

ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД ДО РОЗВИТКУ НА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?¹

Круглий стіл. 16 липня 2020 р.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади перейшла від етапу добровільного об'єднання громад до адміністративного. Основні кроки цього етапу визначено Календарним планом реалізації реформи² (КП). Разом з тим, потребують врахування ризики, які можуть перешкоджати його ефективному впровадженню.

1. Відсутність конституційної основи пропонуванних змін. КП не містить заходів щодо внесення відповідних змін до Конституції України. Відповідно до Концепції реформи³, ще на першому етапі (2014 рік) серед іншого передбачалося у першочерговому порядку внесення до Конституції України змін щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними. Посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування важливе з точки зору забезпечення спроможності суб'єктів управління до оптимального використання та примноження ресурсів територій та громад в інтересах добробуту місцевого населення та реалізації національних інтересів.

2. Ризики порушення процедури ухвалення рішень. Вчасне виконання досить стислих термінів КП для подання, узгодження та прийняття необхідних законопроектів до проведення виборів може бути забезпечене лише у разі недостатності проведення консультацій з громадськістю. Неінклюзивність даного процесу може в перспективі спричинити законодавчі колізії через низьку якість запропонованих змін, що посилюватиме нестабільність та ускладнюватиме прогнозованість та стратегічне планування розвитку громад.

3. Відсутність підготовчих заходів щодо введення в дію нових законодавчих норм до проведення місцевих виборів (розробка підзаконних актів та відповідних дорожніх карт). КП передбачені заходи щодо розроблення підзаконних актів лише у грудні 2020 року, після проведення чергових місцевих виборів. Проблема відсутності досвіду та методик щодо підготовки громад до діяльності в нових умовах та запуску їх роботи з 1 січня 2021 року з впорядкованим штатом, затвердженим бюджетом та розширеними повноваженнями особливо актуальна для територій, де ще не створено ОТГ.

4. Неузгодженість з бюджетним процесом. Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів передбачені в КП лише на листопад 2020 року, що не узгоджується із календарним планом підготовки державного та місцевих бюджетів та ускладнює запуск нового адмінтерустрою вже з 2021 року, оскільки суперечить п.3 ст.27 Бюджетного Кодексу України, відповідно до якого: «Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету... і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим», тобто можуть бути введені в дію лише з 2022 року.

5. Неузгодженість зі стратегічним плануванням розвитку територій. В КП не передбачено внесення змін до Закону «Про засади державної регіональної політики», а також інших, пов'язаних із стратегічним плануванням документів, та заходи щодо розробки новими громадами стратегій місцевого розвитку, умови перегляду чинних стратегій з урахуванням нового АТУ⁴, що може ускладнити реалізацію стратегій, стати на заваді отриманню коштів на реалізацію проектів та програм в рамках ДФРР та трансфертів, передбачених для соціально-економічного розвитку територій та громад.

¹ Тези підготовлено експертами Сектору досліджень Східного регіону у місті Харкові ЦРД НІСД

² Офіційний веб-сайт Мірегіону. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/plan-diyalnosti-ministerstva/kalendarnyi-plan-reformy-miscevogo-samovryaduvannya-ta-terytorialnoyi-organizacziyi-vlady/>

³ Розпорядження КМУ № 333-р від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

⁴ Відповідно до п.5 ст. 10 Закону України «Про засади державної регіональної політики» розроблення регіональних стратегій розвитку здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону.

В умовах визначення Урядом адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад невирішеною залишається низка проблем, які в перспективі можуть стати на заваді сталому розвитку громад та регіонів.

1. Нелегітимність та нелегальність прийнятих рішень. В ході затвердження перспективних планів (ПП), на основі яких Урядом визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад кожної із областей, виникало чимало конфліктних ситуацій, виявлялося незадоволення керівників і мешканців ОТГ та діючих районів прийнятими рішеннями⁵. Офіційно затверджені ПП часто не відповідали заздалегідь узгодженим із громадами. Не вирішеною, як в нормативно-правовому полі, так і щодо знаходження консенсусу із жителями громад, залишається доля 120 добровільно створених у 2015 – 2019 рр. ОТГ, які за рішенням Уряду передбачено приєднати до інших громад. Затвердження нових ПП не є достатньою підставою для ліквідації ОТГ, утворених згідно з усіма вимогами, оскільки закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі (ст. 58 Конституції України). Покладання на Уряд повноважень щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад монополізує функції Уряду в питаннях адмінтерустрою 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).

2. Недотримання принципу субсидіарності. Скорочення ланцюга прийняття рішень на одну ланку (з процесу виключені обласні ради) суперечить нормам Конституції й законів України та Європейської хартії місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 4). 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. Невизначеність щодо розпочатих ініціатив та проектів. Громади, які за рішенням Уряду передбачено об'єднати у новому форматі шляхом приєднання до інших ОТГ, в свій час були визнані спроможними та переведені на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України. Без належного обґрунтування щодо перспектив розвитку в новій конфігурації об'єднання ці громади опинилися в ситуації невизначеності щодо перспектив реалізації розпочатих ініціатив та проектів, що значно знижує рівень довіри населення та інвесторів до місцевої влади та негативно впливає на перспективи розвитку цих громад.

4. Дискусійність критеріїв спроможності громад, відсутність механізмів їх моніторингу та аналізу після проведення реформи. Всі громади з 1 січня 2021 року працюватимуть в нових умовах. Відсутність прозорої та зрозумілої системи моніторингу результатів фінансової та економічної діяльності громад продовжуватиме створювати диспропорції у регіональному та місцевому розвитку та якості надання публічних послуг на базовому рівні.

5. Відсутність законодавчо закріпленої процедури зміни меж новостворених громад та процедури «банкрутства» громади у разі підтвердження її повної неспроможності. Далеко не всі затверджені Урядом території територіальних громад областей України відповідають існуючим критеріям спроможності. Згодом можуть виникати ситуації щодо бажання громад та необхідності об'єднатися у новому форматі з метою підвищення їх спроможності. Процедура «банкрутства» громади може вберегти населення від неефективного управління територіями, дозволить державі оцінити ситуацію та допомогти громадам впоратися з нею.

6. Неприятлива для розвитку територій система горизонтального бюджетного вирівнювання. Існуюча система бюджетного вирівнювання, побудована виключно на порівнянні надходжень ПДФО, не стимулює громади до самоаналізу та може перешкоджати подальшому сталому розвитку територій громад в нових умовах. Децентралізація та передача значної кількості повноважень на базовий рівень створили нову систему можливостей та відповідальності для громад, що обумовлює потребу розробки нових підходів до бюджетного вирівнювання.

⁵ Особливості адміністративного етапу формування об'єднаних територіальних громад. Аналітична записка НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/osoblivosti-administrativnogo-etapu-formuvannya-obednanikh>