



Аналітичний центр ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»
Ресурсний центр розвитку місцевої демократії в Херсонській області
Регіональні експерти:
Т. Зелінська, ГО «Вознесенська асоціація розвитку місцевої демократії» (Миколаївська обл.)
М. Золотухін, ММГО «Фонд розвитку міста Миколаєва»

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПІВДНІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Аналітична записка

1 квітня 2017 минує три роки, відколи Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹.

Концепція визначає основні засади реформи: децентралізація повноважень та відповідальності, субсидіарність державного управління, повсюдність та спроможність місцевого самоврядування.

Також Концепція визначає дві ключові складові реформи: адміністративно-територіальну реформу та реформу системи місцевого самоврядування (ОМС) (через децентралізацію повноважень).

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ НА ПІВДНІ УКРАЇНИ

Адміністративно-територіальна реформа

Реформа розпочалася з укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць - громад.

Процес об'єднання громад триває та проходить на добровільній основі. Очікується, що з ухваленням проекту Закону про добровільне приєднання територіальних громад процес укрупнення громад завершиться до 2018 року².

Кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на кінець 2016 року складатиме 367, що становить 17% від загальної кількості всіх громад України³.

Кількість створених ОТГ на Півдні України

На кінець 2016 року на Півдні України нараховуватиметься 43 об'єднані територіальні громади, що становитиме 8,5% від загальної кількості ОТГ по країні.

Миколаївська область: чинний Перспективний план передбачає створення 29 ОТГ⁴. Лише 2 з 19 ОТГ, в яких в грудні відбудуться вибори, відповідають чинному Перспективному плану. З метою виправлення ситуації на позачерговій сесії Миколаївської обласної ради 7 грудня 2016 року були прийняті зміни до чинного Перспективного плану, які передбачають створення **49 спроможних ОТГ (включаючи громади, які йдуть на вибори)**⁵.

Херсонська область: чинний Перспективний план передбачає створення 41 ОТГ⁶. Для того, щоби нові ОТГ могли перейти на прямі міжбюджетні відносини, до Перспективного плану області були внесені необхідні зміни. 9 вересня 2016 року проект змін був схвалений рішенням Херсонської обласної ради⁷ та

¹ Див.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

² Див.: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3680>

³ Див.: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3802>

⁴ Див.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80/paran8#n8>

⁵ Див.: http://www.mk.gov.ua/UA/pub_info/plans/

⁶ Див.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/832-2015-%D1%80/paran9#n9>

⁷ Див.: <http://khor.gov.ua/221-pro-proekt-zmin-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritoriy-gromad-hersonskoyi-oblasti/>



направлений на затвердження до Кабінету Міністрів України. В результаті змін до Перспективного плану від 09.09.16 кількість спроможних громад збільшено до 46 шляхом виділення з існуючих у попередній редакції плану.

Одеська область: чинний Перспективний план передбачає створення 24 ОТГ⁸. Проект змін до плану орієнтований на створення 82 ОТГ та очікує на ухвалення Одеською обласною радою⁹.



Внесення змін до Перспективних планів формування спроможних територіальних громад (дані включають вже утворені ОТГ та громади, що йдуть на вибори 11 та 18 грудня 2016 року.)

⁸ Див.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/939-2015-%D1%80>

⁹ Див.: <http://oblrada.odessa.gov.ua/dokumenty/proekty-rishen/page/2/>



Судова практика щодо добровільного об'єднання територіальних громад

Миколаївська область не має судових спорів з приводу добровільного об'єднання територіальних громад. Донедавна, процес об'єднання територіальних громад проходив повільно. В області створена 1 ОТГ - Куцурубська територіальна громада.

У Херсонській області, також, наразі створена лише 1 об'єднана територіальна громада. Проте, є 2 позови з приводу добровільного об'єднання територіальних громад.

Позивачі звернулися до Херсонського окружного адміністративного з адміністративним позовом до Кам'янської сільської ради Каховського району Херсонської області. У Позові просили:

- 1) визнати незаконним та скасувати рішення Кам'янської сільської ради Каховського району Херсонської області від 28 липня 2016 року №94 «Про схвалення проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- 2) визнати незаконним та скасувати рішення Кам'янської сільської ради Каховського району Херсонської області від 30 вересня 2016 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Оскільки, відповідачем у справі є орган місцевого самоврядування - сільська рада, справа підсудна місцевому загальному суду як адміністративному суду, тому позовну заяву повернуто позивачам¹⁰.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень немає інших судових рішень щодо цього спору. Вочевидь, позивачі не звернулися до суду, якому підсудна ця справа.

У даній територіальній громаді не проходять перші місцеві вибори, що призначені ЦВК на грудень 2016 року. Відповідно до проекту Перспективного плану формування територій громад Херсонської області від 05.06.2015 №1266¹¹ Кам'янська сільська рада входить до Каховської об'єднаної територіальної громади. Ця громада теж не бере участь у цьогорічних перших місцевих виборах¹².

У 2015 році зверталися з позовом до Херсонської обласної ради, третя особа на стороні відповідача - Херсонська обласна державна адміністрація.

Позовні вимоги обґрунтовані тим, на сесії Херсонської обласної ради прийнято Рішення №1266 «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області». Позивачі зазначали, що дане рішення суперечить нормативно-правовим актам та прийнято із порушенням процедури ухвалення таких рішень у зв'язку з тим, що рішенням пропонується об'єднати в єдину громаду всю територію Великопетиського, Верхньорогачинського, Генічеського, Горностаївського, Іванівського, Каланчацького, Нижньосірогозького районів, а також об'єднання громад міста Херсона та окремих громад прилеглих районів. В наслідок об'єднання вищезазначених районів в області відстань між потенційним центром громади та крайнім населеним пунктом громади буде перевищувати 25 км, що суперечить Методиці формування спроможних громад. Також вказували, що відповідач не проводив консультації з метою врахування інтересів територіальних громад, під час розроблення проекту перспективного плану, з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, крім того, були порушені вимоги щодо попереднього обговорення змін до плану.

Суд відмовив у задоволенні позову, оскільки, обласною державною адміністрацією були надані докази проведення консультацій. Перевищення зони 25 км від потенційного центру, потрактував як: «визначення

¹⁰ Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 30 листопада 2016 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63101666>

¹¹ Проект Перспективного плану формування територій громад Херсонської області від 05.06.2015 № 1266

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khor.gov.ua/mistseve-samovryaduvannya/povnovazhennya/perspektivniy-plan-obyednannya-gromad/>

¹² Центральна виборча комісія, реєстр виборців

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://www.drv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&pid100=65&prejim=1



зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються не лише в залежності від відстані, але і з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах»¹³.

Яким чином послуги будуть доступними для жителів, що проживають поза 25 кілометровою зоною у рішенні суду не зазначено. Даний позов, в основному, стосується створення Херсонської об'єднаної громади, яка передбачена перспективним планом. Однак, у цій громаді теж не заплановані перші місцеві вибори у грудні 2016 року¹⁴.

В Одеській області була судова справа з приводу визнання незаконними проведені **Авангардівською селищною радою** 14 квітня 2015 року обговорення пропозиції селищного голови смт. Авангард про створення об'єднаної територіальної громади смт. Авангард, с. Нова Долина, с. Прилиманське Овідіопольського району¹⁵.

Позивачі просили суд визнати протиправними та скасувати рішення Авангардівської селищної ради Овідіопольського району Одеської області:

- «Про розгляд пропозиції Авангардівського селищного голови про добровільне об'єднання територіальних громад» від 24.03.2015 року № 1259-V;
- «Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань, передбачених законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року № 157-VIII» від 24.03.2015 року № 1260- V;
- «Про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад» від 30.04.2015 року № 1276 - V.

Судом першої інстанції було задоволено клопотання позивачів:

- Зупинити дію рішення Авангардівської селищної ради Овідіопольського району Одеської області від 24.03.2015 року про розгляд пропозиції Авангардівського селищного голови про добровільне об'єднання територіальних громад.

- Зупинити дію рішення Авангардівської селищної ради Овідіопольського району Одеської області від 24.03.2015 року про затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань, передбачених законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року №157.

- Зупинити дію рішення Авангардівської селищної ради Овідіопольського району Одеської області від 30.04.2015 року про об'єднання територіальних громад.

Суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції, відмовив у забезпеченні позову, оскільки, забезпечення позову у спосіб, який визначив позивач, може привести до фактичного вирішення позовних вимог на період розгляду справи, що не узгоджується з метою застосування правового інституту забезпечення позову.

¹³ Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 02 листопада 2015 р. у справі №821/2823/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/53199178>

¹⁴ Центральна виборча комісія, реєстр виборців

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.drvgov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&pid100=65&prejim=1

¹⁵ 1. Ухвала Овідіопольського районного суду Одеської області від 17 квітня 2015 року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/55505347>

2. Ухвала про забезпечення позову Овідіопольського районного суду Одеської області від 17 квітня 2015 року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/55505351>

3. Ухвала Овідіопольського районного суду Одеської області від 14 травня 2015 року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/55505357>

4. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 15 червня 2015 р. року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/45115116>

5. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 17 червня 2015 р. року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/45115163>

6. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 16 липня 2015 р. року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/47027547>

7. 1. Ухвала Овідіопольського районного суду Одеської області від 04 лютого 2016 року у справі №509/1675/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/55718521>



4 лютого 2016 року Овідіопольський районний суд Одеської області залишив справу без розгляду, як позивач повторно не прибув у судові засідання (у судових рішеннях не зазначено хто виступав позивачем).

Тож прийняте рішення про об'єднання територіальних громад залишається чинним. Однак, Авангардівська територіальна громада, створення якої передбачене Перспективним планом, не є у переліку громад в яких пройдуть перші місцеві вибори у грудні 2016 року. Однією із причин можуть бути невіршені розбіжності у позиціях щодо формату даної територіальної громади.

Також був судовий спір щодо **Фонтанської територіальної громади**, створення якої передбачено Перспективним планом¹⁶.

Позивач звернувся до Комінтернівського районного суду Одеської області з адміністративним позовом до голови Фонтанської сільської ради та Фонтанської сільської ради Комінтернівського району Одеської області, яким просив:

- визнати неправомірними дії голови Фонтанської сільської ради, що полягають у неналежному виконанні посадових обов'язків та недотримання встановленої процедури громадського обговорення пропозиції депутатів Фонтанської сільської ради щодо добровільного об'єднання територіальної громади села Фонтанка з територіальними громадами сіл Крижанівка, Ліски, Нова Дофінівка, Вапнярка Комінтернівського району Одеської області під час перебування на посаді виконуючої обов'язки голови Фонтанської сільської ради Комінтернівського району Одеської області;

- визнати громадські слухання, що проводились 29.05.2015 року з метою обговорення пропозиції депутатів Фонтанської сільської ради від 29.04.2015 року щодо добровільного об'єднання територіальної громади села Фонтанка з територіальними громадами сіл Крижанівка, Ліски, Нова Дофінівка, Вапнярка Комінтернівського району Одеської області - такими, що не відбулися;

- визнати протиправними та скасувати рішення Фонтанської сільської ради Комінтернівського району Одеської області від 03.06.2015 року № 1314 - VI «Про надання згоди на добровільне об'єднання громад сіл Фонтанка, Крижанівка, Ліски, Нова Дофінівка, Вапнярка Комінтернівського району Одеської області». Суди першої та апеляційної інстанції відмовили у задоволенні позовних вимог, оскільки відповідачем не надано достатніх доказів про те, що рішення про об'єднання села Фонтанка з іншими селами району було прийнято з додержанням встановленого порядку та сформована на реальній громадській позиції більшості мешканців села, з урахуванням офіційно поданої протилежної (критичної, опозиційної) думки мешканців на підставі економічно обґрунтованої позиції без порушення політичних прав позивача та інших громадян¹⁷.

Незважаючи на це, перші місцеві вибори у Фонтанській територіальній громаді на грудень 2016 р. не заплановані¹⁸.

Спори щодо Перспективного плану формування територій громад Одеської області теж розглядалися у судовому порядку. Так, громадська організація «Болгарське народне зібрання» звернулася із позовом до Одеської обласної ради про визнання незаконними та скасування рішень Одеської обласної ради №1392-VI від 24 червня 2015 року «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Одеської області», №1415-VI від 12 серпня 2015 року «Про внесення змін до рішення обласної ради від 24.06.2015 року №1392-VI «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Одеської області».

¹⁶ Децентралізація влади, Одеська область

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/15#tab5>

¹⁷ Постанова Комінтернівського районного суду Одеської області від 22.08.2016р. у справі №504/4190/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61234583>

Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 листопада 2016 р у справі №504/4190/15-а

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63016027>

¹⁸ Центральна виборча комісія, реєстр виборців

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.dr.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&pid100=51&prejim=1



Причина позову – вказані рішення прийняті із порушенням процедури їх прийняття, порушенням прав та інтересів громадськості та мешканців Болградського району, всупереч вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Методики формування спроможних територіальних громад», отже є незаконними.

Суд відмовив у задоволенні позову, бо вжиття заявлених заходів забезпечення позову є втручанням в роботу обласної ради, що є недопустимим та не відповідає призначенню правового інституту забезпечення адміністративного позову¹⁹.

В ухвалі не зазначено, які саме процедури прийняття Перспективного плану обласною радою були порушені.

Загалом, в Україні найчастіше звертаються до судів у сфері добровільного об'єднання територіальних громад з питань розроблення та прийняття Перспективного плану²⁰. Суди, зазвичай, відмовляють у задоволенні таких позовів, оскільки, Перспективний план не є нормативним актом, який передбачає, що громади мають об'єднуватися лише у форматі, який ним передбачений. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надає право громадам об'єднуватися і поза межами Перспективного плану. Однак, громади втрачають значні преференції, повноваження та ресурси. Це й зумовлює звернення до суду представників громад, інтереси яких не враховані.

Підсумок. Звернення до суду з питань добровільного об'єднання територіальних на півдні України не набуло масового характеру. Особи які подавали позови, вказували основні причини, такі як: неврахування інтересів, думки територіальної громади (в т.ч. національних менших), закритий процес розроблення Перспективного плану формування територіальних громад області та невідповідність його вимогам законодавства України, порушення процедури добровільного об'єднання територіальних громад, в частині проведення громадських обговорень.

Якщо спори розглядаються у судовому порядку – це суттєво затягує процес об'єднання територіальних громад. Яскравий приклад двох проаналізованих громад із Одеської та Херсонської області у яких не відбудуться на перші місцеві вибори у грудні 2016 року. Тому важливо усім учасникам максимально враховувати інтереси громад, що об'єднуються (особливо периферійних та національних меншин).

Чи буде сплеск судових позовів півдні України у 2017 році? Це залежить від:

1. Розробленого Перспективного плану формування територіальних громад області.
2. Рівня залучення громадськості до процесу доопрацювання Перспективного плану формування територіальних громад області.
3. Врахування можливих альтернатив об'єднання, у випадку протестів щодо незгоди об'єднання одних громад з іншими, що притаманно Одеській та Херсонській області.
4. Дотримання посадовими та службовими особами, депутатами місцевих рад законодавчо встановленої процедури добровільного об'єднання територіальних громад.
5. Репрезентативної участі членів територіальних громад, що об'єднуються у громадських обговореннях. Якості затверджених Положень про громадські обговорення. Прийняття Верховною Радою України необхідних законів у сфері місцевої демократії.

Децентралізація повноважень

Оскільки всі 10 ОТГ Півдня України були визнані такими, що спроможні виконувати власні та делеговані державою повноваження, вони набули 14 основних та 7 додаткових повноважень, а також отримали в комунальну власність заклади освіти і медицини та державні субвенції на їх утримання. Кочубеївка

¹⁹ Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2016 року у справі №815/5383/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/62094673>

²⁰ Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/21728.aspx>



Херсонської області не отримала в бюджеті на 2016 рік субвенції на соціальний захист, не створила відповідного відділу у структурі виконавчих органів ради, наразі цим питанням продовжує займатись Високопільський районний відділ соціального захисту.

Інфраструктурна субвенція

Всі 10 ОТГ Півдня України у 2016 році отримали державну субвенцію на розвиток інфраструктури: Одеської області (63,2 млн. грн.), Миколаївської області (5,1 млн. грн.), Херсонської області (4,6 млн. грн.). Станом на 1 жовтня 2016 року всі ОТГ Півдня подали до Мінрегіону відповідні заявки. Куцурубська ОТГ подала заявки на 100% виділених коштів. В ОТГ Одеської області залишок невикористаної субвенції об'єднаними громадами склав 7,3 млн. грн. Кочубеївська ОТГ подала заявки на всю суму інфраструктурної субвенції та станом на 01.11.16 освоїла її в повному обсязі на придбання шкільного автобусу та реконструкцію доріг комунальної власності.

Результати бюджетної та податкової децентралізації за 9 місяців 2016 року²¹

Надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів із державного бюджету) порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які ввійшли до складу ОТГ:

- 8 ОТГ Одеської області: збільшилися **майже у 7 разів** (312 млн. грн.)
- 1 ОТГ Миколаївської області: збільшилися **більш ніж у 16 разів** (16,5 млн. грн.)
- 1 ОТГ Херсонської області: збільшилися **майже у 8 разів** (12 млн. грн.)

Надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ Півдня України за 9 місяців 2016 року (порівняно з аналогічним періодом 2015 року):

- 8 ОТГ Одеської області: **зросли більш ніж у тричі** (на 99 млн. грн.; з 46 млн. грн. до 145 млн. грн.)
- 1 ОТГ Миколаївської області: **зросли у 8 разів** (на 7 млн. грн.; з 1 млн. грн. до 8 млн. грн.)
- 1 ОТГ Херсонської області: **зросли майже в тричі** (на 2,5 млн. грн.; з 1,5 млн. грн. до 4 млн. грн.)

Вибори старост

Станом на 1 грудня 2016 року лише одна із десяти об'єднаних громад Півдня України не провела вибори старост – Кочубеївська ОТГ (Херсонська область). Посади старост не передбачені Статутом ОТГ, натомість у структурі виконавчих органів ради передбачено посади «спеціалістів по зв'язках з громадськістю сіл, що були центрами сільрад, які об'єдналися.

У Балтській ОТГ Одеської області мешканці внутрішніх громад для ефективного представництва власних інтересів утворили 16 органів самоорганізації населення (ОСН), які разом зі старостою беруть активну участь в соціально-економічному розвитку ОТГ.

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ НА ПІВДНІ УКРАЇНИ

Відсутність необхідного законодавчого забезпечення реформи (насамперед, змін до Конституції України)

Наслідки проблеми:

Множинне трактування законів, що регулюють питання децентралізації, різними органами влади призводить до **гальмування об'єднання громад**. Наприклад, ЦВК і Мінрегіон дають різні роз'яснення щодо об'єднання територіальних громад суміжних районів. ЦВК не дозволяє проводити вибори в таких громадах без рішення Верховної Ради про зміну меж районів. Мінрегіон допускає можливість такого

²¹ Див.: Дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/Broshura-9-misyatsiv-ostat-var.pdf>



об'єднання і без рішення ВР²², обґрунтовуючи свою позицію тим, що до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» були внесені всі необхідні зміни. З метою вирішення проблеми, був також розроблений проект закону №4676, але він не отримав достатньої кількості голосів народних депутатів на сесії ВР 6 грудня 2016 року. Ватро зауважити, що **ЦВК відмовила у проведенні виборів чотирьом ОТГ Півдня України у грудні 2016 р.**²³.

Зволікання Верховної Ради з ухваленням «децентралізаційних» законів розцінюється посадовими особами місцевого самоврядування як **відсутність політичної волі проводити реформи та неготовність віддавати повноваження** та децентралізувати податки. Тому місцевим радам іноді складно відшукати мотивацію для своєї участі в процесі реформування.

За **відсутності** механізму добровільного приєднання громад до ОТГ, рада Куцурубської ОТГ (Миколаївська область) 18 грудня 2016 року йде на перевибори ради та голови ОТГ для того, щоби ввести до складу ради депутатів із 4 населених пунктів, які хочуть доєднатися. Такі складні процедури формування ОТГ обумовлені відсутністю в законодавстві спрощеної процедури приєднання до ОТГ. Відповідний законопроект №4772 6 грудня було знято з розгляду Верховної Ради через відсутність достатньої кількості депутатів у сесійній залі.

Зволікання ОДА із внесенням змін до Перспективних планів та обласних рад з їх ухваленням

Наслідки проблеми:

До кінця 2016 року на Півдні України будуть створені 33 нові ОТГ, значна частина з яких не відповідають Перспективним планам. Тому вони **не можуть перейти на прямі міжбюджетні відносини із державою, отримати субвенцію на розвиток інфраструктури**. Відповідно, необхідно ті ОТГ, які йдуть на вибори, внести до Перспективних планів областей. Із трьох південних областей лише Одеська не ухвалила Перспективний план, Херсонська та Миколаївська направили плани на розгляд КМУ. Проект змін до Перспективного плану Одеської області був розроблений Офісом реформ шляхом тривалих консультацій в районах та поданий на розгляд обласної ради.

Політизація процесу об'єднання громад місцевими, районними та обласними радами

Наслідки проблеми:

Непоодинокими є випадки, коли переговори про об'єднання між місцевими радами заходили в глухий кут через те, що голови громад не могли визначитись із центром майбутньої ОТГ, оскільки декілька суміжних населених пунктів претендували на статус головної громади об'єднання.

Небажання приміських населених пунктів приєднуватися до міст, інфраструктурою якого вони користуються. *До прикладу:* ризик виникнення так званої «громади-бублика» навколо м. Вознесенськ; при обговоренні змін до Перспективного плану Одеської області жодна приміська громада не виявила зацікавлення приєднуватися до м. Одеси.

Політизація процесу прийняття змін до Перспективного плану депутатами Одеської обласної ради призводить до уповільнення темпів реформи. Без відкоригованого Перспективного плану ОТГ області не зможуть вийти на прямі міжбюджетні відносини з державою.

Повільний процес об'єднання громад в окремих районах Одеської та Херсонської областей

Наслідки проблеми:

Якщо Миколаївська область за темпами об'єднання громад у наступному році ввійде до п'ятірки лідерів по Україні, то **позиція влади громад** цілих районів в Херсонській та Одеській областях може бути охарактеризована як **пасивне споглядання за ходом реформи**. Мешканці цих районів, як правило, чули про реформу, але не зовсім розуміють її суті. В Одеській області таке ставлення характерне для аграрних районів - Ширяївського, Окнянського, Миколаївського. У Херсонській – для Нововоронцовського,

²² Див.: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1583>

²³ ЦВК відмовила у проведенні перших виборів ради та голови: **Радсадівській** сільській раді ОТГ (Миколаївської області), **Знам'янській** (Червонознам'янській) сільській раді ОТГ, **Маяківській** сільській раді ОТГ (Одеської області), **Любимівській** селищній раді ОТГ (Херсонської області).



Верхньорогачицького, Бериславського, Нижньосірогозького, Новотроїцького, Білозерського, Горностаївського, Іванівського районів. У Миколаївській області 35 місцевих рад в 6 районах (із 18) не визначились із об'єднанням.

У ситуації з пасивністю влади в аграрних районах значну роль відіграють місцеві лідери, які є агентами змін. Підприємці та фермери часто виступають у якості лідерів думок, до яких дослухаються мешканці громади, тому доцільним є їх включення у процес реформи.

Певні труднощі виникають з об'єднанням громад у районах компактного проживання етнічних меншин: болгарів, гагаузів, молдован в Одеській області (Болградський, Ізмаїльський, Ренійський райони) та турків-месхетинців і кримських татар у Херсонській (Каланчакський, Чаплинський райони). До сьогодні відкритих конфліктних ситуацій в цих районах з приводу об'єднання не було, але варто враховувати цей фактор при реалізації реформи у майбутньому.

Проведене ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» міжрегіональне дослідження (в рамках якого також були опитані респонденти із Миколаївської та Одеської областей) виявило²⁴, що **пасивність громад у питанні об'єднання значною мірою зумовлена відсутністю повної та достовірної інформації про цілі і зміст реформи.** Брак інформації спричиняє поширення в громадах чуток і міфів, наприклад, щодо обов'язкового закриття лікарень та шкіл в об'єднаних громадах. Тому до агітації «проти» реформи долучаються працівники бюджетної сфери, які бояться втратити робочі місця, та мешканці, які вважають, що об'єднання громад може призвести до погіршення публічних послуг.

Представники місцевого самоврядування озвучували думку, що **небажання об'єднуватися часто зумовлене фактором відсутності доріг.** Стан доріг між населеними пунктами майбутньої ОТГ не дозволяє невідкладним службам прибути на місце за 20 хвилин, тому анонсованого покращення послуг не відбудеться. Проводити ремонт дорожнього покриття з місцевого бюджету вони не можуть, оскільки дороги між населеними пунктами не є власністю громади (передбачається, що у власність громад дороги будуть передані тільки у 2018 році). Вони також озвучували сподівання, що в 2017 році, який оголошено роком доріг, ситуація якісно зміниться і процес об'єднання пришвидшиться.

ВИСНОВКИ

Позитивні тенденції реформи:

- **Пожвавлення процесу об'єднання територіальних громад в окремих районах** Одеської, Миколаївської, Херсонської областей. До кінця 2016 року будуть утворені ще 33 нові ОТГ, а загальна кількість ОТГ на початок 2017 року сягне 43. Варто відзначити активність громад Миколаївської області, в якій 74 із 313 місцевих рад прийняли рішення про об'єднання із суміжними громадами.
- **10 ОТГ Півдня України були визнані спроможними**, тому вони отримали делеговані повноваження та освітню і медичну субвенцію на їх виконання. Всі ОТГ подали проекти до Державного фонду регіонального розвитку на використання інфраструктурної субвенції.
- **Значне зростання дохідної частини бюджетів ОТГ** за рахунок отримання субвенцій та податкової децентралізації.
- **Мешканці внутрішніх громад 9 з 10 ОТГ обрали старост**, які представляють їх інтереси у виконавчих органах рад. Позитивним є досвід Балтської ОТГ, де для більш ефективного представництва інтересів мешканців були створені ОСНи.
- **На Півдні України не має великої кількості судових справ щодо добровільного об'єднання територіальних громад.** Чи збережеться ця тенденція у 2017 залежить від затверджених Перспективних планів формування територіальних громад областей, якісної нормативно-правової бази щодо громадської участі, рівня залучення громадськості до цих процесів.

²⁴ Див.: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/11/08/15679/>



Негативні тенденції реформи:

- **Пасивне ставлення більшості місцевих рад до об'єднання громад.** У Миколаївській області до кінця 2016 року об'єднуються близько 24% рад від загальної кількості місцевих рад, у Херсонській – близько 14%, в Одеській - 10%.
- **Небажання народних депутатів приймати «децентралізаційні» закони** призводить: по-перше, до **зниження рівня довіри** громадян до реформи загалом та до влади, яка її проводить; по-друге, до ситуацій, коли об'єднаним громадам **відмовляють у проведенні перших виборів** або ж ОТГ вимушені **ініціювати переобрання всього складу** ради та голови для того, аби приєднати до себе суміжні громади.
- **Політизація реформи** депутатами обласних, районних та місцевих рад призводить до зволікання з розробкою та ухваленням змін до Перспективних планів (Одеська область); виникнення нежиттєздатних конфігурацій об'єднаних громад («громада-бублик» навколо Вознесенська); використання політичними партіями етнічного чинника для блокування об'єднання громад в південних районах Одеської області.
- **Низька інформованість** посадових осіб місцевого самоврядування та мешканців громад про реформу. За відсутності адекватної інформації про реформу в громадах ширяться чутки та міфи щодо децентралізації. Негативну інформацію про реформу поширюють працівники бюджетних установ, які негативно ставляться до можливої оптимізації; посадові особи місцевого самоврядування через несприйняття перспективи ліквідації ради; а також самі мешканці, які бояться імовірного закриття шкіл та медичних закладів.
- **Низька якість дорожнього покриття** негативно позначається на процесі об'єднання громад. Оскільки існує ризик, що відсутність якісного сполучення між громадами ОТГ призведе до погіршення публічних послуг.
- **Якщо спори щодо добровільного об'єднання територіальних громад вирішуються у судовому порядку – це затягує у часі процес об'єднання.**



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України доцільно:

- ухвалити «децентралізаційні» законопроекти №4676 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад», №4772 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)». Прийняття відповідних законопроектів розблокує та активізує об'єднання громад;
- ухвалити законопроекти «Про органи самоорганізації населення» (№ 2466) у новій редакції та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (№2467). Ухвалення законопроекту про загальні збори надасть змогу громадам проводити обговорення проектів рішень щодо об'єднання громад за чітко визначеною законом процедурою. Ухвалення законопроекту про ОСНи сприятиме розвитку цієї форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.
- Ухвалити в цілому зміни до Земельного Кодексу (п.12. ч.Х Перехідних положень), чим надати можливість органам місцевого самоврядування ОТГ самостійно розпоряджатись землями комунальної власності на території ОТГ поза межами населених пунктів. Особливо це актуальне для районів, де всі чи абсолютна більшість громад утворює ОТГ, і таким чином районні бюджети та фінансовані з них органи втрачають підґрунтя для свого існування, через що існує небезпека бурхливої ліквідації як об'єктів спільної комунальної власності громад, так і масової передачі тимчасово підконтрольних земельних ділянок.
- Розробити і прийняти закон про особливості визначення та оформлення прав власності територіальними громадами на об'єкти спільної комунальної власності територіальних громад району, де передбачити справедливий механізм визначення права власності кожної громади у відсотках, а також запровадити механізм управління громадами таким майном згідно з його цільовим призначенням в разі неспроможності його утримувати коштом районного бюджету.

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України доцільно:

- проводити комплексну інформаційно-роз'яснювальну роботу в громадах; забезпечити розробку пакету матеріалів (фільми, елементи зовнішньої реклами, листівки) про реформу у доступній для розуміння громадян формі;
- активізувати роз'яснювальну роботу в районах компактного проживання етнічних меншин Одеської та Херсонської областей щодо можливості використання інструменту співробітництва громад.

Одеській обласній раді

- ухвалити Перспективний план формування спроможних громад Одеської області.

Обласним державним адміністраціям

- залучати представників малого та середнього бізнесу громад, які є лідерами думок, до роз'яснювальних та навчальних заходів із тематики реформи.

Сільським, селищним, міським радам

- прийняти Положення про громадські обговорення.
- серед форм громадської участі у обговорення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, рекомендуємо застосовувати загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання (конференції), оскільки, вони дозволяють залучити до обговорення репрезентативну кількість членів територіальної громади (після такої форми, як місцевий референдум).

Цю аналітичну записку підготовлено в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції, викладені у цьому дослідженні, є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.