



ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЕТАПУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

І. В. Валюшко, к. політ. н., головний консультант
 сектору регіональних стратегій
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці проаналізовано особливості перебігу децентралізації влади на її нинішньому етапі, розглянуто основні проблеми адміністративного формування територіальних громад, проаналізовано ризики для місцевого самоврядування напередодні чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року, надано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу формування територіальних громад.

Висновки та рекомендації

Реалізація потенціалу місцевого самоврядування в Україні вимагає завершення формування ОТГ шляхом переходу від добровільних до адміністративних засад їх утворення. Зростання ролі перспективних планів у цьому процесі уможлиблює ризик надмірного використання адміністративного ресурсу з боку місцевих державних адміністрацій. **Примусове об'єднання має застосовуватися виключно до тих територіальних громад, які на момент затвердження перспективного плану не зробили це добровільно.** Важливо не допустити ревізії децентралізації і запевнити громадськість у збереженні демократичного характеру реформування

Мінімізація ймовірних конфліктів у процесі завершення децентралізації вимагає виваженого застосування адміністративних заходів. З цією метою доцільно зосередитись на виконанні таких завдань:

- розробити проект закону про засади адміністративно-територіального

устрою, в якому закріпити поняття «громади» як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, а також передбачити порядок і процедуру остаточного формування територій громад з метою виправлення недоліків, допущених після затвердження перспективних планів формування територій громад;

- з метою дотримання ст. 58 Конституції України стосовно відсутності зворотної дії нормативно-правових актів у часі розробити та ухвалити зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими передбачити і деталізувати процедуру виходу територіальної громади зі складу ОТГ, її приєднання до складу іншої ОТГ чи ліквідації ОТГ;

- до призначення чергових місцевих виборів прийняти у другому читанні та в цілому проект закону України № 2769 про внесення змін до Виборчого кодексу України (щодо розміру грошової застави);

- визнати недоцільним перегляд виборчого законодавства в напрямі переходу до проведення виборів депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради за пропорційною системою та встановлення загальнонаціонального рейтингу партій для визначення переможців на виборах до місцевих рад;

- передбачити у проекті Державного бюджету України на наступний рік додаткову субвенцію на розбудову інфраструктури територіальних громад, які відповідно до нових перспективних планів включають раніше створені ОТГ у новому форматі об'єднання – що може стати стимулом для нового формату об'єднання;

- доручити обласним державним адміністраціям провести консультації з представниками територіальних громад області, створення яких передбачене перспективними планами формування територій, та асоціацій органів місцевого самоврядування на предмет:

- 1) формування консенсусу стосовно ухваленого перспективного плану із засвідченням його поточної оптимальності та визначенням перспектив отримання додаткових субвенцій для громад, які доєдналися;

- 2) недопущення виключення із перспективного плану ОТГ із середнім та високим рівнем спроможності, населення та керівні органи яких не підтримують ліквідації та/чи входження до складу іншої об'єднаної територіальної громади;

- забезпечити своєчасне та прозоре обговорення будь-яких змін до виборчого законодавства в частині проведення чергових та перших місцевих виборів 25 жовтня 2020 року із залученням представників політичних партій, ЦВК, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, експертного середовища;

- ініціювати розробку проекту закону про місцевий референдум, прийняття якого допоможе уникнути проблем у ході формування громад, оскільки дозволить оперувати реальною думкою місцевого населення і започаткує механізм її

імплементації у законодавство.

Обґрунтування

Практика впровадження децентралізації влади свідчить, що політика добровільного об'єднання громад себе вичерпала. Водночас примусові заходи держави здатні проявити вади системи, які дискредитують саму ідею реформування.

1. Недоліки зміни процедури затвердження перспективних планів (далі - ПП) формування територій громад обласними державним адміністраціями.

Протягом 2015-2019 років створено 1045 об'єднаних територіальних громад¹. Проте понад половину існуючих територіальних громад опинилися поза реформою, продовжуючи паралельне існування двох систем взаємовідносин між центром та периферією, що об'єктивно послаблює державу загалом.

20 грудня 2019 р. набули чинності зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими передбачено об'єднання територіальних громад виключно за затвердженими ПП формування територій громад, розробленими і погодженими без участі обласних рад. 24 січня 2020 р. Кабінет Міністрів України вніс відповідні зміни і до Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика). Станом на 27 травня ц.р. уряд затвердив ПП формування територій громад у всіх областях відповідно до останніх вимог. У підсумку заплановано утворення 1450 ОТГ, які сукупно охоплюють 100 % території України.

В ході реалізації базового закону виявилися певні перешкоди формуванню спроможних громад, штучно постановлені з боку обласних рад (політизація процесу, зволікання зі схваленням ПП, довільне трактування критеріїв Методики тощо), але скорочення ланцюга прийняття рішень на одну ланку містить ризик порушення Конституції й законів України та Європейської хартії місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 4). Адже офіційно затверджені ПП часто не відповідають попередньо підготовленим і заздалегідь узгодженим із громадами.

У підсумку застосована ОДА логіка об'єднання ігнорує реальний суспільний запит, що сприяє зростанню соціальної напруги в регіонах і потенційно загрожує національній безпеці держави. Зокрема громадське невдоволення спостерігається у Дніпропетровській², Черкаській³, Харківській⁴, Полтавській⁵, Івано-Франківській⁶ та інших областях.

¹ Про стан підготовки та затвердження перспективних планів формування територій громад областей. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/528/05.02.20.pdf>

² Звернення Царичанської ОТГ з питання об'єднання громад. https://tsarichanka-gromada.gov.ua/news/1588248504/?fbclid=IwAR2L7ZVvqVHrpuM971-JojQmjnZuzgvn_iajwk8SAYXMMJLXlmqhIjwQHsg

³ На Черкащині проти примусового приєднання до ОТГ <http://www.golos.com.ua/article/327561>

⁴ Мешканці кількох сіл на Первомайщині обурені тим, що їх обманули при формуванні ОТГ <http://v-news.com.ua/meshkantsi-kilkoh-sil-na-pervomajshhyni-obureni-tym-shho-yih-obmanuly-pry-formuvanni-otg/>

⁵ Голова ОТГ з Полтавщини звинуватив нардепа Кулініча у тиску на ОДА <https://poltava365.com/golova-otg-z-poltavshhini-zvinuativ-nardepa-kulinicha-u-tis.html>

Таким чином, відбувається деформація чотирьох принципів, з дотриманням яких має відбуватися об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, визначених у ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 4) державної підтримки; 6) прозорості та відкритості. Крім того, за загальноновизнаним і закріпленим у Конституції України (ч. 1 ст. 58) принципом закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. **Тому затвердження нового ПП не є достатньою підставою для ліквідації ОТГ, утвореної згідно з усіма вимогами.**

2. Порушення принципу субсидіарності і наділення Уряду невластивими повноваженнями.

16 квітня Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який надає Кабінету Міністрів України право визначати адміністративні центри територіальних громад та затверджувати межі їх територій до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Зосередження цих повноважень у сфері компетенції Уряду прискорить процес децентралізації, але має певні недоліки:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» необґрунтовано переобтяжено термінами, визначення яких подано в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і які з ними не узгоджуються, що може спричинити колізію норм законодавства;

- покладання на Уряд повноважень щодо визначення адміністративних центрів та територій громад монополізує можливості Уряду в питаннях адміністративно-територіального устрою і суперечить ст. 6-7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади відбувається за рішеннями сільських, селищних, міських рад, що об'єднуються).

Відповідно, проблему, яка може бути ефективно вирішена на місці, віднесено до компетенції органу державної влади. Тим самим допускається порушення розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування.

3. Ризик недотримання демократичних стандартів проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року мають відбутися на новій територіальній основі й ознаменують собою наближення до реального завершення децентралізації. 28 квітня ЦВК визнала наявність перешкод для проведення місцевих виборів⁷ і

⁶ Вовчинець не хоче бути жебраком, або Як деякі приміські села виступають проти примусового приєднання до Івано-Франківська <https://galychyna.if.ua/analytic/vovchinets-ne-hoche-buti-zhebrakom-abo-yak-deyaki-primiski-sela-vistupayut-proti-primusovogo-priyednannya-do-ivano-frankivska/>

⁷ ЦВК систематизувала основні проблеми в підготовці до чергових місцевих виборів. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/29_04_2020_Komitetu-z-pitan-organizatsii-derzhavnoi-vladi.pdf

визначила однією з умов належної організації їх підготовки завершення реформи адміністративно-територіального устрою не пізніше дня призначення Верховною Радою України чергових місцевих виборів 2020 року. Водночас, недотримання цього строку не виключає їх проведення, але буде підживлювати сприйняття децентралізації як неконтрольованого і безсистемного процесу, оскільки територіальний устрій на базовому рівні залишиться незмінним. Розвиток подій за цим сценарієм небажаний через створення передумов конфліктності у відносинах між центром і регіонами.

Крім того, важливо забезпечити повноту реалізації виборчих прав громадян при висуванні для участі у місцевих виборах. З цією метою 30 квітня прийнято за основу законопроект № 2769 від 17.01.2020 р про внесення змін до ст. 225 Виборчого кодексу України, який передбачає дев'ятикратне зниження суми грошової застави на місцевих виборах, що сприятиме реалізації права громадянина бути обраним.

Водночас, потенційне⁸ зобов'язання політичних партій брати участь у виборах на 2/3 округів країни (охоплення осередками політичної партії більшої частини території України) ставить малі місцеві політичні проекти у неконкурентні умови, оскільки позбавляє їх змоги висувати своїх кандидатів на виборах у окремому селі чи місті. Фактично йдеться про переведення виборів до представницьких органів по всій країні на пропорційну основу, чим порушується гарантоване Конституцією пасивне виборче право громадян, а здійснення функцій місцевого самоврядування прив'язується до членства у політичних партіях. Така ініціатива несе в собі ризики для реалізації права та спроможності місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Крім того, партизація місцевих виборів матиме загрозові наслідки для національної безпеки через відмінності електоральних вподобань населення різних частин України.

Важливо розуміти, що вибори 25 жовтня сформуєть кадрову основу спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні, але їх проведення не призводить до автоматичного завершення децентралізації. Вони є тільки одним із етапів становлення спроможних громад, яке є необхідним для успішного продовження реформи.

⁸ Олександр Корнієнко: «Ми в будь-якому випадку вибудуємо з мерами діалог. Не з цими, так з іншими». URL: https://dt.ua/internal/oleksandr-korniyenko-mi-v-bud-yakomu-vipadku-vibuduyemo-z-merami-dialog-ne-z-cimi-tak-z-inshimi-345827_.html