надаються у самій громаді, ще третина передала свої повноваження Територіальним центрам соціального обслуговування РДА, ще у третини громад утворили спеціалізовану установу. У половини опитаних ОТГ вказали, що надають адміністративні послуги у центрі громади. У переважній більшості ОТГ налагоджено збір та вивезення твердих побутових відходів. Найменшою мірою, наразі, реалізовані в самих ОТГ послуги із безпеки (41% вказали, що не утворили підрозділ місцевої чи муніципальної пожежної служби, у 32% не сформовано поліцейську станцію чи муніципальну варту). Достатньо часто обирався варіант «інше», у якому зазначали, що послуги надаються спільно з іншими органами місцевого самоврядування чи установами. Про налагоджене міжмуніципальне співробітництво свідчить і те, що у 81% громад вказали, що співпрацюють з іншими. Найбільш популярною формою співпраці є реалізація спільних проектів.

Фінансову підтримку держави у впровадженні реформ децентралізації у опитаних громадах переважно оцінювали на 3 та 4 бали з 5 можливих. Серед інструментів, якими скористалися у двох третіх ОТГ вказали про програми обласного рівня, по 40% скористалися коштами ДФРР та грантовими ресурсами в межах міжнародних програм. Варто зазначити, що сільські та селищні громади порівняно з міськими продемонстрували слабку участь у донорських програмах міжнародних організацій.

Серед трьох найбільших перепон до розвитку загалом вказано про обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ, низьку активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ, нестачу власних фінансових ресурсів. Водночас, для залучення зовнішніх додаткових ресурсів перешкодами є відсутність вільних об'єктів нерухомості, землі, або інформації про потенційні інвестиційні об'єкти, а також проблеми, обумовлені законодавством.

Нарощувати власні фінансові ресурси в опитаних ОТГ планують, насамперед, за рахунок пошуку інвестора та відкриття нових підприємств. У половини опитаних вказали і про залучення грантових коштів. Слід зазначити, що у переважній більшості громад вже були проведені переговори з місцевими підприємцями щодо перереєстрації бізнесу в ОТГ. Заохочувати місцевих мешканців до підприємницької діяльності планують у третині громад.

З моменту об'єднання прослідковується інтенсифікація участі місцевих мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ. Вдвічі збільшились заходи щодо консультацій з громадськістю та місцеві ініціативи. У майже третини громад функціонують молодіжні ради та громадський бюджет. Найбільш розповсюдженими та усталеними формами участі мешканців в питаннях управління ОТГ залишаються загальні збори, громадські слухання, а також громадські організації, які функціонували й до об'єднання.

Резюме Захід vs Центр

Об'єднані територіальні громади західних та центральних областей, які взяли участь в опитуваннях мають, як спільні, такі і відмінні риси. Насамперед, вони відрізняються за чисельністю мешканців та площею. У Карпатському регіоні переважають громади із чисельністю від 5 до 15 тис. осіб та із середньою площею 108.7 км². У центральних областях половина громад із кількістю населення до 5 тис. та середньою площею 167.3 км². За роком об'єднання у центральних областях переважають громади 2017 року утворення, третина об'єдналися у 2016 р. і лише 18% представляють 2015 р. У Карпатському регіоні тих, які утворилися 2017 р. – 44%, у 2016 р. – 23%, і у 2015 р. – 33%.

Громади Центральної України є меншими за чисельністю населення порівняно з громадами Карпатського регіону. Про це свідчить фактична чисельність населення регіонів: 526 107 осіб у 78 ОТГ центральних областей і 542 799 осіб у 60 ОТГ Карпатського регіону. Депопуляційні процеси більшою мірою притаманні громадам Центральної України – 74% вказали на зменшення населення упродовж останніх 5 років (в Карпатському регіоні – 52%).

Серед чинників, що впливають на демографічну ситуацію в громадах, головним було визначено старіння населення для ОТГ центральних областей і міграцію за межі ОТГ для Карпатського регіону.

Вікова структура і загальне демографічне навантаження на працездатне населення у громадах обох регіонів мають близькі значення.

Спільним для обох регіонів є бачення щодо подальшого добровільного об'єднання. По 44% вважають доцільним його проведення в подальшому виключно на добровільній основі. Водночас, серед громад центральних областей частка тих, хто не міг ствердно відповісти на поставлене питання є дещо більшою порівняно із громадами Карпатського регіону (28% проти 17%).

Під час відповіді на питання щодо змін в інфраструктурі після об'єднання, то вектор здійснених заходів був цілком однаковий для обох груп областей. Переважно реалізовувалися капітальні ремонти освітніх установ, поточні ремонти ФАП чи амбулаторій, дорожнього покриття. В меншій мірі заходи стосувалися ремонтів тротуарів, централізованого водопостачання та водовідведення. Однак, частота виборів щодо здійснених інфраструктурних заходів була інтенсивнішою в ОТГ центральних областей. Це певною мірою свідчить про наявність більших фінансових ресурсів у власному розпорядженні.

Немає відмінностей в оцінках фінансової підтримки держави у впровадженні реформ децентралізації в обох дослідженнях, як і власної інвестиційної привабливості громад центральних та західних областей.

Однак, громади Карпатського регіону частіше вказували на використання такого інструменту, як субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій (60% проти 37%), дещо частіше здійснювали спроби скористатися коштами ДФРР (54% проти 40%) ніж ОТГ центральних областей. Водночас, у центральних областях у половини опитаних громад використовували кошти приватних інвесторів, причому великих

підприємств, які функціонують на їх території. Для Карпатського регіону цей показник був на рівні 33%.

Області Центральної України характеризуються наявністю значної кількості сільськогосподарських підприємств різної величини. Однак, у цих областях після об'єднання, рідше створювалися будь-які нові суб'єкти господарювання порівняно із громадами Карпатського регіону (34% проти 19% - жодного не створено). Водночас в ОТГ Карпатського регіону частіше орієнтувалися на створення фермерських господарств та сільськогосподарських кооперативів.

Середні оцінки проблем, які перешкоджають розвитку, у двох досліджуваних регіонах суттєво не відрізнялися. За виключенням тенденції, що у Карпатському регіоні рівень гостроти проблем пов'язаних із частими змінами законодавства та обмеженою можливістю зайнятості мешканців в межах ОТГ оцінювали вище порівняно із громадами центральних областей. Єдина середня оцінка такої проблеми як міграція мешканців була значимо більшою у громадах Карпатського регіону 3.65 проти 2.95 у ОТГ центральних областей, $p < 0.01$.

Щодо перешкод залучення зовнішніх фінансових ресурсів, то в обох групах ОТГ у топ-3 вказували на недостатність інформації про потенційні інвестиційні об'єкти в громаді, проблеми обумовлені законодавством. Водночас, для центральних областей актуальною є проблема нестачі вільних об'єктів нерухомості чи землі.

Говорячи про співпрацю, то тут громади відрізняються за напрямом її організації. Насамперед, ОТГ центральних областей налагоджували міжмуніципальне співробітництво. Серед опитаних 81% вказали про хоча б одну форму співпраці з іншими громадами, органами місцевого самоврядування (у Карпатському регіоні таких було 63%). Недостатню задіяність у міжмуніципальному співробітництві ОТГ Карпатського регіону компенсували за рахунок міжнародної та транскордонної співпраці.

Інструменти громадської участі відрізняються до об'єднання та після за частотою появи. Проте значимої різниці у їх поширеності між громадами в обох опитуваннях не спостерігається. Загалом, для всіх найпоширенішими є три форми, а саме: загальні збори, громадські слухання та громадські організації.

Підписано до друку 22.05.2019р.
Папір ксерокс ний. Друк на різнографі.
Гарнітура "Arial" Умов. друк. арк. 9,6.
Наклад 100 прим. Зам.№12
Друк: ПП "Арал" Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.
Державна реєстрація 09.09.1998 р.

м.Львів, вул. Козельницька, 4 Тел: (050) 371-62-80