



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Аналітична доповідь від громадськості у форматі
Shadow Report

Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017

Київ, 2018

Підготовка та презентація аналітичних доповідей у форматі Shadow report (тіньові звіти) є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Програми USAID “РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво”, що виконується Фондом Східна Європа.

Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією Лабораторії законодавчих ініціатив, Фонду Східна Європа, USAID та Уряду США.

ЗМІСТ

Список скорочень.....	3
Анотація.....	4
Резюме.....	5
Строки та умови завершення процесу добровільного створення ОТГ.....	8
Двовладдя і "розмив" районного рівня.....	13
Ресурсне забезпечення.....	23
Комунікація реформи.....	24
Спроможність ОТГ як ключова мета реформи децентралізації.....	27
Розширення повноважень ОТГ у різних сферах.....	27
Питання запровадження нагляду і контролю за рішеннями ОТГ.....	34
Проблема гарантій забезпечення інтересів громад, що увійшли в ОТГ.....	42
Список джерел.....	43

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АТУ –Адміністративно-територіальний устрій

ВРУ – Верховна Рада України

Держгеокадастр – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

КМУ - Кабінет міністрів України

КСУ – Конституційний суд України

МВФ – Міжнародний валютний фонд

МДА - Міська державна адміністрація

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я

ОЗ – Особливого значення

ОМС - Органи місцевого самоврядування

ОТГ – Об'єднані територіальні громади

ПДФО - Податок на доходи фізичних осіб

РДА - Районна державна адміністрація

ТГ- Територіальні громади

Угодою про асоціацію з ЄС – Угода про асоціацію з Європейським Союзом

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

ЦОР – Центральний офіс реформ

АНОТАЦІЯ

Звіт присвячено проблемі впровадження реформи децентралізації в Україні. Публікація простежує основні етапи процесу впровадження реформи, особливості формування місцевих бюджетів та їх ресурсне забезпечення відповідно до різних надходжень, а також підтримки міжнародних донорів. Піднімаються актуальні питання внесення змін до законодавства, що стосується процесу децентралізації, покращення організаційно-правового забезпечення процесу удосконалення територіальної організації влади.

Звіт приділяє увагу проблемі призначення та проведенню виборів, а також формуванню місцевих органів влади відповідно до строків та умов завершення процесу добровільного створення об'єднаних територіальних громад.

Дана публікація покликана покращити комунікацію між тими, хто безпосередньо зацікавлений в проведенні реформи децентралізації, виявити основні недоліки впровадження реформи, а також сприяти процесу удосконалення територіальної організації влади, що забезпечить перехід країни на нову модель багаторівневого врядування.

ABSTRACT

The Shadow report has focused attention on the problem of implementation of the decentralization reform in Ukraine. The publication traces the main stages of the reform process, ways of the formation of local budgets and their resources what support by different incomes, including support of international donors. Focal point of publication is also actual issues of amending to the legislation what provide the process of decentralization, improving the organizational and legal provision process of the territorial organization of power.

The report also pays attention to the problem of the appointment and conduct of elections, formation of local authorities in accordance with the terms and conditions for the completion process of voluntary creation of united territorial community's.

This publication aims to improve communication between stakeholders of decentralization reform, identify major shortcomings reform implementation, and also to hide the process of improving the territorial organization of power, which will ensure the transition of the country to the new model of multilevel governance.

РЕЗЮМЕ

Станом на початок квітня 2018 р. в ході реформи децентралізації створено 725 об'єднаних територіальних громад [ОТГ]. У 40 з них призначені перші вибори на 29 квітня 2018 року, ще 20 очікують рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів.

Реформа, яку спочатку мало хто з політиків сприймав всерйоз, на диво вистояла і показує гарну динаміку і має всі шанси мати успіх в 2018-2019 рр.

Унікальність цієї реформи в тому, що вона експериментально впроваджується у правовій рамці - "добровільність". І в тому, що її недруги знаходяться у самій владі. Проти реформи часто виступають мери великих міст, аграрне лоббі, народні депутати на своїх виборчих округах, голови райдержадміністрацій, а подекуди і голови облдержадміністрацій.

Однак, на кінець 2017 року "рубикон" по суті було перейдено. І надалі з реформою децентралізації скоріше за все буде асоціюватися успіх голів громад, експертів, окремих політиків і міжнародних партнерів-донорів.

Але залишаються і виклики. Відсутній чіткий сценарій формування об'єднаних територіальних громад, а також його альтернативи. Відсутні визначені часові рамки завершення процесу добровільного об'єднання. Величезна кількість потенційно неспроможних громад, або тих кому для подальшого розвитку не вистачає населення і серйозна демографічна криза. Глибокі конфлікти між головами ОТГ і головами РДА у своїх районах.

Дуже рідко можна спостерігати синхронні ініціативи різних міністерств у впровадженні реформ. Мінрегіон по суті на 2-3 роки випереджає інші урядові установи в темпах реформи, у них вийшло залучити і ідеологів змін, які формують філософію реформи. І закумулювавши ресурси міжнародних партнерів-донорів створити команду, яка на практиці впроваджує зміни в областях.

За останні два роки термін *децентралізація* вже став звичним для українців, хоча до сих пір викликає бурхливі дискусії. Оптимісти бачать в ній шанс для демократичного розвитку і відходу від совка, натомість песимісти наполягають на децентралізації корупції й потенційній появі регіонального сепаратизму, до якого може спричинитися реформа децентралізації.

Децентралізація – гнучкий термін, в різних країнах і різних експертних колах його сприймають по різному. В різних державах були проведені зовсім неспівставні децентралізаційні реформи. Деякі уряди проводили її на виконання умов Світового банку чи МВФ, десь цього вимагала опозиція, десь це було просто модно.

Але є одне важливе правило: **за укріпленням місцевих органів влади повинно йти підсилення демократичних процедур в місцевих громадах.** А також відрізнити делегування влади на рівень районних чи регіональних адміністрацій від децентралізації.

Спрощена уява про децентралізацію може виявитися міфом з ряду причин. По-перше, це дуже складний процес, який повинен бути ретельно запроєктованим, з врахуванням всіх місцевих особливостей, з проведенням краш-тестів і критичного моделювання наслідків реформістських законопроектів ще ДО їх запровадження, не копіювати окремо взятий досвід. Тому що **спрощена уява про децентралізацію просто підсилить корупцію на місцях.** Так відбувається коли уряд виділяє кошти громадам, при цьому не підсилюються демократичні процедури в місцевих радах. Тому що люди не знають про передані їм на місця повноваження і не висувують до влади жодних вимог.

Потрібно створювати ситуацію, коли місцевих чиновників думка їх виборців буде хвилювати набагато більше, ніж те що скажуть люди з обласної адміністрації. А обов'язки і повноваження повинні розподілятися ефективно.

Україна першою на пострадянському просторі, якщо не рахувати країн Балтії, зважилася на здійснення реформи децентралізації. Попри досить просту ідею, для проведення реформи децентралізації була потрібна неабияка політична воля, оскільки дуже важко віддавати владу

та й ще органам місцевого самоврядування, фактично виводячи їх з під пильного ока держави і роблячи місцеве самоврядування дійсно самоврядним.

Всупереч поширеній досі на Заході думці, ні ідея, ні проведення децентралізації не пов'язані безпосередньо з постмайданною європеїзацією України в цілому, або з Угодою про асоціацію з ЄС, зокрема. Вона тим більше не є результатом Мінських угод, як часто вважають різні закордонні оглядачі. Навпаки, реорганізацію місцевого самоврядування в Україні, яка триває вже три роки, гаряче обговорювали, ретельно планували та безуспішно намагалися провести задовго до Революції Гідності 2013-2014 років.

В 2005 році, після Помаранчевої революції, був розроблений законопроект про нову адміністративну і територіальну систему України. У 2009 році українська влада затвердила так звану Концепцію реформування місцевого самоврядування. Але вже через рік реалізація цього проекту зупинилася.

1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹.

Основною мотивацією багаторічних суперечок і початку цієї далекосяжної реформи 1 квітня 2014 року була надзвичайна концентрація повноважень і ресурсів у центрі.

У Концепції було зазначено, що *система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства*. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [далі - публічні послуги].

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання було визначено:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст)
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні № 333-р від 1 квітня 2014 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності *повсюдності* місцевого самоврядування.

Власне на вирішення цих проблем і спрямована реформа децентралізації.

Фактично відлік реформи децентралізації почався 5 лютого 2015 року, коли були прийняті два базових для цієї реформи закони, а саме Закон України "Про засади державної регіональної політики"² та Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"³.

Якщо перший закон має значною мірою концептуальне значення, то другий створив реальний механізм об'єднання територіальних громад, але майже відразу виявилось, що Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" невраховував значну кількість нюансів об'єднувчих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. Частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015-2017 років, але деякі проблеми й досі залишились невирішеними.

² Закон України "Про засади державної регіональної політики" № 156-VIII від 05.02.2015
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

³ Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII від 05.02.2015
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

СТРОКИ ТА УМОВИ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ДОБРОВІЛЬНОГО СТВОРЕННЯ ОТГ

Першою з проблем законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад є **проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення**. Сутність цієї проблеми має подвійну природу.

З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що у більшості випадків суперечить інтересам існуючого депутатського корпусу та міських голів. Механізм вирішення цієї проблеми досить простий і полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними *a priori*, а відтак відкривається шлях утворення об'єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад.

Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою. Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються⁴.

Сама процедура приєднання громад до вже створеної ОТГ була законодавчо врегульована ще 17 березня 2017 р., коли Президент України Петро Порошенко підписав Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України **щодо добровільного приєднання територіальних громад**" за № 4772⁵.

Цей закон [про т.зв. "олійну пляму"] надав змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад. Відтак, за спрощеною процедурою до ОТГ тепер може приєднуватись громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об'єднання.

За спрощеною процедурою можна приєднуватись лише до ОТГ, визнаних Урядом спроможними. У Законі йдеться, що Кабінет Міністрів може визнати ОТГ спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом як адміністративний центр, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення громад, які мали в перспективі увійти до такої ОТГ.

Отже, тепер громади можуть об'єднатися і отримати статус спроможної ОТГ навіть якщо це об'єднання не на 100 % відповідає перспективному плану. Громади, які не хочуть об'єднатися, тепер не стоятимуть на заваді тим, хто готовий розвиватися шляхом консолідації зусиль.

Щоб завершити процес безпроблемного функціонування таких ОТГ, Верховна Рада України 7 грудня 2017 року схвалила проект закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України [щодо добровільного приєднання територіальних громад]" за №7116 від 15 вересня 2017 р.⁶

⁴ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення 6466 від 18.05.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814

⁵ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) №4772 від 03.06.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314

⁶ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України №7116 від 15.09.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62553

Парламент законодавчо визначив, що право на перехід на прямі трансферти з державним бюджетом, крім визначених наразі міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних відповідно до Перспективного плану громад, мають також об'єднані відповідно до Закону територіальні громади, визнані у встановленому Законом порядку спроможними.

Ці зміни стосуються громад, приєднаних до вже об'єднаних територіальних громад. Відповідні зміни передбачалися законопроектом № 4773, який перебував на розгляді Парламенту півтора року і був прийнятий лише у першому читанні.

Крім того, змінами до Бюджетного кодекса уточнено порядок формування та виконання місцевих бюджетів, міжбюджетних взаємовідносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами, унормовано також питання зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів надходжень в рамках програм допомоги від урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Також перебачено, що повернення надміру утриманих (сплачених) сум ПДФО з відповідного бюджету здійснюватиметься за податковою адресою платника податку. Законом продовжено на 2018-2019 роки дію норми щодо зарахування 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні пального та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.

Врегульовано і найбільш дискусійні питання:

- виключено положення щодо передачі на місцеві положення пільг на оплату житлово-комунальних послуг та відновлено їх надання з державного бюджету за рахунок відповідної субсидії;
- виключено положення про зміну розміру вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного, а реверсна дотація врахована в доопрацьованому проекті державного бюджету на чинній основі із застосуванням 50%, а не 80% вилучення.

Поправка, яка дозволяла приєднуватися громадам до міст обласного значення в законопроекті теж була. Але під час розгляду документу в Парламенті у другому читанні, у залі не знайшлося голосів для її підтримки. Тому, протягом всього 2017 року міста обласного значення через грубу помилку ідеологів реформи та законодавців не могли бути залученими до процесів об'єднання. Така можливість у них з'явилася тільки з прийняттям законопроекту №6466 вже цього року.

3 квітня 2018 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому законопроект № 6466 щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення. Відтепер громади можуть за спрощеною процедурою приєднуватися до міст обласного значення.

Всього в Україні 187 міст обласного значення, три з них – Лиман, Балта і Біляївка – скористалися законом про добровільне об'єднання територіальних громад ще у 2015 році, коли в країні пройшли чергові місцеві вибори. Тоді ж навколо міст обласного значення було створено ще декілька ОТГ, але там Центральна виборча комісія не дозволила провести перші вибори через необхідність, на думку ЦВК, змін меж районів. Після цього великі міста залишилися поза процесом об'єднання громад. У них зникла мотивація до об'єднання і через позицію ЦВК, і через те, що голови міст, які тільки-но перемогли на виборах, не хотіли перевиборів.

Закон №6466 тепер дозволяє містам обласного значення згуртувати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром об'єднаної громади без зайвих бюрократичних процедур.

Загалом, це зняття останньої перепони для формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою. Тепер від активної позиції міст обласного значення залежить перспектива скоршого завершення процесу добровільного об'єднання громад.

Перед облдержадміністраціями та обласними радами стоїть завдання якнайскорішого формування Перспективних планів без "білих плям", як передумови для прийняття

законопроекту "Про засади адміністративно-територіального устрою". А далі - голосування самого адмінтерустрою, пазли якого поступово складаються.

Але зазначені вище проблеми виявилися далеко не головними. Більш проблематичною виглядає відсутність бажання органів місцевого самоврядування міст обласного значення, в тому числі й обласних центрів, приєднувати до себе кого-небудь. Міста від такого приєднання дійсно отримують додаткові проблеми у вигляді обов'язку турбуватися про розвиток навколишніх сіл та їх інфраструктуру, але досвід свідчить, що переважна більшість населення сільських територіальних громад, розташованих навколо великих міст, працює у цих містах і за рахунок сплати податку на доходи фізичних осіб [ПДФО] фактично поповнює бюджет міста, а не своєї громади. Тобто, використовуючи трудові ресурси навколишніх громад і формуючи своє благополуччя частково за їх рахунок, місто не має стосовно таких громад жодних зобов'язань, що є доволі несправедливим.

З іншого боку, розуміючи необхідність об'єднання з міськими громадами, територіальні громади сіл висловлюють обґрунтовані побоювання стосовно того, що у разі приєднання вони взагалі не матимуть власного бюджету, а органи місцевого самоврядування міської громади не будуть звертати увагу на їх проблеми.

Єдиним цікавим для міст моментом є можливість отримати в результаті приєднання до них навколишніх сільських територіальних громад нові земельні ресурси. Але і тут є перепони у вигляді чинного земельного законодавства, яке ще не пристосовано під потреби об'єднаних територіальних громад.

Для реформаторів залишається загроза НЕЗАВЕРШЕНОСТІ реформи децентралізації доти, поки міста повністю не будуть включені в реформу, і не сформована нова територіальна основа під наступні місцеві вибори, які за Конституцією відбудуться у жовтні 2020 року. Тільки тоді вона стане незворотною.

Для цього уряду, експертному середовищу та політикам потрібно рухатися дуже швидко і результативно. Д्राфт попередньо розробленого сценарію є. Він був презентований Першим заступником Міністра регіонального розвитку В'ячеславом Негодою 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку" в Тернопільській області за участі Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана⁷.

ПЛАН-ГРАФІК ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ



(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

⁷ Форум "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку" в Тернопільській області за участі Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана// он-лайн трансляція <https://www.youtube.com/watch?v=uEPfqHaBVIO>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ

	2017	2018	2019	2020	2021
Дія, передумови	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Формування спроможних громад (добровільне об'єднання) ➢ Вирішення питань з районами, територія яких повністю покривається однією чи декількома ОТГ ➢ Оптимізація повноважень та структури РДА районів, територія яких повністю покривається однією чи декількома ОТГ. Реорганізація окремих РДА. ➢ Внесення пропозицій до формування адміністративних округів та їх утворення ➢ Розроблення нормативної бази для оптимізації територіального устрою та територіальної організації влади 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Формування спроможних громад (добровільне об'єднання) ➢ Формування територіальної основи для удосконалення субрегіонального рівня територіальної організації влади – укрупнення окремих районів з урахуванням процесу формування ОТГ, утворення адміністративних округів ➢ Реорганізація органів влади відповідно до новостворених територіальних меж субрегіональних територіальних утворень (перформатування мережі територіальних органів ЦОБВ, РДА та їх структур тощо) 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Формування спроможних громад (добровільне об'єднання) ➢ Подальше укрупнення районів з урахуванням процесу формування ОТГ та утворених адміністративних округів ➢ Децентралізація повноважень від ЦОБВ ➢ Перерозподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ➢ Законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Набуття чинності законом про адміністративно-територіальний устрій ➢ Формування (прийняття рішень про утворення) місцевих органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування відповідно до нової територіальної основи та визначених новим законодавством повноважень ➢ Формування бюджету на 2021 рік відповідно до оновленої системи територіальної організації влади та визначених новим законодавством повноважень 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Завершення формування новостворених ОМС ➢ Завершення формування комунальної власності новостворених громад ➢ Завершення формування/розмежування спільної власності ТГ на рівні районів та областей
Нормативне забезпечення	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Жовтень – вибори до ОТГ (ЦВК) ▪ ЗУ «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж (реєстр. №6636) ▪ Зміни до деяких законодавчих актів щодо утворення і ліквідації, найменування і перейменування місцевих держадміністрацій (реєстр. № 6641) ▪ ЗУ «Про засади адміністративно-територіального устрою» (КМУ) ▪ Рішення про утворення адміністративних округів (КМУ) ▪ Затвердження меж адміністративних округів окремих областей (пілотних) (КМУ) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Жовтень – вибори до ОТГ (ЦВК) ▪ Затвердження меж адміністративних округів областей (КМУ) ▪ ЗУ «Про засади адміністративно-територіального устрою» (ВРУ) ▪ ЗУ щодо утворення (укрупнення) окремих районів – затвердження меж ▪ Рішення про утворення/ліквідацію РДА відповідно до змін окремих районів (КМУ) ▪ Удосконалення структури та діяльності МДА (зміни до відповідних постанов КМУ) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій» щодо утворення громад та районів ▪ ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування» (нові редакції) ▪ Зміни до галузевого законодавства (перерозподіл та децентралізація повноважень) ▪ Зміни до Бюджетного кодексу ▪ Зміни до ЗУ «Про ЦОБВ» та «Про КМУ» ▪ Затвердження нової структури МДА (КМУ) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Рішення про утворення/ліквідацію РДА відповідно до змін районів (КМУ) ▪ Призначення голів РДА та їх заступників (Президент України, КМУ) ▪ Липень – оголошення чергових місцевих виборів до ОМС (ВРУ) на новій територіальній основі ▪ Жовтень - чергові місцеві вибори ОМС ▪ Формування нових органів місцевого самоврядування ▪ Рішення про забезпечення проведення місцевих виборів (постанови КМУ) 	

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

Це передбачає виконання наступних завдань:

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ

В РАМКАХ ЧИННОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

ЗАВДАННЯ I. Формування спроможних громад - фундаменту реформи

1. Принцип добровільності об'єднання залишається базовим
2. Розширення мотиваційного ряду для об'єднання:
 - законодавче закріплення **принципу повсюдності** юрисдикції ОМС ОТГ (за межами н. п.)
 - податкові преференції** (акциз) лише для спроможних громад (ОТГ, МОЗ)
 - закріплення за **містами ОЗ статусу спроможних** - спрощення процедури об'єднання (приєднання)
 - не стимулювати утворення дрібних та фінансово неспроможних громад
3. Затвердження фінальних версій перспективних планів громад

ЗАВДАННЯ II. Упорядкування районного рівня

На етапі до затвердження нового АТУ на субрегіональному рівні (березень-липень 2020 р.), необхідно буде вирішувати **локальні завдання**:

- злиття районів**, територія яких повністю покривається однією ОТГ
- оптимізація повноважень, структури, чисельності РДА** районів, територія яких повністю покривається декількома ОТГ

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

ЗАВДАННЯ III. Упорядкування системи територіальних органів ЦОВВ

На етапі до затвердження нового АТУ на субрегіональному рівні (орієнтовно до 03-07.2020 р.), необхідно запровадити тимчасову територіальну основу для організаційної побудови ТО ЦОВВ:

- запровадити адміністративні округи** (з урахуванням конфігурації госпітальних округів);
- упорядкувати ТО ЦОВВ** в межах адміністративних округів.

ЗАВДАННЯ IV. Формування нового АТУ

До чергових місцевих виборів необхідно запровадити новий АТУ на рівні громад і районів (субрегіональний поділ може бути скасованим лише шляхом внесення змін до Конституції).

Невиконання цього завдання призведе до заморожування існуючої системи АТУ до 2025 року.

З цією метою **необхідно:**

- закон Про засади адміністративно-територіального устрою України**
- закон Про адміністративно-територіальний устрій України** (або окремі закони на кожен регіон);
- рішення про затвердження в 2018 році нового АТУ в 1 - 2-х пілотних областях та запровадити модельну систему територіального управління областю.**

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

Реалізація цих завдань забезпечить втілення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також забезпечить перехід країни на нову модель багаторівневого врядування.

У багатьох, навіть провідників реформи, складається враження про її безсисемність. Невідомо яка буде її остаточна конфігурація. Наврядчи хтось в уряді, або у Верховній Раді України зараз може дати чітку відповідь, яким буде в кінцевому підсумку адміністративно-територіальний устрій країни, яких змін потребує Конституція, або як можна окреслити структуру державної влади.

Політики спроможні розпочати зміни під тиском обставин, а далі виконувати величезну законодавчу роботу - бракує чи то волі, чи компетенцій.

Уряду необхідно оприлюднити цю або подібну "дорожню карту" публічно, пояснити громадам, що наступні місцеві вибори в жовтні 2020 року будуть на новій територіальній основі, оголосити часові рамки кожного наступного кроку реформи. Інакше, як і з усіма іншими реформами, децентралізація може загрожувати половинчастістю і перенесення головних змін на період 2024-2025 рр.

ДВОВЛАДДЯ І "РОЗМИВ" РАЙОННОГО РІВНЯ

Ще одним викликом для реформаторів є те, що у районах, де ОТГ утворено в межах усієї території, **відбувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та РДА**. Там одночасно функціонують райдержадміністрація та райрада із відповідними видатками на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням. Відповідні райради, як правило, приймають рішення щодо грошової оцінки землі та перерозподілу трансфертів із держбюджету. Райдержадміністрації також позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ.

Наприклад Старосинявський район, що на Хмельниччині, де громади об'єдналися за принципом: один район – одна ОТГ, у якому обсяги видатків на утримання апарату РДА сягають видатків із районного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення [8,1 млн грн].

Такий стан речей спричиняє дублювання повноважень районної ради і РДА із органами місцевого самоврядування ОТГ, надмірні витрати на утримання апарату РДА, зниження якості надання послуг у зв'язку із зменшенням фінансування районного бюджету в частині освітньої та медичної субвенцій.

Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів.

Відповідно до Конституції, утворення, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів є повноваженнями Верховної Ради України.

Наразі Мінрегіон публічно озвучив чотири варіанти подальших дій, які може впроваджувати Верховна Рада України⁸.

- Перший - змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни або території окремих областей.
- Другий - ліквідувати окремі райони, у яких всі територіальні громади об'єдналися.
- Третій - законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження райрад у районах, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ.
- Четвертий - утворити новий район шляхом об'єднання в один район територій двох і більше суміжних районів [законопроект № 6636]⁹.

"Є конституційні шляхи вирішення питання районного рівня. Або парламент приймає рішення про зміну адміністративно-територіального устрою районного рівня на території всієї країни, або рішення про зміну адміністративно-територіального устрою районного рівня на території окремих областей. Серед шляхів вирішення цього питання є і такий, що Верховна Рада може прийняти рішення про ліквідацію окремих районів, у яких всі територіальні громади об'єдналися. Можливо законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження районних рад у районах, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ. Або, як це зараз визначено поки проектом закону № 6636, - утворення нового району шляхом об'єднання в один район двох і більше суміжних районів", - пояснив позицію уряду В'ячеслав Негода 27 жовтня 2017 р. у Вінниці під час Форуму регіонального економічного розвитку¹⁰.

29 жовтня 2017 року завершився процес об'єднання 201 громади, а у **56 районів фактично змінилася їх територія**. Кордони районів "розмиті" остаточно.

⁸ Сайт "Децентралізація влади": «Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою» <http://decentralization.gov.ua/news/7057>

⁹ Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж №6636 від 22.06.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118

¹⁰ Сайт "Децентралізація влади": «Принцип добровільності збережеться до весни 2020 року? Деталі Вінницького Форуму» <http://decentralization.gov.ua/news/7423>

Всього було проведено 412 виборів:

депутатів місцевих рад:

- перші – 201 [обиралися: депутатів міських рад – 674, депутатів селищних рад – 1514, депутатів сільських рад – 2318]
- повторні – 5 [обиралися депутатів сільських рад – 6]
- проміжні – 1 [обиралися депутатів сільських рад – 6]

голів:

- перші – 201 [обиралися: міських голів – 25, селищних голів – 61, сільських голів – 115]

старост:

- перші – 4 [обиралися – 9]

Дата перших виборів	Загалом		Міські		Селищні		Сільські	
	Кількість ОТГ	Кількість рад, які об'єдналися						
25.10.2015	159	795	21	174	45	287	93	334
27.03.2016	10	46	3	21	4	17	3	8
24.04.2016	3	8			1	2	2	6
31.07.2016	5	15	1	2	2	9	2	4
28.08.2016	7	27	1	8	2	5	4	14
11.12.2016	41	133	3	14	13	43	25	76
18.12.2016	143	725	21	171	46	260	76	294
30.04.2017	47	232	9	49	9	72	29	111
29.10.2017	201	933	25	195	61	332	115	406

Область	Загалом		Міські		Селищні		Сільські	
	Кількість ОТГ	Кількість рад які об'єдналися						
Вінницька	9	23	1	2	2	5	6	16
Волинська	19	82	1	6	7	39	11	37
Дніпропетровська	19	63	1	2	7	25	11	36
Донецька	2	4					2	4
Житомирська	13	117	2	33	3	46	8	38
Закарпатська	1	4					1	4
Запорізька	10	35			3	15	7	20
Ів.-Франківська	8	34			4	19	4	15
Київська	4	15			1	5	3	10
Кіровоградська	6	16	1	2	2	4	3	10
Луганська	4	21			3	19	1	2
Львівська	8	31	2	9	2	9	4	13
Миколаївська	1	2					1	2
Одеська	11	51	2	5	2	5	7	41

Область	Загалом		Міські		Селищні		Сільські	
	Кількість ОТГ	Кількість рад які об'єдналися						
Полтавська	12	39	2	5	2	4	8	30
Рівненська	5	18			2	11	3	7
Сумська	9	43	2	12	2	8	5	23
Тернопільська	4	34	3	29			1	5
Харківська	7	35			5	28	2	7
Херсонська	10	34			4	18	6	16
Хмельницька	7	48	2	25	2	14	3	9
Черкаська	14	50	2	8			12	42
Чернівецька	4	11	1	3			3	8
Чернігівська	14	123	3	54	8	58	3	11
Разом	201	933	25	195	61	332	115	406

По кількості громад, в яких відбулися вибори, лідирують Волинська та Дніпропетровська області – по 19. Про те, по кількості рад які об'єдналися в лідерах Чернігівська [123 ради] та Житомирська [117 рад]¹¹.

Найбільша частка громад створена об'єднанням 2-х рад

Кількість рад, які об'єдналися	Загалом	Міські ОТГ	Селищні ОТГ	Сільські ОТГ
2	61 (30,3%)	5 (20%)	16 (26,2%)	40 (34,8%)
3	50 (24,9%)	5 (20%)	14 (23%)	31 (27%)
4	27 (13,4%)	1 (4%)	3 (4,9%)	23 (20%)
5	20 (10%)	3 (12%)	7 (11,5%)	10 (8,7)
6	10 (5%)	1 (4%)	5 (8,2%)	4 (3,5%)
7	9 (4,5%)	2 (8%)	5 (8,2%)	2 (1,7%)
8	3 (1,5%)	0 (0%)	1 (1,6%)	2 (1,7%)
9	4 (2%)	1(4%)	2 (3,3%)	1 (0,9%)
10 та більше	17 (8,5%)	7 (28%)	8 (13,1%)	2 (1,7%)

Те, що серед сільських об'єднаних громад понад 50% створено лише з двох або трьох рад, і вони навряд чи можуть відповідати критеріям *спроможності*, дає підстави нам очікувати їх подальше укрупнення, через доєднання інших рад, або навіть, їх злиття. Також і "амебність" форм деяких великих громад, вказує на те, що процес об'єднання не завершився, і ми можемо очікувати доєднання до них інших рад, які "псують" форму.

З цих 201 громад найбільше рад об'єдналися у Ічнянській міській Чернігівської області [21 рада] та Любарській селищній Житомирської області [20 рад] громадах. У 4-х районах всі ради зголосилися на об'єднання.

Так у Біловодському [Луганська область] та Коломацькому [Харківська область] районах буде по одній всерайонній громаді. Схожа ситуація і в Подільському (Котовському) районі Одеської області, але там саме місто Подільськ [Котовськ] має статус обласного значення і формально в район не входить. Тож тепер Куяльницька сільська громада в яку об'єдналися всі ради району має всередині "дірку", але можливо у майбутньому місто та громада об'єднуються.

¹¹ Український центр суспільних даних <http://socialdata.org.ua>

Об'єднання всіх рад у Куликівському районі [Чернігівська область] спричинило до втрати районом однієї ради. Так Смолянська сільська рада Куликівського району вирішила, що їй краще об'єднатись з Олишівською селищною радою Чернігівського району в Олишівську селищну громаду.

Верховна Рада України 14 березня 2017 р. ухвалила закон № 5520 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів", яким дозволила створювати об'єднані територіальні громади з рад, які знаходяться у різних суміжних районах без попередньої зміни їх меж. До прийняття цього закону ЦВК відмовляла таким громадам у проведенні перших виборів, вимагаючи, щоб Верховна Рада України попередньо внесла зміни у межі відповідних районів. Тепер межі районів не стоять на заваді, і ЦВК призначила вибори у 29 об'єднаних територіальних громадах, які створені з рад, що входять у різні суміжні райони.

Область	Об'єднана територіальна громада	Райони, у яких розміщені ради які об'єднуються	Район, у якому знаходиться адмінцентр громади
Вінницька	Лука-Мелешківська сільська	Вінницький, Тиврівський	Вінницький
Вінницька	Краснопільська сільська	Гайсинський, Теплицький	Гайсинський
Вінницька	Росошанська сільська	Липовецький, Оратівський	Липовецький
Вінницька	Гніванська міська	Тиврівський, Жмеринський	Тиврівський
Волинська	Оваднівська сільська	Володимир-Волинський, Турійський	Володимир-Волинський
Волинська	Городищенська сільська	Луцький, Горохівський	Луцький
Дніпропетровська	Любимівська сільська	Дніпровський, Синельниківський	Дніпровський
Житомирська	Глибочицька сільська	Житомирський, Коростишівський	Житомирський
Житомирська	Оліївська сільська	Житомирський, Черняхівський	Житомирський
Запорізька	Новобогданівська сільська	Мелітопольський, Михайлівський	Мелітопольський
Івано-Франківська	Брошнів-Осадська селищна	Рожнятівський, Калуський	Рожнятівський
Київська	Фурсівська сільська	Білоцерківський, Сквирський	Білоцерківський
Кіровоградська	Помічнянська міська	Добровеличківський, Новоукраїнський	Добровеличківський
Луганська	Нижньодуванська селищна	Сватівський, Троїцький	Сватівський
Львівська	Воютицька сільська	Самбірський, Старосамбірський	Самбірський
Одеська	Маяківська сільська	Біляївський, Білгород-Дністровський, Овідіопольський	Біляївський
Одеська	Цебриківська селищна	Великомихайлівський, Ширяївський	Великомихайлівський

Область	Об'єднана територіальна громада	Райони, у яких розміщені ради які об'єднуються	Район, у якому знаходиться адмінцентр громади
Одеська	Знам'янська сільська	Іванівський, Великомихайлівський, Ширяївський	Іванівський
Полтавська	Новогалещинська селищна	Козельщинський, Кременчуцький	Козельщинський
Полтавська	Сенчанська сільська	Лохвицький, Лубенський	Лохвицький
Рівненська	Демидівська селищна	Демидівський, Радивилівський	Демидівський
Сумська	Верхньосироватська сільська	Сумський, Краснопільський	Сумський
Тернопільська	Хоростківська міська	Гусятинський, Теремовлянський	Гусятинський
Тернопільська	Зборівська міська	Зборівський, Козівський	Зборівський
Херсонська	Любимівська селищна	Каховський, Горностаївський	Каховський
Хмельницька	Грицівська селищна	Шепетівський, Полонський	Шепетівський
Черкаська	Зорівська сільська	Золотоніський, Драбівський	Золотоніський
Чернігівська	Холминська селищна	Корюківський, Семенівський	Корюківський
Чернігівська	Олишівська селищна	Чернігівський, Куликівський	Чернігівський

Найбільше таких громад у Вінницькій області [4] та Одеській [3], проте в останній 2 громади складаються з рад, які входять у три суміжні райони, коли в решті випадків у два. Так, закон стверджує: "Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада [територіальні громади], розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади", тож після виборів 29 жовтня 2017 р. у 26 розширилися межі, у 28 зменшилися, а у 2 в одному місці прибуде, а в іншому відійде.

Також у законі написано "проект землеустрою щодо встановлення [зміни] меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації", проте межі районів має право затверджувати Верховна Рада України відповідною постановою, і тут виникає питання, наскільки оперативно Верховна Рада внесе ці зміни, і чи не буде такого, що довгий час фактичні межі районів не будуть відповідати географічним?

Ще однією проблемою є застаріла модель територіальної організації влади в областях. Показники чисельності працівників і видатки на утримання територіальних управлінь свідчать, що реформування адмін.-територіального устрою запізнюється. Тому кожен центральний орган виконавчої влади вибудовує ВЛАСНУ ієрархічну модель управління. На прикладі Тернопільської області можна побачити, що тут працюють 18 представництв ЦОБВ, які працюють тільки на обласному рівні, 10 представництв ЦОБВ мають розгалужену структуру, 5 представництв мають міжрайонні та об'єднані підрозділи, 9 представництв представлені в кожному районі, 3 представництва представлені в окремих ОТГ.

АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (ДІЮЧИЙ)

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ

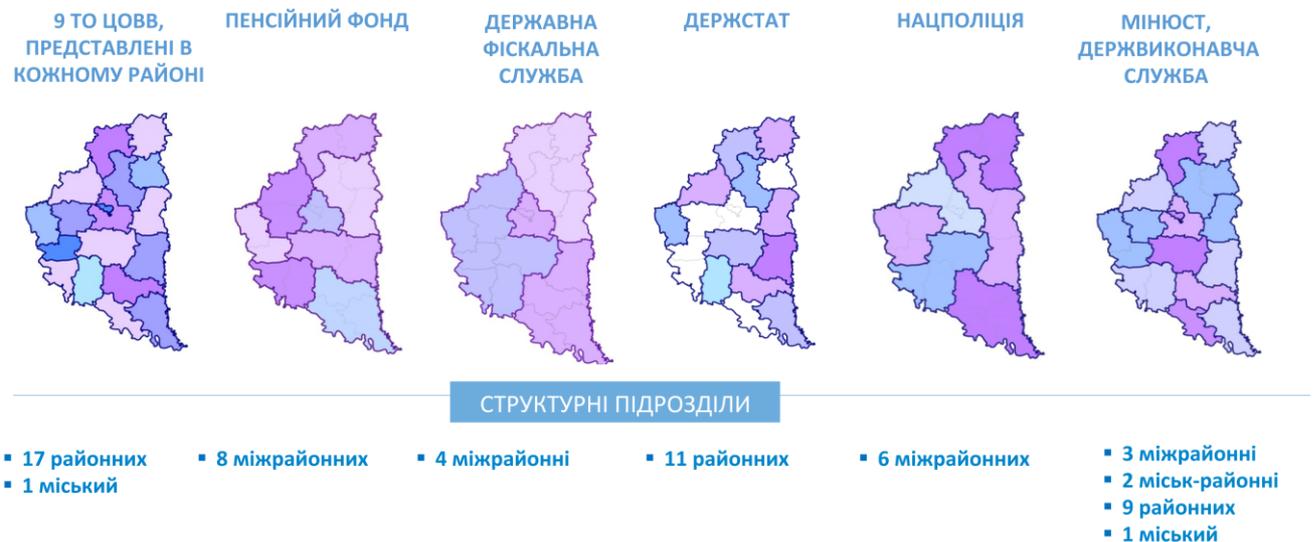


1

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ЦОВВ (ДІЮЧА)

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ



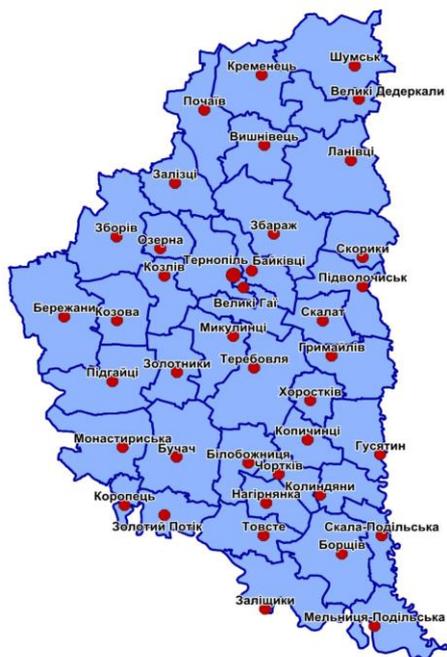
ВИСНОВОК: ІСНУЮЧА СИСТЕМА РАЙОННОГО ПОДІЛУ НЕ ОПТИМАЛЬНА І НЕ ЕФЕКТИВНА

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

В той же час Перспективний план формування спроможних громад передбачає створення 40 об'єднаних територіальних громад. Також у планах є створення 4 госпітальних округів.

ПРОЕКТНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ



40

ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД (один із варіантів)

Групи за чисельністю населення, тис. осіб	Кількість тер. громад
5 - 10	6
10 - 15	9
15 - 20	7
20 - 50	16
Більше 50	2

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

ПРОЕКТНИЙ СУБРЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ



Район	Населення, тис. осіб	Площа, кв. км
Березанський	142,3	3298,2
Кременецький	154	2839,1
Тернопільський	442,3	3466,1
Чортківський	317	4288,9

Примітка: пропозиція на базі госпітальних округів

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

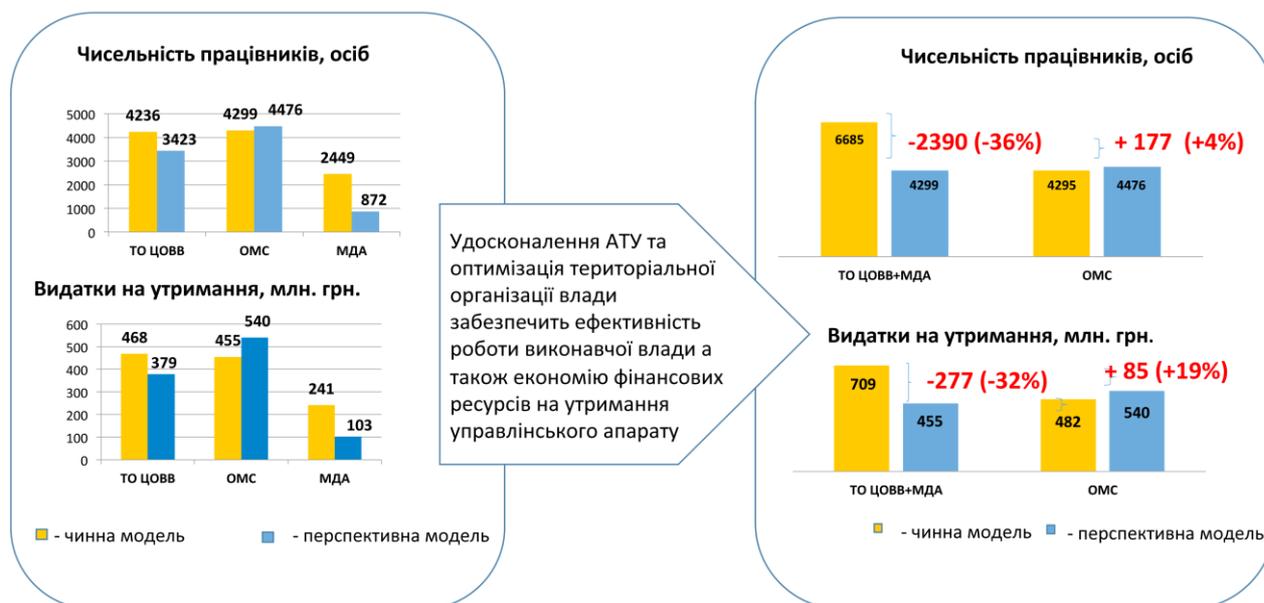
Повноваження		ДІЮЧА МОДЕЛЬ 17 РДА в області	ПРОЕКТНА МОДЕЛЬ 4 РДА в області
I Власні повноваження			
апарат		482	166
фінанси		194	24
Агропромисловий комплекс		90	4
архів, ЦНАП, служба у справах дітей, інші		282,5	40
II Власні повноваження, що трансформуються у контрольні за дотриманням ОМС законодавства			
освіта		60	12
охорона здоров'я		22	12
культура, молодь, спорт, сім'я		75	12
архітектура, містобудування, ЖКГ		50,5	12
III Власні повноваження, що передаються ОТГ			
соціальний захист та соціальне забезпечення		670	
економіка, промисловість		86	
IV Повноваження з координації діяльності терорганів ЦОВВ, інших органів державної влади			
правоохоронних органів та терорганів ДСНС			12
терорганів ДФС, Казначейства			24
V Повноваження з моніторингу діяльності контрольних служб			
фінансового контролю			8
інспекції архітектурного, інженерного контролю та ЖКГ			16
госпітальної, шкільної інспекції			16
служби санітарно-епідемічного контролю, охорони навколишнього середовища			8
інспекції соціального захисту			80
VI Інші повноваження загальної компетенції в адміністративних центрах колишніх районів			
Відокремлені підрозділи РДА в адміністративних центрах колишніх районів			39
Всього кількість працівників :		2012	435

(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

Оптимізація і створення ефективної системи організації влади районної ланки управління забезпечила б отримання суттєвих економічних результатів.

ПОРІВНЯННЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ І ВИДАТКІВ НА УТРИМАННЯ МОВВ ТА ОМС

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ



(Згідно матеріалів презентації Першого заступника Міністра регіонального розвитку В'ячеслава Негоди, що відбулася 20 липня 2017 року під час форуму "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку")

Довідково:

Станом на квітень 2018 р. з 490 районів України:

- У 335 районах відбулося добровільне об'єднання територіальних громад – утворено 728 ОТГ;

- У 112 районах відбулося об'єднання більше 50% тергромад району;
- У 5 районах 5 областей об'єдналися усі тергромади району [Апостолівський Дніпропетровської, Оріхівський Запорізької, Горностаївський Херсонської, Летишівський Хмельницької, Куликівський Чернігівської];
- У 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району [Лиманська Донецької області, Народицька Житомирської, Великобілозерська, Чернігівська Запорізької, Біловодська Луганської, Подільська Одеської, Коломацька Харківської, Старосинявська Хмельницької, Сновська Чернігівської];
- У 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ [Брусилівський Житомирської, Золочівський Харківської, Куликівський, Срібнянський Чернігівської];
- 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2-х або 3-х районів [Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська - ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська Волинської, Любимівська Дніпропетровської, Глибочицька, Оліївська - Житомирської; Новобогданівська - Запорізької; Брошнів-Осадська- Івано-Франківської; Фурсівська - Київської; Помічнянська - Кіровоградської; Нижньодуванська - Луганської; Воютицька - Львівської; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська - Одеської; Новогалещинська, Сенчанська - Полтавської; Демидівська - Рівненської; Верхньосироватська - Сумської; Хоростківська, Зборівська - Тернопільської; Любимівська - Херсонської; Грицівська - Хмельницької; Зорівська - Черкаської; Холминська, Олишівська - Чернігівської].

На сьогодні, чинне законодавство, яке визначає порядок вирішення питань адмінтерустрою - це Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР"¹².

На нашу думку, найбільш ефективним було б змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни, або на першому етапі - території окремих областей. Для цього, по-перше, прийняти Закону України "Про засади адміністративно-територіального устрою України", який би визначав, на яких засадах ґрунтується адміністративно-територіальний устрій України, систему адміністративно-територіальних одиниць, категорії та типи населених пунктів, інших територіальних утворень, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

23 лютого 2018 року у Верховній Раді під № 8051 зареєстровано розроблений Мінрегіоном і схвалений Урядом законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою України"¹³.

Законопроект в рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

¹² Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

¹³ Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України №8051 від 22.02.2018 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

У законопроекті зокрема зазначено, що система адміністративно-територіальних одиниць залишається трирівневою. При цьому передбачено, що районний рівень має бути більш впорядкований і відповідати європейським стандартам.

Крім того, у законопроекті більш чітко визначено поняття "грумада", як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або декількох населених пунктів та земель за їх межами. Грумада *"є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території грумади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування"*.

Далі можна було б приймати Закон України *"Про адміністративно-територіальний устрій ... області"* [для кожної області окремо] з картами в додатках та пояснювальними записками.

В 2018 році можна було б прийняти такі закони для областей, які до цього найбільш готові – Дніпропетровська, Тернопільська, Хмельницька, можливо Житомирська і Чернігівська. На них були б відпрацьовані основні моделі, проаналізовані ризики і недоліки. І вже в 2019 р. після цих краш-тестів прийняти закони для решти українських областей.

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Уряд зміг акумулювати досить значні кошти, мережу національних експертів та цілий пул іноземних урядів і міжнародних організацій на підтримку реформи децентралізації і реформи місцевого самоврядування. По суті йдеться про декілька мільярдів гривень, які будуть витрачені до 2020 року, коли очікується завершення основної фази реалізації Концепції, хоча тепер вже без запланованих змін до Конституції.

В цілому на виконання завдань реформи децентралізації працює зараз 15 проектів і програм, які працюють в рамках визначених Мінрегіоном 7 пріоритетних напрямків діяльності.

Серед найбільших ініціатив можна виокремити: Програма "U-Lead з Європою" за підтримки ЄС та окремих країн-членів, Програма "DOBRE" за підтримки USAID, Проект "Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні" [ПУЛЬС] за підтримки USAID, проект "Експертна підтримка врядування та економічного розвитку" [EDGE] за підтримки

Назва програми / проекту	Сума допомоги	Дата початку	Дата завершення
Проект DESPRO	9,3 млн. CHF	24.12.2007	24.12.2017
Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження	4,7 млн. USD	01.10.2011	31.12.2017
Гендерне бюджетування в Україні	46,6 млн. SEK	12.11.2013	31.12.2018
Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»	23,8 млн. EUR	01.01.2014	30.12.2017
Шведсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні"	31,8 млн. SEK	08.09.2014	31.12.2018
Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні	28,3 млн. SEK	01.10.2014	31.12.2017
Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)	18,8 млн. CAD	10.11.2014	31.07.2019
Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи	3 млн. USD	01.01.2015	31.12.2017
Партнерство для розвитку міст (ПРОМІС / PLEDDG)	19,5 млн. CAD	27.03.2015	30.06.2021
Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP)	4,3 млн. CHF	01.05.2015	31.03.2019
Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)	8,2 млн. USD	14.12.2015	13.12.2020
Програма U-LEAD	102 млн. EUR	01.01.2016	30.06.2020
Спільна програма ПРООН та ООН Жінки	10 млн. EUR	01.05.2016	30.11.2017
Програма DOBRE	50 млн. USD	08.06.2016	07.06.2021
Сталий місцевий розвиток у сільських районах Чернівецької та Одеської областей	500 тис. EUR	01.12.2016	31.05.2018

уряду Канади, проект DESPRO за підтримки Швейцарської Конфедерації через Швейцарське бюро співробітництва [SDC] та ін¹⁴.

Своєрідною "парасолькою" для всіх партнерів-донорів на сьогодні є Програма "U-Lead з Європою", яка працює за підтримки ЄС та окремих країн-членів. В рамках програми створений Центральний офіс реформ [ЦОР] при Мінрегіоні, окремі секторальні відділи в структурі програми, а також найбільш амбітний проект – в кожній області працюють Регіональні Центри розвитку місцевого самоврядування. Саме на ці структури Мінрегіон поклав всю "чорнову" роботу в полях: від консультацій громадам під час створення і формування перспективних планів до розробки для ОТГ планів стратегічного розвитку і бюджетного консультування.

Серед проблем залишається низький рівень координації між різними проектами і програмами, часто дублювання одних і тих самих завдань, відсутність узгодженого дизайну реформи усіма ідеологами та лідерами політичних фракцій, заскладні процедури відбору персоналу до основних груп радників.

¹⁴ Сайт "Децентралізація влади" <http://donors.decentralization.gov.ua/projects>

КОМУНІКАЦІЯ РЕФОРМИ

Потрібно визнати, що реформа децентралізації методично і світоглядно підготовлена чи не найкраще з усіх запроваджених наразі реформістських ініціатив. Хоча і було допущено багато законодавчих помилок, скоріше за все ніхто не очікував, що вона зайде так далеко, а сьогодні *порядок денний* для її завершення можна зрозуміти тільки з політичної логіки дій основних політичних гравців. Навіть лідери парламентських груп і фракцій часто не розуміють коли і чим ця реформа має завершитись. Поки що ясно одне: нові місцеві вибори у жовтні 2020 року повинні відбутися на новій адміністративно-територіальній основі.

Реформа якісно прокомунікована з населенням не була. Люди створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, ризикували, на початку багато хто не розумів об'єму повноважень і відповідальності, які реформа на них покладе. Слабка методична підготовка консультантів, відсутність простих друкованих пояснювальних матеріалів, мало інформації на центральних телеканалах, особливо в 2015-2016 рр. Слабка реакція уряду і президента на відвертих саботажників і ворогів реформи у виконавчій вертикалі влади.

Проте варто відзначити, що була широко проговорена в експертному середовищі. Тепер це вилилось у досить сильний кістяк лобістів, які не дадуть нікому зробити відкат назад.

Тільки у серпні 2017 року Мінрегіон започаткував щомісячний моніторинг процесу впровадження реформи децентралізації та створення ОТГ, який крім досягнень реформи дає змогу визначити її слабкі місця, побачити, якої підтримки і підсилення яких напрямків роботи потребують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації.

Результати моніторингу оприлюднюються на сайті Мінрегіону щомісяця у вигляді простих схем та графіків, що дасть змогу усім бажаючим постійно стежити за ходом реформи, мати оперативну, зрозумілу та об'єктивну інформацію, підтверджену цифрами і фактами¹⁵.

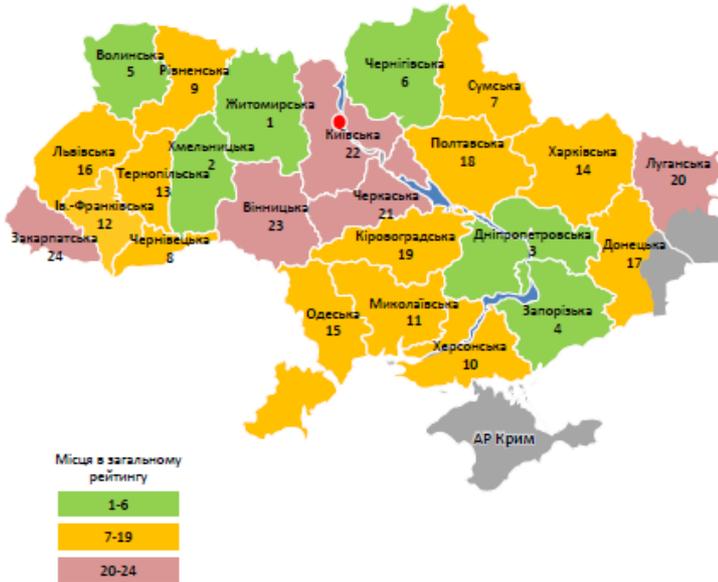
Наприклад, нижче представлені фрагмент рейтингу від 12 березня 2018 року, де позначені лідери й аутсайдери в розрізі областей щодо формування ОТГ за чотирима критеріями: кількість, покриття площі, територіальні громади, що об'єдналися і кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис. населення¹⁶.

¹⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>

¹⁶ Презентація «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2018» <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Monitoring-Dets.entralizatsiya-10.04.2018-1.pdf>

РЕЙТИНГ ОБЛАСТЕЙ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОТГ ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГ ТА МІСЦЕ ЗА ПАРАМЕТРАМИ

ІНДИКАТОР 3



Примітка: при розрахунку рейтингу за параметрами «Покриття площі області ОТГ» «Територіальні громади, що об'єдналися» враховувалися також дані тих громад, в яких відбулося приєднання. У разі наявності однакових сумарних рейтингових показників пріоритет надається регіону в якому більші параметрами «Кількість об'єднаних територіальних громад» та «Площа ОТГ»

ОБЛАСТЬ	Загальний рейтинг	Основні параметри. Загальне місце за параметрами				
		1	2	3	4	5
		За к-стю ОТГ	За покриттям ОТГ площі області	За к-стю територіальних громад, що об'єдналися	За к-стю ОТГ з чисельністю менше 5 тис. осіб	За % площі області, охопленої перспективним планом
ЖИТОМИРСЬКА	1	2	1	1	10	11
ХМЕЛЬНИЦЬКА	2	6	4	2	7	9
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	3	1	3	4	18	3
ЗАПОРІЗЬКА	4	3	2	3	22	4
ВОЛИНЬСЬКА	5	6	6	6	14	6
ЧЕРНІГІВСЬКА	6	7	5	5	13	12
СУМСЬКА	7	9	9	9	12	5
ЧЕРНІВЕЦЬКА	8	10	8	8	6	17
РІВНЕНСЬКА	9	11	14	13	11	1
ХЕРСОНСЬКА	10	11	11	11	15	8
МИКОЛАЇВСЬКА	11	10	10	10	17	10
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	12	13	19	16	2	7
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	13	5	7	7	19	21
ХАРКІВСЬКА	14	15	22	20	1	2
ОДЕСЬКА	15	11	12	14	4	22
ДОНЕЦЬКА	17	16	15	15	5	14
ПОЛТАВСЬКА	18	4	13	12	23	19
КИРОВОГРАДСЬКА	19	14	21	21	16	1
ЛУГАНСЬКА	20	17	16	17	8	16
ЧЕРКАСЬКА	21	12	17	18	20	15
КІЇВСЬКА	22	17	23	22	3	18
ВІННИЦЬКА	23	8	20	19	21	20
ЗАКАРПАТСЬКА	24	18	24	23	1	23

9

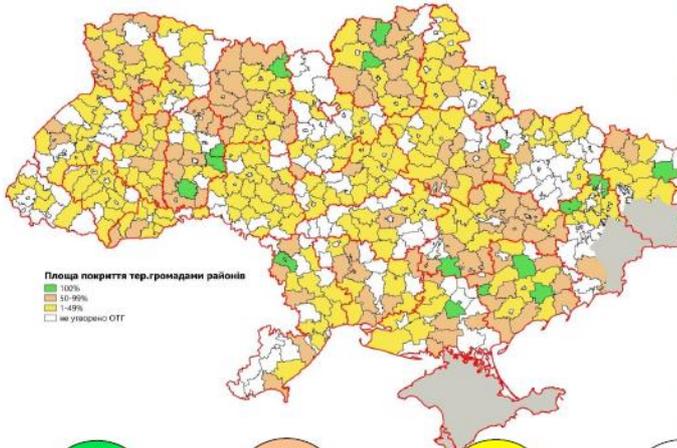
На наступному графіку можна побачити процес формування ОТГ в розрізі районів¹⁷:

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД У МЕЖАХ РАЙОНІВ

ІНДИКАТОР 2

728 ОТГ

всього 490 районів



ОБЛАСТЬ	РАЙОНИ				Загальна к-сть
	100%	50-99%	1-49%	0%	
АР Крим	0	0	0	14	14
ВІННИЦЬКА	0	1	19	7	27
ВОЛИНЬСЬКА	0	7	8	1	16
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	1	13	7	1	22
ДОНЕЦЬКА	2	1	4	11	18*
ЖИТОМИРСЬКА	1	12	9	1	23
ЗАКАРПАТСЬКА	0	0	5	8	13
ЗАПОРІЗЬКА	3	9	6	2	20
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	0	0	12	2	14
КІЇВСЬКА	0	1	10	14	25
КИРОВОГРАДСЬКА	0	1	8	12	21
ЛУГАНСЬКА	1	2	6	9	18*
ЛЬВІВСЬКА	0	2	11	7	20
МИКОЛАЇВСЬКА	0	7	6	6	19
ОДЕСЬКА	1	5	9	11	26
ПОЛТАВСЬКА	0	7	13	5	25
РІВНЕНСЬКА	0	4	6	6	16
СУМСЬКА	0	4	11	3	18
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	0	5	11	1	17
ХАРКІВСЬКА	1	3	7	16	27
ХЕРСОНСЬКА	1	5	5	7	18
ХМЕЛЬНИЦЬКА	3	9	4	4	20
ЧЕРКАСЬКА	0	1	14	5	20
ЧЕРНІВЕЦЬКА	0	2	8	1	11
ЧЕРНІГІВСЬКА	2	11	8	1	22
РАЗОМ	16	112	207	155	490*

16

Районів, де 100% території покрито ОТГ

112

Районів, де 50...99% території покрито ОТГ

207

Районів, де 1...49% території покрито ОТГ

130

Районів, де не утворено ОТГ

25

*Окупованих районів АРК, Донецької та Луганської областей

8

¹⁷ Згідно матеріалів презентації «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2018»

Найбільшою проблемою в комунікації реформи, на нашу думку, стала ситуація, коли в 2015 році уряд і парламент запустили унікальний об'єднавчий експеримент для українських громад, при цьому не провівши широку інформаційну кампанію про переваги і відповідальність цих громад після об'єднання. Ціна опору виявилася занадто високою, в багатьох областях найбільшими противниками стали саме районні державні адміністрації, які мали б реалізовувати задачі реформи.

Іншою проблемою є відсутність "спікерів реформи", хто б пояснював суспільству кроки, які робить уряд і групи радників. Дивно, що за таких умов рівень довіри до децентралізації до сих пір залишається високим, а сама ідея не дискредитована.

СПРОМОЖНІСТЬ ОТГ ЯК КЛЮЧОВА МЕТА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Другою відчутною проблемою, яка виявилась вже у процесі створення об'єднаних територіальних громад, є проблема **забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад.**

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214, спроможна територіальна громада - територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці¹⁸.

Ключовим моментом тут виявляється **наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.**

Фактично, у процесі створення об'єднаних територіальних громад ми маємо справу з трьома видами спроможності.

- По-перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану
- По-друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"
- По-третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності

Як виявилось на практиці, потенціальна, юридично визнана та **реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами.** У таких громадах, як правило, до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної громади переходять працівники райдержадміністрацій і тим самим частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня.

Натомість створення сільських об'єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню.

Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади.

Ще одним доволі спірним моментом у визначенні спроможності об'єднаних територіальних громад є положення частини четвертої статті 9 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", відповідно до яких Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>

громади відповідно до перспективного плану формування територій громад в кожній області¹⁹.

Фактично законом визнано можливість юридичного визнання спроможними територіальних громад з потенційною спроможністю лише у половину від максимально можливої. Зрозуміло, що це зроблено з метою уникнення штучного гальмування процесів об'єднання, але з іншого боку це шлях до створення потенційно неспроможних громад.

У даному контексті варто згадати один із принципів об'єднання територіальних громад, а саме принцип добровільності. Якщо проаналізувати відповідні закони, то можна переконатись, що добровільність, як така, існує лише в одному аспекті – виборі моменту об'єднання чи приєднання. З точки зору територіальної, добровільність обмежена принципом спроможності. Спроможність же потенційних об'єднаних територіальних громад визначається адміністративним способом через формування перспективного плану територій громад відповідно до статті 11 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Крім того, добровільність обмежується і адміністративно-територіальним критерієм, а саме тим, що об'єднання є можливим лише в межах існуючих областей.

Більш того, оскільки у перспективних планах областей визначаються перспективні адміністративні центри територіальних громад, то виступити ініціатором об'єднання територіальних громад можуть тільки представники цих громад. Хоча закон на це прямо не вказує, логіка процесу об'єднання є саме такою.

Попри те, що об'єднання територіальних громад є процесом умовно добровільним, досить часто фактор добровільності перешкоджає реформі. Особливо це стосується перспективних громад, в яких налічується 2 – 3 рівнозначних за своїми можливостями населених пункти, які можуть бути адміністративними центрами об'єднаних громад. Як правило, керівництво цих громад вважає, що адміністративний центр має бути розташований саме в їх населеному пункті і категорично відкидає ідею створення адміністративного центру в іншому місці.

У таких ситуаціях часто амбіції керівників органів місцевого самоврядування заважають процесу об'єднання і створення цілком спроможних об'єднаних територіальних громад. При цьому використовується спекулятивне ставлення до принципу добровільності: «Якщо об'єднання є добровільним, то ми проти і ніхто не змусить нас думати по-іншому!».

До іншого важливого чинника під час формування спроможних територіальних громад є окреслення меж їх територій, які визначаються з дотриманням таких вимог:

- територія спроможної територіальної громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути *нерозривною*;
- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території однієї області та у разі можливості одного району. Разом з тим законом дозволено об'єднання суміжних громад, які знаходяться в різних районах і не допускається обмеження їх законних прав

У цьому контексті Мінрегіоном спільно з облдержадміністраціями та Центрами розвитку місцевого самоврядування, які були створені в рамках Програми "U-LEAD з Європою", у серпні 2017 року були визначені потенційні перспективні центри спроможних громад, які листом Мінрегіону від 18.08.2017 р. №7/13-8839 надіслано облдержадміністраціям. Крім того, Кабінетом міністрів України доручено обласним державним адміністраціям опрацювати пропозиції Міністерства щодо переліку проектних центрів спроможних громад [доручення від 31.08.2017 р. №33242/1/1-17] та надати Мінрегіону пропозиції щодо переліку територіальних громад та населених пунктів, які доцільно включити до складу відповідних спроможних громад. Кожна область склала відповідний перелік.

¹⁹ ч.4, ст.9 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII від 5.02.2015 р.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

Найчастіше добровільне об'єднання громад протягом 2015-2017 рр. відбувалося **відповідно до перспективного плану**. Таке об'єднання давало громадам отримати **новий правовий статус територіальної громади з повноваженнями міст обласного значення та прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом**. Для таких ОТГ передбачаються міжбюджетні трансферти з державного бюджету та здійснюється горизонтальне вирівнювання їх податкоспроможності. Важливим стимулом до об'єднання, відповідно до перспективного плану є положення Бюджетного кодексу України, яким [стаття 64] визначено склад доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад, і який значно відрізняється від складу доходів інших місцевих рад [стаття 69]²⁰.

Закон встановлює, що "державна здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку у разі, якщо її межі повністю відповідають межам визначеним перспективним планом".

Окремі ОТГ об'єдналися в тих областях, де **відсутні затверджені перспективні плани [Закарпатська область], або в разі, якщо територія відповідних громад не охоплена схемою Перспективного плану**, але з дотриманням процедур передбачених Законом "Про добровільне об'єднання територіальних громад", можуть претендувати на отримання статусу спроможної громади, якщо їх основні параметри [паспорт] відповідають Методиці.

За рішенням Кабінету Міністрів України, на підставі висновків відповідних обласних державних адміністрацій, до потенційно спроможних можуть бути віднесені територіальні громади, які об'єдналися навколо: міст обласного значення; районних центрів, населених пунктів, які раніше мали статус районних центрів; населених пунктів, територія яких не охоплюється зонами доступності вищезазначених потенційних адміністративних центрів.

Щодо добровільного об'єднання територіальних громад без урахування затвердженого перспективного плану ["вільне об'єднання"]. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не зобов'язує територіальні громади об'єднуватися лише відповідно до перспективного плану формування територій областей і не встановлює будь-яких інших обмежень. Такий формат добровільного об'єднання не суперечить Закону і не має слугувати підставою для відмови обласною державною адміністрацією у наданні висновку, передбаченого Законом та відмови Центральної виборчої комісії у призначенні перших місцевих виборів.

Разом з тим, територіальним громадам, що вирішили об'єднатися без урахування затвердженого Кабінетом міністрів перспективного плану не передбачається надання статусу спроможних та отримання відповідних повноважень і прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом. Проте такі об'єднання урядом розглядаються як позитивні кроки у напрямку оптимізації системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Такі громади не можуть претендувати на кошти субвенції, що відповідно до Бюджетного кодексу України надаються на розвиток інфраструктури.

Хоча на практиці обласні державні адміністрації вже постфактум після створення ОТГ вносили на сесії обласних рад пропозиції щодо змін перспективних планів об'єднаних de facto громад. Таким чином виконувалися вимоги Закону, хоча значно видозмінювало первинний варіант територіального планування.

Є цілком очевидним, що дія принципу **добровільності** в об'єднанні територіальних громад повинна бути обмеженою у часі і у певний момент об'єднання територіальних громад має перейти у стадію адміністративного об'єднання. Зрозуміло, що наступний етап реформи пов'язаний із формуванням владної інфраструктури районного рівня є можливим лише після завершення формування об'єднаних територіальних громад і цей процес не може тривати

²⁰ Ст 64,69 Бюджетний кодекс України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

нескінченно довго. На наш погляд, 2018 рік має стати крайнім строком добровільного об'єднання територіальних громад.

Перехід з 2019 року до адміністративного способу формування об'єднаних територіальних громад, з одного боку, має підштовхнути тих, хто вагався, поквартитись із добровільним об'єднанням до кінця 2018 року, а з іншого – вирішити проблеми з утворенням міських об'єднаних територіальних громад.

Одночасно, ми б рекомендували уряду і всім залученими в реформу гравцям, не боротися з вже створеними малими і потенційно неспроможними ОТГ. У них має бути право приєднатися до іншої, більш спроможної громади. Формувати такий дизайн, який вони самі вважають найбільш ефективним. Принаймні до того моменту, коли реформа буде завершена прийняттям закону про новий адміністративно-територіальний устрій.

РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОТГ У РІЗНИХ СФЕРАХ

З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним з "вузьких" місць реформи децентралізації є **відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні**, і усе більшої актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій.

Якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також забезпечення безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин, то стає очевидним оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг [адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо]. Ці функції мають бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

В той самий час, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері **управління земельними ресурсами**, а друге – повноважень у сфері **планування території та містобудівної діяльності**.

Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням.

Що стосується **управління земельними ресурсами**, 31 січня 2018 року Уряд прийняв розпорядження, відповідно до якого Держгеокадастр має передати землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад до кінця 2018 року.

Алгоритм передбачає чотири етапи:

- ОТГ звертається з клопотанням до обласного управління Держгеокадастру;
- Інвентаризація земель ОТГ, які до цього не були передані у користування;
- Реєстрація проінвентаризованих ділянок в державному кадастрі;
- Передача земель у комунальну власність громади наказом начальника обласного управління Держгеокадастру.

Для підтримки цього процесу створено спеціальний сайт <http://otg.land.gov.ua>.

Розпорядження Кабінету Міністрів передбачає, що Держгеокадастр відтепер утримуватиметься від розпоряджень землями на території ОТГ, за виключенням випадків, коли з відповідними проханнями звертаються самі громади.

Процес передачі близько 760 тис. га від Держгеокадастру, який від імені держави управляє держземлями, до ОТГ офіційно стартував з 1 лютого 2018 року.

Передача земель від Держгеокадастру у власність громад відбуватиметься на наступних підставах.

Основних нормативних актів три: 1. Земельний кодекс, стаття 117, яка так і називається: *"Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність"*²¹; 2. Власне, постанова Кабміну, яка зобов'язує Держгеокадастр провести таку передачу в частині земель ОТГ; 3. Закон про місцеве

²¹ Ст. 117 Земельного кодексу України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

самоврядування, стаття 26, яка регламентує обов'язкове узгодження дій Держгеокадастру з органом місцевого самоврядування в перехідний період передачі земель²².

Загалом механізм схожий на процедуру передачі землі громадянам, наприклад учасникам АТО, тільки приймаючою стороною виступає об'єднана територіальна громада.

Тривалість всього процесу передачі земель залежить від кількох факторів, в першу чергу - від кількості неінвентаризованих земель на території ОТГ. Значна площа таких неоформлених земель є на території Сумської, Житомирської, Чернігівської та Дніпропетровської областей. І навпаки, ситуація близька до оптимальної в Закарпатській, Чернівецькій і Вінницькій областях. В середньому, для окремо взятої ОТГ процедура займе близько двох місяців. Але оскільки процеси будуть запаралелені, то в масштабах країни передача земель відбуватиметься зі швидкістю в середньому 72 ОТГ/місяць.

Загальнонаціональний дедлайн - 31 грудня 2018 року.

Що стосується питань **планування територій та містобудівної діяльності**, то на сьогодні існує принаймні три законопроекти, які пропонують більш чи менш зручні способи вирішення проблеми. Річ у тім, що українське законодавство, що регулює питання діяльності органів місцевого самоврядування, будувалось таким чином, що відповідна рада територіальної громади та її виконавчі органи фактично не мають повноважень за межами населених пунктів.

Низка Законів України, серед яких:

- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"²³
- Закон України "Про благоустрій населених пунктів"²⁴
- Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності"²⁵
- Закон України "Про основи містобудування"²⁶

Вони обмежують повноваження органів місцевого самоврядування щодо благоустрою винятково межами населеного пункту.

На сьогодні зроблено кілька спроб розширити повноваження територіальних громад у сфері планування та забудови територій громади і це, зокрема, пропонується зробити у:

- Проекті Закону України про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні] (№4390)²⁷;
- Проекті Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади [№5253]²⁸;
- проекті Закону України про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [практично нова редакція закону] (№6403)²⁹;

²² Ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

²³ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

²⁴ Закон України "Про благоустрій населених пунктів" №2807-IV від 6 вересня 2005 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page>

²⁵ Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 3038-VI від 17 лютого 2011 року <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

²⁶ Закон України "Про основи містобудування" № 2780-XII від 16 листопада 1992 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>

²⁷ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) №4390 від 12.04.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686

²⁸ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) №4390 від 12.04.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686

²⁹ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 6403 від 21.04.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676

16 листопада 2017 року у першому читанні Верховна Рада України прийняла останній у цьому переліку законопроект "Про регулювання містобудівної діяльності" під №6403 від 21 квітня 2017 року, який дає можливість громадам формувати плани своїх територій і визначати функціональне призначення кожної земельної ділянки як в межах, так і за межами населених пунктів.

Сьогодні питання розробки документації з просторового планування для об'єднаних територіальних громад, до складу яких входять різні населені пункти [від 2 до 50 населених пунктів], залишається неврегульованим. Об'єднані громади не можуть розробляти та затверджувати єдину містобудівну документацію для всієї своєї території.

В разі остаточного прийняття, закон забезпечить ОТГ єдиною документацією з просторового планування - планом об'єднаної територіальної громади. Також він розширює повноваження об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій, та створює механізм врахування громадських інтересів при розробці та затвердженні містобудівної документації.

ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА РІШЕННЯМИ ОТГ

Реальне розширення повноважень органів місцевого самоврядування створює нову проблему, пов'язану із розподілом владних повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Як згадувалося вище, для місцевих же органів виконавчої влади головною функцією має стати забезпечення безпеки громадян у самих різних сферах, починаючи від сфери оборони, цивільного захисту населення, забезпечення законності і правопорядку, санітарної, продовольчої безпеки, захисту економічної конкуренції, тощо.

Відтак місцеві органи виконавчої влади в найближчому майбутньому можна розглядати як координаційні центри для територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також як органи контролю за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування.

При цьому остання функція в контексті реформи децентралізації влади набуває надзвичайно важливого значення. На сьогодні в Україні не існує органу, який би здійснював нагляд за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування. Раніше цю функцію здійснювала прокуратура, але після її реформування, функція загального нагляду була вилучена із переліку функцій прокуратури, але потреба у такому виді нагляду залишилася. Разом з тим, розширення повноважень органів місцевого самоврядування разом із збільшенням фінансової основи місцевого самоврядування в умовах дефіциту достатньо кваліфікованих кадрів і за відсутності механізму ефективного контролю викликають суттєві ризики порушення законів з боку органів місцевого самоврядування.

За таких умов найбільш реальним виглядає наділення функцією контролю за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування місцевих державних адміністрацій. Безумовно, організувати тотальний контроль за всіма аспектами діяльності органів місцевого самоврядування практично неможливо. Але частину контрольних функцій залишають за собою державні контролюючі органи, наприклад такі, як Державна фіскальна служба, Антимонопольний комітет України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна поліція, тощо. Тобто до повноважень місцевих державних адміністрацій мають відійти лише функції контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Контроль, сам по собі є важливою функцією, проте він нічого не вартий без засобів реагування на виявлені порушення законності. Власне кажучи, такий засіб реагування визначений у Конституції України, де у статті 144 зазначено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду³⁰. Тобто єдиним можливим засобом реагування на незаконні рішення органів місцевого самоврядування має бути рішення контролюючого органу стосовно зупинення таких протиправних рішень органів місцевого самоврядування з подальшим зверненням до адміністративного суду з позовом про визнання таких рішень протиправними та їх скасування.

Такий механізм є доволі надійним та певною мірою захищеним від зловживання місцевими державними адміністраціями правом на зупинення рішень органів місцевого самоврядування. Проте для посилення такого захисту слід додати до цього механізму обов'язкову вимогу обґрунтованості рішень місцевих державних адміністрацій щодо зупинення рішень органів місцевого самоврядування, а також обмежити строки, протягом яких такі рішення можуть бути прийняті.

Створення дієвого механізму державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування є цілком можливим та доцільним, але створити його є можливим тільки через прийняття відповідного закону парламентом. Причому такий закон необхідний вже зараз, коли органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад вже

³⁰ Ст. 144 Конституції України <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

почали свою роботу. Крім того, у разі швидкого прийняття відповідного закону, нові місцеві органи виконавчої влади вже будуть мати певний досвід в організації згаданого контролю.

Тобто процес організації контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування має відбуватись паралельно із процесом формування об'єднаних територіальних громад і на момент завершення реформи децентралізації та адміністративно-територіальної реформи такий контроль має працювати на повну потужність.

Зазначений процес потребує відповідного кадрового забезпечення, відтак проблема залучення до роботи в місцевих державних адміністраціях фахових юристів, здатних виконувати контрольні функції.

У цілому, абсолютно підтримуючи ідею запровадження контролю місцевих державних адміністрацій за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування, хотілося б висловити деякі критичні зауваження щодо проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України" [не зареєстрований на даний момент на сайті Верховної ради, проходить експертне обговорення].

1. Щодо розмежування механізмів зупинення рішень нормативного та ненормативного характеру.

На нашу думку, найбільшу небезпеку з точки зору дотримання законності несуть ненормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування. В той самий час, представлений проект більшою мірою орієнтований на контроль за законністю актів нормативного характеру.

У рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [справа про скасування актів органів місцевого самоврядування] [Рішення КСУ від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009], Конституційний Суд України навів ознаки, що відрізняють рішення (акти) органів місцевого самоврядування нормативного характеру від рішень ненормативного (індивідуального) характеру³¹.

На думку КСУ, до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Крім того, КСУ зауважив, що **ненормативні правові акти** органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, **вичерпують свою дію фактом їхнього виконання**, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Відповідно до частини другої статті 144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду³².

У наведеній нормі Конституції України йдеться про «зупинення рішень органів місцевого самоврядування», але з урахуванням позиції КСУ механізм зупинення для актів нормативного та актів ненормативного характеру має бути різним.

Стосовно актів нормативного характеру, дійсно, може бути використана конструкція "зупинення дії". В той самий час, така конструкція непридатна для актів ненормативного

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

³² Ст. 144 Конституції України <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

характеру. Як було вказано вище, ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування і вичерпують свою дію фактом їхнього виконання. Більш того, значна частина актів ненормативного характеру виконується автоматично, одночасно з набуттям ними чинності. Це, наприклад, рішення про призначення на посаду, про надання в оренду земельних ділянок, про виділення коштів на якісь потреби тощо. В силу зазначених обставин дію таких актів неможливо зупинити, оскільки відповідний юридичний факт виникає автоматично і не потребує вчинення яких-небудь дій.

З огляду на це, відносно ненормативних актів органів місцевого самоврядування доцільно застосувати конструкцію «зупинення виконання». Відтак для нормативних актів буде діяти конструкція «зупинення дії», а для ненормативних – «зупинення виконання».

Таке положення жодним чином не буде суперечити Конституції України, оскільки у статті 144 йдеться про зупинення рішень без уточнення того, яким чином таке зупинення відбувається. У загальному вигляді зупинення здійснюється з метою недопущення настання правових наслідків прийняття відповідного рішення [акту]. І, як раз, правові наслідки не будуть наставати у разі зупинення дії рішення нормативного характеру і зупинення виконання рішення ненормативного характеру.

2. Щодо строків, протягом яких здійснюється зупинення рішень органом державного контролю та принцип «мовчазної згоди».

На нашу думку, варто звернути увагу на той факт, що законопроект передбачено зупинення дії акту не пізніше як на тридцятий день після набрання рішенням чинності. Це, знову ж таки, цілком справедливо для рішень нормативного характеру. Проте цей строк є надто великим для актів ненормативного характеру. Наприклад, якщо місцевою радою прийнято незаконне рішення про надання суб'єкту господарювання в оренду земельної ділянки сільськогосподарського призначення під комерційну забудову, то протягом 30 днів вже буде укладено відповідний договір оренди і зупинення зазначеного рішення не буде мати ніякого сенсу, оскільки рішення вже буде виконаним і тим самим вичерпає свою дію.

Відтак, на нашу думку, необхідно запровадити законодавче відтермінування виконання рішень ненормативного характеру на строк, необхідний для перевірки його законності. Цей строк має бути порівняно невеликим, щоб не порушувати прав осіб, в інтересах яких таке рішення приймається. Це може бути, наприклад строк у п'ять робочих днів.

При цьому, було б доцільним використати принцип "мовчазної згоди" стосовно відновлення можливості виконання рішення ненормативного характеру. Це може виглядати, наприклад, таким чином: *«Акти ненормативного характеру, прийняті органом місцевого самоврядування, підлягають виконанню через п'ять робочих днів після їх оприлюднення, якщо протягом цього строку орган державного контролю не прийняв рішення про зупинення їх виконання. Це правило не поширюється на акти, прийняті з метою негайного реагування на надзвичайні ситуації та ліквідацію їх наслідків».*

3. Щодо контролю за змістом проектів рішень органів місцевого самоврядування на їх відповідність Конституції та законам України.

На нашу думку, ефективність державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування може бути підвищена за рахунок створення механізму реагування на невідповідність Конституції чи законам України проектів рішень органів місцевого самоврядування. Безумовно, тотальний аналіз усіх проектів рішень забезпечити неможливо, але проекти рішень по ключовим питанням діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути оцінені з точки зору їх відповідності закону.

Це можна зробити за допомогою норм, приблизно такого змісту:

Органи державного контролю мають право здійснювати оцінку проектів рішень органів місцевого самоврядування, оприлюднених у передбачений законом спосіб, на відповідність Конституції та законам України.

Якщо органом державного контролю буде виявлено невідповідність проекту рішення органу місцевого самоврядування вимогам Конституції або законів України, орган державного контролю направляє до відповідного органу місцевого самоврядування попередження про необхідність приведення проекту рішення у відповідність до Конституції та законів України.

У разі, якщо після отримання попередження проект рішення не був приведений у відповідність з Конституцією та законами України, про наявність такого попередження та його зміст має бути поінформований відповідний орган місцевого самоврядування безпосередньо перед розглядом питання щодо розгляду такого проекту. Обов'язок щодо такого інформування покладається на особу головуєчу на засіданні органу місцевого самоврядування.

4. Щодо запобігання зловживання органом державного контролю своїми контрольними повноваженнями.

Важливим моментом організації контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є створення механізму запобігання зловживання органом державного контролю своїми контрольними повноваженнями.

Це можна зробити за допомогою норм, приблизно такого змісту:

Рішення органів державного контролю про зупинення дії чи виконання рішень органів місцевого самоврядування, а також попередження про необхідність приведення проекту рішення у відповідність до Конституції та законів України мають бути обґрунтованими та містити чіткі вказівки на те, які положення рішення чи проекту рішення не відповідають Конституції або законам України і в чому полягає така невідповідність.

Не обґрунтовані рішення органів державного контролю про зупинення дії чи виконання рішень органів місцевого самоврядування є нікчемними та не тягнуть юридичних наслідків.

5. Щодо актів змішаного характеру.

У практиці діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування зустрічаються випадки, коли прийняте рішення одночасно містить нормативно-правові положення, а також положення індивідуального характеру. Для уникнення можливих суперечок щодо природи таких актів, на нашу думку, було б доцільним запровадження норми приблизно такого змісту:

У разі, якщо рішення органу місцевого самоврядування одночасно містить нормативно-правові положення, а також положення індивідуального характеру, до них застосовуються визначені цією статтею правила для актів нормативно-правового характеру чи актів індивідуального характеру в залежності від того, в якій частині таке рішення не відповідає Конституції або законам України.

Для більш зручного сприйняття змісту наведених пропозицій, додаємо проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України" із запропонованими правками.

[Текст проекту Закону обговорюється кілька місяців, ще не зареєстрований на сайті Верховної ради України, відправлений на доопрацювання на вимогу Асоціації міст України]

ПРОЕКТ

Вноситься
Кабінетом Міністрів України

В. ГРОЙСМАН

“ ”

2017 р.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) частину другу статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 35 - 37, ст. 446) доповнити абзацом такого змісту:

“У випадках, встановлених законом, рішення органу місцевого самоврядування може бути оскаржене також Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим, центральним органом виконавчої влади, визначеним Кабінетом Міністрів України, місцевою державною адміністрацією.”;

2) у статті 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170 із наступними змінами):

частину п’яту викласти в такій редакції:

“5. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх оприлюднення.

Рішення органів місцевого самоврядування підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті відповідної місцевої ради чи в інший спосіб, визначений Законом України “Про доступ до публічної інформації”.”;

доповнити статтю частинами тринадцятою — двадцять третьою такого змісту:

“13. Рішення органів місцевого самоврядування підлягають державному контролю (крім рішень, контроль за законністю яких здійснюється центральними органами виконавчої влади на підставі та у порядку, що визначені іншими законами) на предмет їх відповідності Конституції або законам України.

Органом, що здійснює державний контроль за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції або законам України (далі — орган державного контролю) є:

1) щодо рішень сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органів — відповідна районна державна адміністрація;

2) щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташоване на території юрисдикції міської ради міста обласного значення; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів об’єднаної територіальної громади, районної ради — відповідна обласна державна адміністрація;

3) щодо рішень Севастопольської міської, районної у місті Севастополі ради (у разі її утворення) та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташоване на території юрисдикції Севастопольської міської ради, — Севастопольська міська державна адміністрація;

4) щодо рішень міської (міста республіканського значення Автономної Республіки Крим) ради та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташоване на території юрисдикції міської ради міста республіканського

значення Автономної Республіки Крим, — Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;

5) щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласної ради — центральний орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України.

14. Дія рішень нормативно-правового характеру або виконання рішень ненормативного характеру, прийнятих органами місцевого самоврядування, зупиняється з мотивів невідповідності цих актів Конституції чи законам України у встановленому цим Законом порядку з одночасним зверненням до адміністративного суду з позовом про визнання такого акту чи його частини протиправними та скасування.

15. Акти ненормативного характеру, прийняті органом місцевого самоврядування, підлягають виконанню через п'ять робочих днів після їх оприлюднення, якщо протягом цього строку орган державного контролю не прийняв рішення про зупинення їх виконання. Це правило не поширюється на акти, прийняті з метою негайного реагування на надзвичайні ситуації та ліквідацію їх наслідків.

У разі виявлення невідповідності рішення ненормативного характеру, прийнятого органом місцевого самоврядування, Конституції або законам України, орган державного контролю зупиняє його виконання і протягом п'яти робочих днів з дня прийняття рішення про зупинення виконання звертається до адміністративного суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування протиправним та його скасування.

У разі, якщо орган державного контролю прийняв рішення про зупинення виконання акту органу місцевого самоврядування, але протягом встановленої цією статтею строку не звернувся до адміністративного суду з відповідним позовом, рішення про зупинення виконання втрачає чинність.

16. У разі виявлення невідповідності рішення нормативно-правового характеру, прийнятого органом місцевого самоврядування, Конституції або законам України, орган державного контролю не пізніше як на тридцятий день після набрання рішенням чинності зупиняє його дію в цілому чи в частині.

Акт органу державного контролю про зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування набуває чинності з дати звернення органу державного контролю до адміністративного суду з позовом про визнання такого рішення протиправним та його скасування повністю чи у частині.

17. Орган державного контролю має право запитувати від органу місцевого самоврядування документи та інформацію, на підставі яких прийнято відповідне рішення. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний надати такі документи та інформацію у строк, визначений органом державного контролю. В такому випадку перебіг строків, визначених абзацом першим частини п'ятнадцятої та абзацом першим частини шістнадцятої цієї статті, зупиняється до надходження необхідних документів та інформації.

18. Інформація щодо рішення про зупинення органом державного контролю дії чи виконання рішення органу місцевого самоврядування та щодо відповідного звернення до суду підлягає обов'язковому негайному оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу державного контролю та в інший спосіб, передбачений Законом України "Про доступ до публічної інформації". Відповідний орган місцевого самоврядування також повинен розмістити інформацію про зупинення дії чи виконання його рішення органом державного контролю на веб-сайті, на якому здійснюється офіційне оприлюднення актів органу місцевого самоврядування, а також оприлюднити таку інформацію в інший спосіб, передбачений Законом України "Про доступ до публічної інформації".

19. Зупинення виконання рішення органу місцевого самоврядування має наслідком обов'язковість зупинення виконання будь-якими фізичними та юридичними особами такого

рішення, заборону здійснення визначених таким рішенням повноважень, неможливість настання будь-яких юридично значущих наслідків у разі застосування зазначеного рішення та заборону відчуження об'єкта нерухомого майна або передачі прав на об'єкт нерухомого майна, якщо відповідне право виникло на підставі такого рішення, – до часу вирішення відповідного спору судом.

20. Зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування, здійснене органом державного контролю, триває:

1) до розгляду адміністративним судом питання про забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування чи його окремих положень, що оскаржуються, за наявності відповідного клопотання органу державного контролю;

2) до набрання законної сили ухвалою адміністративного суду про повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі;

3) до відкриття адміністративним судом адміністративної справи за позовною заявою органу державного контролю у разі відсутності його клопотання про забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування чи його окремих положень, що оскаржуються.”

21. Органи державного контролю можуть здійснювати оцінку проектів рішень органів місцевого самоврядування, оприлюднених у передбачений законом спосіб, на відповідність Конституції та законам України.

Якщо органом державного контролю буде виявлено невідповідність проекту рішення органу місцевого самоврядування вимогам Конституції або законів України, орган державного контролю направляє до відповідного органу місцевого самоврядування попередження про необхідність приведення проекту рішення у відповідність до Конституції та законів України.

У разі, якщо після отримання попередження проект рішення не був приведений у відповідність з Конституцією та законами України, про наявність такого попередження та його зміст має бути поінформований відповідний орган місцевого самоврядування безпосередньо перед розглядом питання щодо розгляду такого проекту. Обов'язок щодо такого інформування покладається на особу головуєчу на засіданні органу місцевого самоврядування.

22. Рішення органів державного контролю про зупинення дії чи виконання рішень органів місцевого самоврядування, а також попередження про необхідність приведення проекту рішення у відповідність до Конституції та законів України мають бути обґрунтованими та містити чіткі вказівки на те, які положення рішення чи проекту рішення не відповідають Конституції або законам України і в чому полягає така невідповідність.

Не обґрунтовані рішення органів державного контролю про зупинення дії чи виконання рішень органів місцевого самоврядування є нікчемними та не тягнуть юридичних наслідків.

23. У разі, якщо рішення органу місцевого самоврядування одночасно містить нормативно-правові положення, а також положення індивідуального характеру, до них застосовуються визначені цією статтею правила для актів нормативно-правового характеру чи актів індивідуального характеру в залежності від того, в якій частині таке рішення не відповідає Конституції або законам України.“

3) у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20–21, ст. 190 із наступними змінами):

статтю 16 доповнити пунктом 17 такого змісту:

“17) відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування.”;

статтю 25 доповнити пунктом 4² такого змісту:

“4²) здійснює державний контроль щодо рішень органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції та законам України; зупиняє дію рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до адміністративного суду;”;

статтю 28 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

“1¹) запитувати від органу місцевого самоврядування документи та інформацію, на підставі яких прийнято рішення органом місцевого самоврядування, щодо якого здійснюється державний контроль;”;

4) частину першу статті 6 Закону України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 21, ст. 158) доповнити пунктом “г” такого змісту:

“г) здійснює державний контроль щодо рішень органів місцевого самоврядування на предмет відповідності Конституції та законам України; зупиняє дію рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до адміністративного суду;”;

5) частину другу статті 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації” (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 32, ст. 314; 2015 р., № 25, ст. 192) доповнити реченням такого змісту: “У разі відсутності у сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів офіційного веб-сайта Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, районна чи обласна державна адміністрація зобов’язані за зверненням сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів оприлюднювати рішення відповідних органів місцевого самоврядування на офіційному веб-сайті Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, відповідної місцевої державної адміністрації. Рішення сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів, що розташовані на території юрисдикції міста обласного значення, можуть оприлюднюватися на офіційному веб-сайті міської ради міста обласного значення.”;

6) частину першу статті 5 Закону України “Про судовий збір” (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 14, ст. 87 із наступними змінами) доповнити пунктом 18 такого змісту:

“18) позивачі — за подання позовів у справах щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.”.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова
Верховної Ради України

ПРОБЛЕМА ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАД, ЩО УВІЙШЛИ В ОТГ

Ця проблема виникла вже в ході польових робіт коли лідери громад почали домовлятися про правила гри в об'єднаному форматі. Ідея децентралізації в цілому сприймається і головами сільрад, і людьми позитивно, але з певними побоюваннями. Крім того, навколо цього процесу противниками реформ створюється певний негативний фон. Здебільшого це стосується розповсюдження чуток про те, що після об'єднання територіальні громади позбавляться власних бюджетів та земельних ресурсів, усі податки підуть до адміністративного центру громади, а про інші населені пункти просто забудуть. Тому краще мати невеликий але гарантований бюджет і розпоряджатися ним самим.

Зрозуміло, що адекватне керівництво територіальної громади ніколи цього не допустить, але певний ризик зловживання статусом адміністративного центру все ж таки існує. Відтак, на законодавчому рівні необхідно створити гарантії урахування інтересів усіх без винятку громад, що входять до складу об'єднаної територіальної громади. Вкрай необхідно мати такі інструменти, як дозволять забезпечити справедливий розподіл та ефективне використання ресурсів територіальної громади з урахуванням нагальних потреб усього населення.

Таким інструментом може стати Статут територіальної громади.

На сьогодні Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає право територіальним громадам розробляти та приймати статuti, але це робиться на розсуд самої громади³³. Натомість статут територіальної громади повинен стати її обов'язковим атрибутом і виконувати функцію своєї конституції місцевого рівня.

Саме у статуті мають бути прописані принципи діяльності органів місцевого самоврядування відповідної громади з урахуванням місцевих умов, принципи формування місцевого бюджету з урахуванням інтересів усіх членів громади та населених пунктів, обов'язки щодо створення планів соціально-економічного розвитку усієї території громади тощо. Статут територіальної громади повинен мати вищу юридичну силу по відношенню до інших правових актів, що приймаються органами місцевого самоврядування територіальної громади.

На нашу думку, положення щодо обов'язкового прийняття статуту об'єднаної територіальної мають бути закріплені у Законах України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"³⁴ та "Про місцеве самоврядування в Україні"³⁵.

Крім того, необхідно встановити, що **Статут об'єднаної територіальної громади має прийматися не пізніше ніж на другій сесії відповідної ради**. Доцільним є також визначення нормами статуту структури і базових функцій виконавчих органів місцевого самоврядування, наділення певних суб'єктів правом виступати від імені громади під час укладення договорів про міжмуниципальне співробітництво та правом представляти інтереси громади у судових справах.

З метою уникнення впливу політичної кон'юнктури та інтересів окремих осіб на процеси функціонування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад варто передбачити, що внесення змін до норм статуту, які стосуються гарантій дотримання прав та інтересів громад, що об'єдналися чи приєдналися, мають прийматися кваліфікованою більшістю голосів з умовою їх попереднього громадського обговорення.

Для уникнення можливих конфліктів при прийнятті статутів об'єднаних територіальних громад є доцільним розроблення та затвердження на рівні Кабінету Міністрів України модельного чи рамкового статуту об'єднаної територіальної громади. Це значно полегшить їх розробку та прийняття у конкретних громадах.

[Текст модельного Статуту від авторів звіту додаємо далі]

³³ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>

³⁴ Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII від 5 лютого 2015 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

³⁵ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний кодекс України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Земельний кодекс України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Закон України "Про благоустрій населених пунктів" №2807-IV від 6 вересня 2005 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page>
5. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII від 5 лютого 2015 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
7. Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
8. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року
9. Закон України "Про основи містобудування" № 2780-XII від 16 листопада 1992 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
10. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 3038-VI від 17 лютого 2011 року <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
11. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>
13. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодекса України №7116 від 15.09.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62553
14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) №4772 від 03.06.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314
15. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення 6466 від 18.05.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814
16. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) №4390 від 12.04.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686
17. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) №4390 від 12.04.2016 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686
18. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 6403 від 21.04.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
20. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України №8051 від 22.02.2018 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

21. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
22. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
23. Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж № 6636 від 22.06.2017
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118
24. Сайт "Децентралізація влади" <http://decentralization.gov.ua>
25. Український центр суспільних даних <http://socialdata.org.ua>
26. Форум "Децентралізація – основа формування нової системи управління та місцевого розвитку" в Тернопільській області за участі Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана// он-лайн трансляція <https://www.youtube.com/watch?v=uEPfqHaBVIO>
27. Електронний ресурс:<http://otg.land.gov.ua>
28. Презентація «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2018» <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Monitoring-Detsentralizatsiya-10.04.2018-1.pdf>