

Прошли перші вибори в об'єднаних територіальних громадах. Що далі?

Прошли перші місцеві вибори в 159 об'єднаних територіальних громадах в 9 областях України [1]. Тобто ці громади пройшли ще один етап децентралізації.

Тепер вони мають єдині представницькі органи місцевого самоврядування – ради та, відповідно, голів громад. Народні обранці новостворених об'єднаних громад, отримавши додаткові ресурси та повноваження, мають почати покращувати умови життя всіх їхніх мешканців.

Першочергових завдань у рад об'єднаних громад чимало. Треба пройти державну перереєстрацію, зробити діагностику стану громади, розпочати роботу над формуванням її бюджету та стратегії її комплексного розвитку, інвестиційним паспортом, модернізацією сфери соціальних та адміністративних послуг та ін.

Однак, голови цих громад наразі зіткнулися з парадоксальною ситуацією: **об'єднані громади створені, а необхідні нормативно-правові та організаційні умови їх подальшого становлення – відсутні!**

1. Реєстрація рад об'єднаних громад як юридичних осіб

По-перше, на сьогодні нез'ясований механізм реєстрації органів місцевого самоврядування об'єднаних громад як юридичних осіб, оскільки не прийнято законопроект № 3106 «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» [2]. 159 рад новостворених громад на своїй першій сесії мають зареєструватись як юридичні особи публічного права.

Відповідно, **1200 рад**, що увійшли до складу об'єднаних громад, не можуть зареєструвати припинення своєї діяльності в результаті цього об'єднання. Станом на 30 жовтня 2015 року зареєстрований у Верховній Раді законопроект був підтриманий профільним Комітетом Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва. Однак, за словами першого заступника Мінрегіону **В'ячеслава Негоди**: «*гарантувати, що зазначений законопроект буде прийнято найближчим часом, ніхто не береться*» [3].

Міністерство юстиції України у свою чергу планує розробити для своїх територіальних підрозділів роз'яснення щодо процедури державної реєстрації та ліквідації органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Однак, процедури реєстрації мають бути законодавчо прописані, тому не зрозуміло, що саме Міністерство юстиції буде роз'яснювати.

При цьому існує один нюанс щодо законопроекту № 3106. В ньому є норма, що вносить зміни у частину 1 статті 10 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Якщо в чинному Законі в цій частині лише називається «фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст», то у пропонованих змінах вже конкретизовані види цієї підтримки і порядок її надання: «Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного

розвитку такої територіальної громади у разі, коли її **межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом** формування територій громад Автономної Республіки Крим, області».

Це означає, що ті громади, які виявили бажання **добровільно** об'єднатись поза Перспективним планом, **зможуть отримати фінансову допомогу** від держави на свій розвиток, тільки якщо в перспективний план будуть внесені відповідні зміни.



2. Управління землею

Децентралізація земельних відносин гальмується. Навколо питання розподілення повноважень управління земельними ресурсами в середовищі експертів та політиків зараз точаться жваві дискусії. Наприклад, у Верховній Раді зареєстрований законопроект «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами», який пропонує передати у комунальну власність не тільки землі на території громад, але й **водний фонд, держлісфонд та морський шельф**[4].

Держгеокадастром був розроблений інший проект, який, за словами його голови, «*покликаний першочергово вирішити проблему розвитку територій*»[5] та пропонує надати повну свободу органам місцевого самоврядування у земельному плануванні при розробленні містобудівної документації. Однак, держава залишає за собою повноваження розпоряджатись землею та розпоряджається нею виключно в рамках рішень, які містяться в містобудівному проекті. Однак, поки в Києві тривають дискусії щодо земельної децентралізації, голови об'єднаних територіальних громад вже висловлюють занепокоєння щодо **відсутності законодавчої бази для земельної децентралізації**.

Так, голова Балтської об'єднаної міської громади Одеської області **Сергій Мазур** звернувся до Голови ВРУ з проханням прискорити прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель». За словами Балтського міського голови, прийняття цього закону пришвидшить вирішення земельних питань у громаді, що є життєво необхідною умовою для її розвитку, тому що «*значна частина жителів громади роботою і життям пов'язані з землею*»[6].

Довідково: прийняття цього законопроекту дозволить радам об'єднаних громад розпоряджатися земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів. Також проектом Закону пропонується передати від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування повноваження щодо виділення земельних часток власникам земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості).

Як зазначено в пояснювальній записці: «Прийняття цього проекту Закону стимулюватиме прискорення оформлення правонабувачами документів на право власності або користування землею, в тому числі договорів оренди, що сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів»[7]. Згідно із законопроектом, функції контролю за використанням земельних ресурсів може здійснювати Держгеокадастр.

На сьогодні цей законопроект уже погоджений з Мінрегіоном та знаходиться на розгляді в інших відомствах[8]. Однак, ради об'єднаних територіальних громад вже сьогодні **не можуть проаналізувати наявну ресурсну базу**, в першу чергу, земельних ресурсів, для того, щоб розпочати стратегічне планування розвитку цих громад.

Слід також нагадати, що саме земельна децентралізація була чи не основним стимулюючим фактором для громад розпочати об'єднання, але на сьогодні новостворені громади цих повноважень так і не отримали. Ця ситуація є не дуже простою і для сільських, і для міських голів, які виступили за децентралізацію. При агітації сусідніх громад за об'єднання, повіривши державній владі, вони обіцяли своїм громадам нові ресурси та можливості, однак, чи отримають вони ці ресурси в найближчій перспективі – питання дуже гостре.

3. Умови для участі громадськості у самоврядуванні

Державою на законодавчому рівні так і не закладені умови для розвитку місцевої демократії участі. Гальмується прийняття оновленого проекту Закону «Про органи самоорганізації населення» (№2466 від 24.03.2015), Проекту Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»[9] (№2467 від 24.03.2025), як вже півроку перебувають у ВРУ. До того ж сьогодні законодавчо не закріплена і процедура проведення місцевих референдумів.

4. Зміни у бюджетних відносинах

Для реалізації переданих на місця повноважень держава вже надала органам місцевого самоврядування додатковий ресурс. Зокрема, проведена податкова та бюджетна децентралізація, а Міністерство фінансів України вже прозвітувало про перші її результати – зростання місцевих бюджетів на 40,7% за січень-вересень 2015 р.[10] у порівнянні із минулорічними показниками. Однак, очевидно, що об'єднаним громадам на даному етапі свого становлення цих ресурсів недостатньо.

Довідково: в рамках бюджетної та податкової децентралізації до місцевих бюджетів було передано 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, 5% акцизного податку з роздрібною торгівлі піддакцизними товарами, 80% екологічного податку, а об'єднані територіальні громади одержуватимуть 60% ПДФО.

Крім того, не всім органам місцевого самоврядування об'єднаних громад зрозумілі процедури переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, адже для цього необхідно провести зміни в мережі Державної казначейської служби в Україні. Така зміна, у свою чергу, можлива лише за фактом реєстрації нової юридичної особи – об'єднаної громади, як повноцінної фінансово-бюджетної та економічної одиниці у складі інфраструктурної мережі області.

Довідково: нова трансфертна політика держави передбачає надання освітньої субвенції на установи та заклади освітньої сфери, медичної субвенції на всі заклади охорони здоров'я, державні цільові дотації на сферу соціального захисту та соціального забезпечення. Медична та освітня сфери можуть також фінансуватись за рахунок місцевого бюджету. Базові (реверсні) дотації на органи місцевого самоврядування, установи культури та мистецтва, спорту, місцеві програми соціального захисту надаються тільки об'єднаним громадам, а також обласним, районним бюджетам та містам обласного значення.

Що наразі необхідно зробити для успішного продовження реформи місцевого самоврядування:

1. Пришвидшення прийняття необхідних (згаданих вище) нормативно-правових актів у сфері децентралізації, зокрема, змін до Земельного Кодексу України, законів, які сприятимуть розвитку демократії участі. Ці зміни мають бути внесені до списку першочергових пріоритетних, оскільки, за відсутності зрозумілої законодавчої бази новостворені громади опиняться в «підвішеному становищі».
2. Кабінету Міністрів України доцільно розробити Методику для об'єднаних територіальних громад для органів місцевого самоврядування. В якій послідовно роз'яснювалась подальша логіка реформи, конкретні кроки нормативні, організаційні, які необхідно зробити для забезпечення спроможності громади.
3. На рівні новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаних громад вкрай необхідним є прийняття Статутів цих громад, в яких мають бути чітко прописані механізми взаємодії громада – місцева влада, громад між собою, а також закріплені механізми громадської участі. Таким чином, на рівні Статуту можуть регулюватися важливі для громади питання, які законодавчо не врегульовані.
4. Офісам реформ варто на постійній основі проводити моніторинг проблем громад, які об'єднались та які потребують невідкладного державного регулювання, і адекватно доносити цю інформацію до органів державної влади.

**Олександра Калашнікова,
аналітик ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»**

Ілюстрація: <http://reforms.in.ua>

[1] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0193359-15/page>

[2] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56482

[3] <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/616>

[4] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596

[5] <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/maksim-martinyuk-derzhgeokadastr-povinen-zaymatisya-oblikom-zemel-a-ne-yih-rozpodilom-.html>

[6] <http://provinciya.net.ua/news/456-rozpodl-zeml-teritorialnim-gromadam.html>

[7] <http://land.gov.ua/zakonoproekty/653.html?view=normativeact>

[8] <http://land.gov.ua/usi-novyny.html?view=item&id=111674:7-tez-maksyma-martyniuka-pro-detsentralizatsiiu-v-zemelniy-sferi-ta-borotbu-z-koruptsiieiu&catid=120:top-novyny>

[9] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539

[10] <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet>