

«СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАДИ ПІСЛЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЄМІЛЬЧИНСЬКОЇ ОТГ)»

Лук'янчук Яна Ігорівна

2 курс, спеціальність «Політологія»

(бакалаврського) рівня вищої освіти

Мацієвський Ю.В., д.пол.н., проф.

***Анотація:** У цій статті увага зосереджена на вивченні теми децентралізації в Україні, а саме на наслідках, які вона зумовлює в громаді після. Важливим є те, що зміни показані на окремо обраній ОТГ. Оцінка наслідків реформи проводиться за критеріями спроможності, а також за додатковими фінансовими та інфраструктурними показниками, що дає змогу провести аналіз спроможності не лише однієї громади, а й інших. Таким чином, у статті визначено не лише рівень спроможності, а й те, чи справді проведення реформи децентралізації в громадах є успішним.*

***Ключові слова:** децентралізація, реформа, спроможність, ОТГ, критерії оцінювання.*

Вступ. У 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування¹. Її головною метою була децентралізація влади та застосування принципу субсидіарності, тобто вирішення конкретних проблем на рівні влади, що є найближчою до людей. До 2014 року ці плани не вдалось реалізувати. Після Революції гідності сформований уряд на чолі з Арсенієм Яценюком затвердив національний проект «Децентралізації». Відтак 1 квітня 2014 року було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні², яка зазначила, що проведення дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту, покращити якість та доступність публічних послуг, вирішити демографічну ситуацію. Тобто забезпечити формування спроможних територіальних громад.

В статті показано не загальною як відбувалась реформа децентралізації в Україні, а її вплив на окрему вибрану громаду і чи відповідає вона всім критеріям спроможності зараз. Тому важливим є те, чи сформувалась після впровадження реформи децентралізації спроможна Ємільчинська територіальна громада.

Мета. Визначити рівень спроможності Ємільчинської об'єднаної територіальної громади Житомирської області після впровадження реформи децентралізації.

Завдання:

¹Інформаційно-аналітична система по законодавству України. Європейська хартія місцевого самоврядування 1997 року. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=00X1Y5E859>. (опубліковано: 04.06.2013, дата звернення: 09.11.2021).

²Верховна Рада України. Концепція реформування місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (опубліковано: 01.04.2014, дата звернення: 09.11.2021).

1. Проаналізувати, які чинники успішно сформованих територіальних громад, визначених після реформи децентралізації в Україні, я можу застосувати в своєму випадку.
2. Виділити показники, якими можна охарактеризувати на цей час Ємільчинську ОТГ та визначити числове значення цих показників.
3. Порівняти отримані дані з тими, що містяться в спеціальній таблиці критеріїв Мінрегіону.
4. Виявити рівень спроможності цієї громади після проведення реформи.

Методологія. У цій роботі я буду використовувати такі критерії спроможності громад, що розробило Міністерство розвитку громад та територій України, як: чисельність населення, що постійно проживає в ОТГ; кількість учнів, що здобувають освіту на території громади; загальна площа; індекс податкоспроможності бюджету і частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету, які є даними для оцінки спроможності громади. Також буду аналізувати цифрові дані про Ємільчинську ОТГ та території, що увійшли до неї (показники демографії, інфраструктурного розвитку, фінансового забезпечення). Головний метод³, яким я користуюсь у своєму дослідженні - це аналіз критеріїв ефективності існування громад. На основі аналізу я також зможу виявити дані показників, які має Ємільчинська громада на цей час та знайти відповідь на поставлене мною запитання.

Аналіз останніх досліджень. Так, як тема спроможності певної громади це лише точкове питання, то кількість наукової літератури по окремій ОТГ є обмеженою. Тому увага звернена на різні соціологічні дослідження, законопроекти та статті про реформу, а також представлені критерії оцінювання спроможності ОТГ. Основним джерелом є Методичні рекомендації оцінки рівня спроможності територіальних громад⁴, які представило Міністерство розвитку громад на території України. У роботі було зроблено висновок про основні показники, які визначають соціально-економічну спроможність ОТГ, порядок та критерії оцінки їх рівня. У створеній таблиці наведено мінімальне, середнє та максимальне значення таких показників як чисельність, індекс податкоспроможності, площа та частка місцевих податків і зборів, які я буду застосовувати.

Іншим не менш важливим джерелом для розкриття питання є Портал спроможності територіальних громад⁵, розроблений Міністерством розвитку громад на території України за участі та координації Організації з безпеки та співробітництва в Європі. На ньому розміщена цифрова карта України, на якій звернено увагу, як на всю територію загалом, так і окремі регіони. Завдяки цьому

³ Мацієвський Ю.В, Лебедюк В.М. «Як писати наукові роботи з політології?». Видавництво Національного університету «Острозька академія». Острог. 2015. URL: <https://cutt.ly/iJdiA4Z>. (дата звернення: 10.11.2021).

⁴Прес-центр ініціативи «Децентралізація». Методичні рекомендації оцінки спроможності територіальних громад Міністерства розвитку громад та територій. 15.11.2019. URL: <https://cutt.ly/nD4nRCu>. (дата звернення: 09.11.2021)

⁵Міністерство розвитку громад та територій України. Портал спроможності територіальних громад. 2021. URL: <https://cutt.ly/9D4nAbp>. (дата звернення: 09.11.2021).

можна виявити дані показників за певними аспектами. До прикладу, такі як чисельність населення, працездатність осіб, розвиток інфраструктури. З статті української асоціації районних та обласних рад⁶ використано, представлений кінцевий результат сформованої громади, як здатність самостійно приймати рішення, ефективність управління, покращення умов життя. Вона дає змогу вибрати, які чинники підходять для порівняння. У статті, яку представив проект DESPRO⁷, зроблений висновок таких переваг спроможності громад: прозоре планування власного розвитку, залучення інвестицій, розвиток інфраструктури, що описують важливість відповідності критеріям.

У дослідженні В.В.Клочана, В.О.Мірошника, К.П.Надточного⁸ зроблено висновок про те, що реформа повинна сформувати потужне місцеве самоврядування. Адже місцеве самоврядування відіграє значну роль в формуванні спроможної громади і її подальшого існування. Також у цій монографії звернено увагу на такі негативні сторони реформи, як: нерівномірність соціально-економічного розвитку територій, макроекономічна нестабільність, посилення корупції на локальному рівні, які варто врахувати при оцінюванні ОТГ. З монографії Інституту регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України⁹ використано інформацію про такі механізми проходження адміністративно-фінансової децентралізації громад, як: стимулювання економічної активності, залучення потенціалу усіх суб'єктів для розвитку громади, зростання інвестицій, з цього випливає ще один критерій порівняння як економічний розвиток громади.

Дослідження OECD Multi-level Governance Studies¹⁰, де описується Україна в порівнянні з Європою, показало саму суть реформи, яка повинна забезпечити формування самостійної громади, що здатна функціонувати за власними правилами. У ньому також представлено такий важливий наслідок, як ефективність прийняття рішень. Варто зазначити, що дослідження, яке було представлено Українським незалежним центром політичних досліджень¹¹ і Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування¹² описують проведення реформи, як такої, що повинна зумовити

⁶Українська асоціація районних та обласних рад. Чи об'єднуватимуть об'єднаних: нові критерії спроможності громад. 29.10.2019. URL: <http://uaror.org.ua/?p=20139>. (дата звернення: 09.11.2021).

⁷Швейцарсько-український проект DESPRO «Підтримка децентралізації в Україні». Чого чекати від об'єднаних громад? 2014. URL: https://despro.org.ua/upload/medialibrary/Gromada%20A5_PRINT_2.pdf. (дата звернення: 09.11.2021).

⁸Клочан В.В., Мірошник В.О., Надточний К.П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. Інвестиції: практика та досвід. №1. 13.12.2020. С. 142-147. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2020/25.pdf. (дата звернення: 10.11.2021).

⁹ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Серія «Проблеми регіонального розвитку». 2020. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>. (дата звернення: 09.11.2021).

¹⁰OECD. Multi-level Governance Studies. «Maintraining the Momentum of Decentralisation in Ukraine». 15.06.2018. URL: <https://cutt.ly/uD4n26S>. (дата звернення: 10.11.2021).

¹¹Український центр незалежних політичних досліджень. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. 2017. URL: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Ukraine-Decentralisation-UK-2017.pdf>. (дата звернення: 09.11.2021).

¹²Національний проект Децентралізація. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 10.09.2020. URL: <https://cutt.ly/AD4YDaQ>. (дата звернення: 10.11.2021).

зміни не тільки в самоврядуванні, а й в об'єднанні сіл з центром та становлення їх відносин. На сайті «Громада.інфо» було представлено смарт-карту¹³, де показано чіткі межі Ємільчинської громади та її територіальних змін, які дають змогу визначити чисельність та площу сіл, які я повинна врахувати.

Отож цей аналіз допоможе описати реформу децентралізації, визначити її завдання та дослідити головний наслідок проведення – спроможність ОТГ, що є ключовим питанням. Дає можливість чітко визначити на які критерії слід звернути увагу та як досліджувати їх у моєму випадку. Дає змогу простежити як відбувається реформа на окремому прикладі, а не загалом.

Виклад основного матеріалу.

Суть реформи децентралізації. До проведення реформи на території України діяв поділ на села, селища, міста, а вони в свою чергу об'єднувались у більші адміністративні одиниці як райони та області. На кожному такому рівні були власні органи управління. Сільські ради за таким поділом мали набагато менше повноважень і незалежності, ніж обласні. Зрозуміло, що ефективно управління всіма територіями не відбувалось. Цим пояснюється те, що країна потребувала значних змін в управлінні територіями, тому влада була зобов'язана погодитись на проведення реформи децентралізації.

Так, зміни в місцевому самоврядуванні зумовлені впровадженням реформи в Україні відбулись у 2014 році. Проведення децентралізації характеризується формуванням громад як окремих та незалежних одиниць, збільшення їх ресурсів та фінансової спроможності, а також наданням більших можливостей в управлінні. Важливість цих змін полягає у тому, що невеликим населеним пунктам надається більше повноважень в управлінні власними територіями. Адже, вирішення проблем через обласну раду потребувало багато часу і не завжди ефективно відбувалось. Цю систему потрібно було змінити для того, щоб всі території мали змогу ефективно розвиватись та існувати. Тому доцільно надавати більше можливостей меншим адміністративним одиницям. Я вважаю, що вони здатні самостійно розв'язати проблеми, розумно керувати коштами і відповідати за свої дії.

У квітні того ж року Уряд ухвалив основний концептуальний документ¹⁴, який розпочав масштабні зміни в діяльності органів місцевого самоврядування. Для кращого результату реформування територій було затверджено закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁵. У цьому документі було зазначено, що реформа децентралізації відбувається через об'єднання територій в територіальні громади. А отже, об'єднана територіальна громада – це добровільно об'єднані території сіл, селищ або міст, які межують між собою задля ефективного вирішення проблем на місцевому рівні. Проте окрім

¹³Громада.інфо. Смарт-карта Ємільчинської громади. 2017. URL: <https://gromada.info/gromada/emilchynska/>. (дата звернення: 10.11.2021).

¹⁴ Верховна Рада України. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. (дата звернення: 26.01.2022).

¹⁵ Верховна Рада України. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>. (дата звернення: 26.02.2022).

укрупнення потрібно було провести ще деякі зміни для подальшого існування цих територій, а саме:

1. ОТГ повинні мати необхідну кількість фінансів і можливостей для управління та спроможного існування.

2. В областях та районах будуть повинні діяти виконавчі органи місцевого самоврядування. Державні адміністрації в такому випадку не зберігаються.

3. Соціальні та політичні питання мають вирішуватись на місцевому рівні.

4. Важливим є створення інституту префекта, основною функцією якого є забезпечення єдності політики у державних питаннях.

Для того, щоб реформа децентралізації в Україні була успішно проведена Міністерство соціальної політики означило головні кроки її реалізації:

1. Потрібно правильно обрати територіальну основу громади.

2. Необхідно передати найбільш важливі повноваження на рівень влади, що є найближчим до людей.

3. Варто передати повноваження держадміністрацій місцевому самоврядуванню, а виконавчій владі залишити право контролю.

4. Громадам необхідно мати свої бюджети, можливість об'єднуватись задля вирішення проблем, а також фінансово допомагати при потребі одна одній.

5. Місьцеве самоврядування повинне звітувати перед людьми¹⁶.

Слід розуміти, що децентралізація є складним і неоднозначним процесом для розвитку країни. Так, на противагу позитивній стороні реформи в монографії «Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку»¹⁷ виокремлюють такі основні можливі негативні наслідки:

1. Посилення нерівномірного розвитку територій.

2. Можливість економічної нестабільності територій.

3. Зниження ефективності соціально-економічної системи та посилення корупції.

Таким чином, щоб говорити про позитивні чи негативні сторони реформи децентралізації слід звернути увагу не на очікування влади після її проведення, а на спроможність сформованих ОТГ, адже це і було головним результатом її проведення.

Отже, проведення реформи децентралізації в Україні значно відкладалось, проте реалізація почалась з 2014 року. Більшість поставлених завдань здійснюється у сформованих об'єднаних територіальних громадах. Також є успіх і у формуванні нових ОТГ, адже моніторинг показує швидкий темп і велику кількість їх створення. Але наскільки спроможні ці укрупнені територіальні частини та чи справді реформа покращила їх становище складно сказати, бо незважаючи на велику кількість переваг дослідники визначають її недоліки.

Критерії оцінювання спроможності ОТГ після реформи. Як відомо, з моменту впровадження реформи децентралізації в Україні минуло 8 років, за цей

¹⁶Міністерство соціальної політики в Україні. Децентралізація влади. 08.09.2016. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Decentralizaciya-vladi-.html>. (дата звернення: 26.01.2022).

¹⁷ ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Серія «Проблеми регіонального розвитку». 2020. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>. (дата звернення: 26.01.2022).

період було сформовано чималу кількість ОТГ, а саме станом на 10 січня 2020 року Міністерство розвитку громад та територій вказує на 1029 сформованих об'єднаних територіальних громад¹⁸. Як бачимо, реформа реалізується, але який результат мають ОТГ потрібно ще визначити.

Для визначення, Мінрегіон України опублікував Методичні рекомендації для оцінки рівня спроможності територіальних громад, розроблені Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Вони містять основні показники, за якими можна визначити спроможність ОТГ та критерії цього оцінювання.

Показниками без яких не можливе утворення громади є:

1. Нерозривність та географічна цілісність території.
2. Громада повинна мати більш ніж 250 школярів і 100 дошкільнят.
3. На території ОТГ повинен бути розташований ЗЗСО I-III ступеня з понад 250 учнями.

Таким чином, якщо територіальна громада не відповідає одній з початкових вимог, то вона не може бути спроможною, а її оцінювання не є доцільним. Але якщо навпаки, то далі оцінювання залежить від того чи має вона граничне значення таких основних критеріїв, як:

1. Чисельність населення – 3000 осіб.
2. Площа – 200 км².
3. Індекс податкоспроможності – 0,3.
4. Частка місцевих податків та зборів – 10%.

Тоді, коли вибрана ОТГ підходить по всіх вимогах і має граничні значення основних критеріїв ми можемо оцінювати її по таблиці:

Таблиця 1. Критерії оцінки спроможності ОТГ

Критерій оцінки	Показник	Числове значення	Рівень спроможності
Чисельність населення	до 3 тисяч жителів	0,3	Низький
	від 3 до 5 тисяч жителів	0,6	Середній
	5 тисяч жителів і більше	1	Високий
Площа	до 200 км ²	0,3	Низький
	від 200 до 400 км ²	0,6	Середній
	400 км ² і більше	1	Високий
Індекс податкоспроможності	до 0,3	0,3	Низький
	від 0,3 до 0,9	0,6	Середній
	0,9 і більше	1	Високий
Частка місцевих податків та зборів	до 10%	0,3	Низький
	від 10% до 20%	0,6	Середній
	20% і більше	1	Високий

Джерело: Методичні рекомендації Мінрегіону

¹⁸European Integration Portal. Дані моніторингу децентралізації. 13.01.2020. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/node/2927>. (дата звернення: 26.01.2022).

Важливим є те, що у Методичних рекомендаціях зазначена така примітка, а саме якщо індекс податкоспроможності перевищує найбільше значення, то чисельність населення, збільшується на 200 осіб за кожне перевищення показника на 0,1. У разі, якщо чисельність населення перевищує 20000 осіб, то значення критерію індексу податкоспроможності знижується на 0,01 за кожне на 1000 осіб від показника 20 000 осіб. Це варто врахувати для правильності розрахунків.

Після цього, оцінка рівня спроможності ОТГ здійснюється додаванням всіх показників основних критеріїв. Якщо:

1. Від 1,2 до 1,8 – низький рівень.
2. Від 1,9 до 3,2 – середній рівень.
3. Від 3,3 до 4 – високий рівень.

Проте, сайт «Децентралізація дає можливості» оцінюючи представлені критерії розробив дві додаткові групи показників¹⁹, які зроблять порівняння більш точним.

Перша група – це фінансові показники:

Таблиця 2. Значення фінансових показників

Критерій	Критичне значення	Група показника
Індекс доходів бюджету	0,3 та менше	Стимулятор
Частка витрат на оплату праці місцевого самоврядування від дохідної частини бюджету	20% та більше	Дестимулятор
Співвідношення базової дотації до загального обсягу бюджетних надходжень	50% та більше	Дестимулятор

Джерело: на основі даних з сайту «Децентралізація дає можливості»

Важливо, що стимулятори – це показники, збільшення яких покращує спроможність територіальної громади, а дестимулятори, навпаки, спричиняють погіршення.

Друга група – це показники інфраструктурного забезпечення та їх кількість:

1. ЗЗСО I-III ступенів.
2. ЗДО.
3. ЦНАПи.
4. Пожежні депо.
5. Амбулаторії, що надають первинну медичну допомогу.
6. Лікарні, що надають вторинну медичну допомогу.

¹⁹Децентралізація дає можливості. Критерії спроможної громади: досвід України. 27.08.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13922>. (дата звернення: 26.01.2022).

Якщо на території ОТГ відсутній один із зазначених типів, то її вже не можна вважати спроможною. Але все ж потрібно визначати за такою схемою: чим більше об'єктів соціальної інфраструктури відсутні, тим менш спроможна громада. Проте для того, щоб оцінювання було кращим я розробила таку систему:

- Якщо нема половини типів і більше – громада не спроможна.
- Якщо нема менше половини типів – низький рівень спроможності.
- Якщо наявні всі типи інфраструктурного забезпечення, проте їх не велика кількість – середній рівень спроможності.
- Якщо наявні всі і їх велика кількість – високий рівень.

Після цього варто зібрати результати оцінювання за Методичними рекомендаціями Мінрегіону та оцінювання за критеріями, що були представлені на сайті «Децентралізація дає можливості» і визначити рівні спроможності. Важливо, якщо громада не має високого рівня спроможності, то варто описати за якими саме критеріями вона не відповідає встановленим показникам та чому.

Отже, щоб визначити спроможність сформованої ОТГ, потрібно звертати увагу не тільки на загальні критерії оцінювання Мінрегіону, а також визначити фінансові та інфраструктурні показники. Варто зазначити, що ці показники вже систематизовані, що значно полегшує оцінювання обраної ОТГ. Їх можна застосовувати не лише для аналізу громад, а й для подальшого вдосконалення тих критеріїв, які не відповідають встановленій нормі. Таким чином реалізація реформи децентралізації буде значно ефективніша. Варто звернути увагу, що критерії мають оціночний характер реформи і з часом можуть бути змінені.

Ємільчинська об'єднана територіальна громада після здійснення реформи. У дослідженні важливою є спроможність окремої території, тому я буду досліджувати Ємільчинську об'єднану територіальну громаду Житомирської області. Фактично Ємільчинська ОТГ була створена 29 жовтня 2017 року, проте юридично вона створена 30 травня 2018 року після прийняття Ємільчинською селищною радою рішення про скасування статусів сільських рад, що увійшли до новоствореної ОТГ на шостій сесії VII скликання²⁰.

Ця громада об'єднала 72 села та утворила площу в 1478,10 км². В минулому Ємільчинському районі сформувалось дві ОТГ, тому все було поділено між ними, що також вплинуло на їх спроможність. Зараз за рахунок бюджету громади залишились функціонувати 49 закладів освіти, 1 методкабінет, 1 Інклюзивно-ресурсний центр, 1 бухгалтерія, 38 закладів культури, 1 заклад фізичної культури, 1 комунальна установа «Територіальний центр обслуговування», 6 приміщень придатних для розміщення державних органів та 19 приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування. На території, яку охоплює Ємільчинська ОТГ зареєстровано 628 суб'єктів господарювання, у тому числі 96 юридичних осіб, а фізичних осіб-підприємців – 532. Після короткого опису обраної громади, варто також визначити значення критеріїв спроможності, що полегшить її оцінювання.

²⁰Ємільчинська селищна рада. Рішення про скасування статусів сільських рад, що увійшли до складу. 30.05.2018. URL: <https://emrada.in.ua/rses/6ses30052018/356.docx> . (дата звернення: 26.01.2022).

Отож визначення показників цієї громади я проведу в декілька етапів. Таким чином, I етап – це опис критеріїв, якими повинна характеризуватись будь-яка новостворена об'єднана територіальна громада:

1. Ємільчинська ОТГ є цілісною і нерозривною, на це вказує раніше згадуване рішення шостої сесії VII скликання, яке зазначає добровільне об'єднання частини сіл колишнього Ємільчинського району.

2. Далі потрібно визначити скільки дітей шкільного та дошкільного віку проживає на території громади. Тут я скористаюсь даними, що містяться на Порталі спроможності територіальних громад. На території ОТГ станом на вересень 2021 року кількість учнів у закладах загальної середньої освіти становить 2642 тисячі осіб, а кількість дошкільнят в закладах дошкільної освіти сягає 687 осіб.

3. На об'єднаній території повинен був загальноосвітній заклад I-III ступенів з кількістю не менш як 250 осіб. Знову звертаючись до Порталу, я визначила, що громада має 24 заклади загальної освіти. А дані про кількість учнів я знайшла на сайті «Інформаційної системи управління освітою в Житомирській області»²¹. Провівши аналіз ЗЗСО, я визначила, що на території ОТГ з 24 закладів освіти 2 мають кількість учнів понад 250 осіб, це Ємільчинський ЗЗСО I-III ступенів №1 з кількістю 583 учні та ЗЗСО Ємільчинська гімназія, де навчається 402 учня. У всіх інших закладах освіти чисельність варіюється від 15 до 200 осіб.

Після того, як я визначила початкові показники, якими повинна характеризуватись будь-яка ОТГ, я повинна визначити основні критерії, які дають можливість громаді існувати самостійно і незалежно, а це буде II етап оцінювання :

1. Населення Ємільчинської ОТГ станом на 01.01.2021 становить 22869, такі дані вказані в паспорті громади²².

2. Площа цієї об'єднаної територіальної громади – 1478,10 км².

3. Індекс податкоспроможності в Ємільчинській громаді сягає 0,53 станом на 2020.

4. Частка місцевих податків в дохідній частині бюджету загального фонду цієї громади – 30,79 % (I півріччя 2021 року).

Отож після цього етапу потрібно визначити ще додаткові показники, які були запропоновані на сайті «Децентралізація дає можливості». Вони поділяються на дві групи:

1. Фінансові критерії:

• Індекс доходів бюджету Ємільчинської ОТГ – 0,57. (станом на I півріччя 2021)

• Частка витрат на оплату праці загальнодержавних функцій місцевого самоврядування станом на I півріччя 2021 року сягає 28,56 % .

• Співвідношення базової дотації до загального обсягу бюджетних надходжень в громаді – 21,7 % .

²¹ Інформаційна система управління освітою в Житомирській області. ВО Ємільчинська СР. 2021. URL : <https://zt.isuo.org/authorities/view/id/5820>. (дата звернення: 26.01.2022).

²² Офіційний сайт селищної ради Ємільчиного. Паспорт Ємільчинської селищної об'єднаної територіальної громади. 01.01.2021. URL: <https://emrada.in.ua/str1.1.html>. (дата звернення: 20.02.2022).

2. Інфраструктурне забезпечення:

•ЗЗСО I-III ступенів – 15.

•ЗДО Ємільчинської селищної ради – 26.

•Центр надання адміністративних послуг Ємільчинської районної державної адміністрації²³-1.

•Державна пожежно-рятувальна частина №18 в смт. Ємільчино – 1

•Амбулаторій, що надають первинну медичну допомогу-8.

•Закладів вторинної медичної допомоги-1.

Ці дані показують, який стан фінансового та інфраструктурного забезпечення має Ємільчинська об'єднана територіальна громада.

Отже, визначено значення основних критеріїв Ємільчинської ОТГ. Також проаналізовано додаткові критерії: фінансові та інфраструктурні, якими характеризується громада. За допомогою цих даних буде проведено аналіз успішності реформи та досліджено спроможність громади.

Рівень спроможності Ємільчинської громади після децентралізації. За показниками критеріїв спроможності проведено аналіз та здійснено порівняння значень. Отож далі почну з порівняння за критеріями Мінрегіону, а тоді за фінансовими та інфраструктурними показниками. Отже, I етап покаже чи доцільно взагалі оцінювати Ємільчинську ОТГ:

1. Нерозривність та географічна цілісність території: важливо було визначити насамперед чи дійсно ця громада цілісна і нерозривна і відповідь ствердна, адже при описі показників цієї ОТГ я зазначала про рішення шостої сесії VII скликання, яке фактично об'єднало частину сіл колишнього Ємільчинського району.

2. Чисельність дітей шкільного віку більша за 250, а дошкільного понад 100 учнів: за даними з Порталу спроможності громад на цій території проживає 2642 дитини шкільного віку та 687 дошкільнят.

3. Наявність ЗЗСО I-III ступенів з кількістю не менш як 250 учнів: провівши я визначила, що в ОТГ є два ЗЗСО I-III ступеня з кількістю більш як 250 учнів - це Ємільчинський ЗЗСО I-III ступенів №1 (583 учні) та ЗЗСО Ємільчинська гімназія (402 учні).

Отож я роблю такий висновок, що Ємільчинська ОТГ відповідає всім початковим критеріям новоствореної громади. Тому її оцінювання за іншими етапами є доцільним.

Аналіз громади за II етапом буде у формі порівняння показників громади та наведених мінімальних значень основних критеріїв Мінрегіону, які дають можливість громаді існувати самостійно і незалежно:

1. Населення: мінімальне допустиме значення 3000 тисячі осіб, а в Ємільчинській ОТГ населення становить 22869 тисячі осіб.

2. Площа: цей показник повинен бути не нижчим за 200 км², а в обраній громаді сягає 1478,10 км².

²³Офіційний сайт селищної ради Ємільчино. Центр надання адміністративних послуг. URL: <https://emrada.in.ua/str11.html>. (дата звернення: 20.02.2022).

3. Індекс податкоспроможності: для того, щоб ОТГ змогла існувати повинен бути показник не менш як 0,3, а в досліджуваній громаді він становить 0,53.

4. Частка місцевих податків та зборів: не має бути меншою за 10%, а громада має 30,72 %.

Це порівняння показує, що Ємільчинська ОТГ не тільки відповідає основним критеріям, а й має набагато більше значення за мінімальне. Отже, вже можна оцінити рівень її спроможності за основними критеріями як сформованої самостійної громади.

Отож чисельність населення в Ємільчинській ОТГ становить 22869, якщо цей показник сягає 5 і більше тисяч, то числове значення критерію оцінки дорівнює 1, а рівень спроможності за ним є високим. Площа обраної громади – 1478,10 км², за таблицею ОТГ, що мають площу 400 км² і більше мають числове значення критерію 1 і високий рівень спроможності. Індекс податкоспроможності цієї території є 0,53, а це значить, що вона входить в групу від 0,3 до 0,9 і має середній рівень спроможності з числовим значенням 0,6. І останній критерій оцінювання – це частка місцевих податків та зборів, у обраній громаді дорівнює 30,72% та входить до групи від 20% і більше, яка характеризується високим рівнем та значенням 1.

Проте після оцінювання варто звернути увагу на примітку до таблиці в якій вказано, що якщо індекс податкоспроможності перевищує 2,0, то показник критерію «чисельність населення» збільшується, але значення, що має ОТГ не перевищує норму, тому на першу примітку не варто звертати увагу. Але повинні врахувати другу примітку – якщо чисельність населення перевищує 20 000 осіб, допускається зниження граничного значення критерію «індекс податкоспроможності» на 0,01 за кожне перевищення чисельності населення на 1000 осіб від показника 20 000 тисяч. Тоді в такому випадку потрібно зробити математичне обчислення. Чисельність населення ОТГ сягає 22869, тобто вона перевищує норму майже на 3000 осіб, тоді значення критерію «індекс податкоспроможності» варто знизити 3 рази по 0,01 або ж 3 помножити на 0,01, що буде дорівнювати 0,03. Тоді значення індексу податкоспроможності – 0,53 ми повинні знизити на 0,03. Якщо ми віднімемо, то в результаті отримаємо значення індексу податкоспроможності 0,5. Якщо ми повернемося до оцінювання за таблицею, то нічого не зміниться, адже і з показником 0,53, і з показником 0,5 Ємільчинська ОТГ входить до групи від 0,3 до 0,9 з середнім рівнем спроможності.

Зараз потрібно визначити суму значень основних критеріїв, щоб охарактеризувати рівень спроможності ОТГ за ними. Тому я додаю всі отримані числові значення 4 критеріїв: $1+1+0,6+1$ і в результаті маємо значення 3,6. Тоді якщо отримана сума від 3,3 до 4, то рівень спроможності громади високий.

Отже, оцінивши та проаналізувавши Ємільчинську ОТГ за першою групою критеріїв в сумі отримано високий рівень спроможності громади. На цьому етапі роблю висновок, що децентралізація за цими критеріями є успішною. Проте варто перед кінцевим висновком порівняти обрану громаду ще за фінансовими показниками та інфраструктурним розвитком.

Отож III етап – це оцінювання за додатковими критеріями з сайту «Децентралізація дає можливості». Почну з фінансових:

1. Показник індексу доходів бюджету в Ємільчинській ОТГ сягає 0,57, а збільшення цього показника стимулює розвиток.

2. У громаді 28,56% становить частка витрат на оплату праці загальнодержавних функцій, а в таблиці якщо цей показник є 20% і більше це вважається дестимулятором розвитку, що є не дуже добре.

3. Показник співвідношення базової дотації до загального обсягу бюджетних надходжень в ОТГ становить 21,7 % , а це нижче за 50 % (таке значення дестимулює розвиток), а так як в обраній громаді показник менший, значить це є стимулятором.

Отож якщо робити висновок про критерії фінансового забезпечення, то Ємільчинська ОТГ має стимулятор в 2 критеріях з 3, тобто за цими критеріями вона входить у групу з середнім рівнем спроможності.

І завершувати аналіз обраної ОТГ я буду оцінюванням інфраструктурного забезпечення. Раніше я зазначала всі наявні типи інфраструктурного забезпечення в Ємільчинській ОТГ, але для легшого порівняння продублюю дані ще раз :

- Заклади загальної середньої освіти I-III ступенів – 15.
- Заклади дошкільної освіти Ємільчинської селищної ради – 26.
- Центр надання адміністративних послуг Ємільчинської районної державної адміністрації – 1.
- Державна пожежно-рятувальна частина №18 в смт.Ємільчино – 1.
- Амбулаторії, що надають первинну медичну допомогу – 8.
- Заклади вторинної медичної допомоги – 1.

Отож якщо робити висновок за критеріями інфраструктурного забезпечення Ємільчинської об'єднаної територіальної громади, то деякі мають велику кількість наявних одиниць інфраструктури (ЗЗСО, ЗДО), а інші (амбулаторії, пожежні частини) – ні. Тому, я вважаю, що обрана громада за інфраструктурним розвитком відноситься до групи з середнім рівнем спроможності.

Якщо загалом оцінювати по всіх критеріях, то громада з 3 груп критеріїв у 2 має середній рівень. Тому якщо проаналізувати такі дані, то Ємільчинська ОТГ має середній рівень спроможності.

Отже, порівнявши та проаналізувавши всі показники, якими характеризується Ємільчинська об'єднана територіальна громада, можна побачити, що за основними критеріями обрана ОТГ має високий рівень спроможності. Проте за фінансовими показниками та інфраструктурним забезпеченням - середній рівень. Результати показали, що загалом Ємільчинська ОТГ характеризується середнім рівнем спроможності після впровадження реформи. Варто зауважити, що більшість показників мають високі значення та стимулюють подальший розвиток громади, але є і інші показники з нижчими значеннями, на які варто звернути увагу, щоб покращити існування громади.

Висновок. Питання проведення реформи децентралізації в Україні є важливим, адже воно впливає на розвиток місцевого самоврядування, а також на ефективність створених громад. Тому варто було дослідити окремо обрану ОТГ на спроможність та успішність існування, тим самим побачити як добре діє реформа та які зміни вона безпосередньо зумовила.

У цьому дослідженні було використано такі групи критеріїв, як: чинники, які повинні мати всі новоутворені громади (нерозривність та географічна цілісність території, щонайменше 250 школярів і 100 дошкільнят, ЗЗСО I-III ступеня з понад 250 учнями) та основні критерії (площа, населення, індекс податкоспроможності, частка місцевих податків та зборів). Також використано фінансові критерії (індекс доходів бюджету, частка витрат на оплату праці місцевого самоврядування від дохідної частини бюджету, співвідношення базової дотації до загального обсягу бюджетних надходжень) та інфраструктурні (ЗЗСО I-III ступенів, ЗДО, ЦНАПи, пожежні депо, амбулаторії, лікарні).

Спираючись на визначені критерії виявлено їх показники у Ємельчинській громаді та проведено порівняння за критеріями підготовленими Мінрегіоном та додатковими фінансовими та інфраструктурними показниками. В підсумку маємо, що загальні чинники існування ОТГ перевищують мінімальне значення. Порівняння за основними критеріями показало, що обрана ОТГ має високий рівень спроможності. Порівняння за фінансовими критеріями показало, що громада має середній рівень розвитку, тому що частка витрат на оплату праці загальнодержавних функцій перевищує норму і дестимулює розвиток. Порівняння за інфраструктурним забезпеченням також показало середній рівень спроможності, бо всі типи інфраструктури наявні в ОТГ, проте їх кількість незначна.

Таким чином ми можемо стверджувати, що рівень спроможності Ємельчинської об'єднаної територіальної громади після проведення реформи є середнім. Отож ефективність ОТГ після реформи є не дуже значною. Для того, щоб її підвищити потрібно покращити критерії, що дестимулюють фінансовий розвиток та подбати про збільшення типів інфраструктури.

Отже, дослідження питання спроможності окремої об'єднаної територіальної громади є важливим, тому що ми можемо побачити не лише рівень спроможності та дієвість проведення реформи на цій території, а й визначити, які проблеми в розвитку має обрана ОТГ. Це дослідження буде корисним і для місцевого самоврядування, тому що показує чи є управління цією територією справді ефективним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Верховна Рада України. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Верховна Рада України. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». 2015. URL: <https://cutt.ly/FHwZgCC>.
3. Громада.інфо. Смарт-карта Ємельчинської громади. 2017. URL: <https://gromada.info/gromada/emilchynska/>.

4. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Серія «Проблеми регіонального розвитку». Львів. 2020.
5. Ємільчинська селищна рада. Рішення про скасування статусів сільських рад, що увійшли до складу Ємільчинської об'єднаної територіальної громади. 2018. URL: <https://emrada.in.ua/rses/6ses30052018/356.docx>.
6. Інформаційно-аналітична система по законодавству України. Європейська хартія місцевого самоврядування. 1997. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=00X1Y5E859>.
7. Інформаційна система управління освітою в Житомирській області. ВО Ємільчинська СР. 2021. URL: <https://zt.isuo.org/authorities/view/id/5820>.
8. Клочан В.В, Мірошник В.О, Надточний К.П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. Інвестиції: практика та досвід №1. 2020.
9. Мацієвський Ю.В. Лебедюк В.М. Як писати наукові роботи з політології? Видавництво Національного університету «Острозька академія». Острог. 2015. URL: <https://cutt.ly/jJdjA4Z>.
10. Міністерство розвитку громад та територій України. Портал спроможності територіальних громад. 2021. URL: <https://cutt.ly/9D4nAbp>.
11. Міністерство соціальної політики в Україні. Децентралізація влади. 2016. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Decentralizaciya-vladi-.html>.
12. Національний проект Децентралізація. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 2020. URL: <https://cutt.ly/AD4YDaQ>.
13. Остапенко П.О. Критерії спроможної громади: досвід України Децентралізація дає можливості. 2021. URL: <https://cutt.ly/yJdo5mW>.
14. Офіційний сайт селищної ради Ємільчиного. Центр надання адміністративних послуг. URL: <https://emrada.in.ua/str1.1.html>.
15. Офіційний сайт селищної ради Ємільчиного. Паспорт Ємільчинської селищної об'єднаної територіальної громади. 2021. URL: <https://emrada.in.ua/str1.1.html>.
16. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». Методичні рекомендації оцінки спроможності територіальних громад Міністерства розвитку громад та територій. 2019. URL : <https://cutt.ly/nD4nRCu>.
17. Українська асоціація районних та обласних рад. Чи об'єднуватимуть об'єднаних: нові критерії спроможності громад. 2019. URL: <http://uaror.org.ua/?p=20139>.
18. Український центр незалежних політичних досліджень. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. 2017. URL: <https://cutt.ly/aHwL4cK>.
19. Швейцарсько-український проект DESPRO «Підтримка децентралізації в Україні». Чого чекати від об'єднаних громад? 2014. URL: https://despro.org.ua/upload/medialibrary/Gromada%20A5_PRINT_2.pdf.
20. European Integration Portal. Дані моніторингу децентралізації. 2020. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/node/2927>.

21. OECD. Multi-level Governance Studies. «Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine». 2018. URL: <https://cutt.ly/uD4n26S>.