

С.В. Адамович
доктор історичних наук, професор
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет
імені В. Стефаника»

Забезпечення політичних прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Після перемоги Революції гідності в 2014 р. державна влада в Україні розпочала надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню¹. Ідейний натхненник реформи місцевого самоврядування Прем'єр-міністр України В.Гройсман відзначав, що «на сучасному етапі соціально-економічного й політичного розвитку України запровадження демократичних механізмів взаємодії громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є функціональним інструментом забезпечення антропоцентричності та ефективності державної політики, в основі якої лежать інтереси людини². Натомість метою дослідження є аналіз процесу створення об'єднаних територіальних громад на прикладі Івано-Франківської області та визначення напрямків вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Безумовно, об'єднання громад необхідне, оскільки сільські голови в більшості сіл не здійснюють ефективного менеджменту, а місцеві ради здебільшого є дотаційними. В Україні з лютого 2015 р. триває процес «добровільного» об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ)³. Таким чином

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.

² Гройсман В.Б. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів / В.Б. Гройсман. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/03.pdf>. Сайт відвідано 20.06. 2018 р.

³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. Сайт відвідано 21.10.15 р.

центральні органи влади в Україні відгукнулася на вимоги держав-партнерів провести децентралізаційні реформи, а також спробували оптимізувати бюджетні витрати.

Але центральні органи влади України замість ліквідації облдержадміністрацій і райдержадміністрацій⁴, які витрачають значну частину фінансових ресурсів і є зайвими за умови передачі влади на місцях виконкомом місцевих рад, прийняли рішення розпочати децентралізацію шляхом об'єднання територій та скорочення витрат на утримання органів місцевого самоврядування. Ми в цьому вбачаємо перший недолік децентралізаційних змін. Натомість важливим елементом у будівництві повноцінної демократичної польської держави стало введення органів, що політично обиралися на регіональному рівні.

Так, у Польщі члени регіональних органів влади (сеймики воєводств), що обираються народом, несуть відповідальність за створення і виконання стратегій регіонального розвитку, а для їх розробки залучаються всі соціальні партнери, включаючи округи (повіти) і комуни (гміни), а також неурядові організації⁵.

Зрозуміло, що виконавча влада мала намір зберегти контроль над областями в умовах військової агресії Російської Федерації, та ще й у час, коли через погіршення соціально-економічної ситуації в країні зростала загроза розгортання третього Майдану. Відзначимо, що для посткомуністичних держав загалом є властиві проблеми з «територіальною цілісністю» і «державною

⁴ Урядова концепція 2014 р. передбачала на початковому етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними.

⁵ Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укладачі Кононов І.Ф. (науковий редактор), Бородачів В.П., Топольсков Д.М. – Луганськ: Альма-матер. – Знання, 2002. – С.432.

єдністю»⁶. Але це не мало стати причиною занадто швидкого реформування місцевого самоврядування, що є другим недоліком української реформи.

У тій же Польщі ефективність проведеної реформи пояснюють тим, що в більшості сфер вона була завершенням еволюційних змін, які розпочалися раніше. Політичні дебати й експертні дослідження з питань перетворення адміністративного устрою Польщі беруть свій початок з кінця 70-х рр. ХХ ст., а певні базові принципи, такі як самоврядування на рівні гмін, були прийняті задовго до реформи в 1990 р.⁷.

Третьою небезпекою об'єднання територіальних громад є те, що центральні органи влади внаслідок реформи перекладають відповідальність за соціальну інфраструктуру на місцеве самоврядування. Уряд М.Азарова під час так званої «оптимізації» 2013 р. намагався закрити школи, лікарні та бібліотеки зі шкодою для авторитету правлячого політичного режиму. Натомість чинний Кабінет Міністрів України віддасть інфраструктуру на утримання місцевих громад, і вже не він знищуватиме соціальну інфраструктуру в українському селі, а самі громади.

Децентралізація спочатку передбачала зміну наявної системи розподілу податків (20% на місця і 80% до держбюджету) на значно вигіднішу місцевим громадам. Проте досвід адміністративної реформи в Польщі свідчить, що об'єднані територіальні громади в умовах нестачі коштів можуть піти на скорочення соціальної сфери. Однак центральні органи влади уже не нестимуть за це відповідальності.

Початок реформи засвідчив певну бівалентність планованих заходів. З однієї сторони Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачав добровільність створення ОТГ. Однак методи, якими виконавча влада змушувала депутатів облрад голосувати за «Перспективний план утворення Об'єднаних територіальних громад (ОТГ)», є свідченням того,

⁶ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: Учеб пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЕ, 2006. – С.129-130.

⁷ Адамович С.В. Соборність та регіональний розвиток у суспільно-політичному житті незалежної України / С.В. Адамович. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2009. – С.282-283.

що ми зовсім недалеко відійшли від радянської політичної системи диктату і формалізму. Так, Івано-Франківська обласна рада тричі скликала за для прийняття Перспективного плану і за для позитивного результату застосовувалися «кращі традиції» адміністративного ресурсу⁸.

Одночасно більшість мешканців сільських громад у 2015 р. не знали, що їх уже до когось планують приєднати. З іншої сторони ініціативи населених пунктів йти на об'єднання зупинялися урядовими обмеженнями, оскільки майбутні ОТГ визнавалося потенційно неспроможними. Отже, центральні органи влади не мали політичної волі, щоб здійснити об'єднання адміністративним шляхом, але виявилися не здатними дотриматися принципів добровільності громад.

Фактично, влада мала б силою закону на основі економічних показників об'єднати громади або чекати позитивних результатів від уже об'єднаних громад, щоб поставити їх за приклад для решти, а в той же час ліквідувати неефективні громіздкі облдержадміністрації і райдержадміністрації.

Створення ОТГ ускладнювалося неврегульованістю ряду юридичних питань через прогалини в чинному законодавстві (спроби виходу зі складу ОТГ окремих сіл (Білоберізька ОТГ), ОТГ, що включає в себе села сусідніх районів (потенційна Бурштинська ОТГ) або немає спільної межі між населеними пунктами об'єднання)⁹.

На початковому етапі створення ОТГ відчувалася також недостатність інформаційної роботи з громадами. Населення незадовільно інформувалося, що

⁸ Рішення Івано-Франківської обласної ради «Про перспективний план формування територій громад області». № 1722-36/2015. – Режим доступу: http://www.orada.if.ua/fileadmin/documents/Rishennja/06_36/1722-36.pdf. Сайт відвідано 21.10.15 р.

⁹ Значною мірою названі проблемні питання законодавчо врегульовані: Закон України від 09.02.2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад»; Закон України від 14.03.2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»; Закон України від 09.02.2017 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища».

об'єднання територіальних громад покращить медичне обслуговування, надання соціальних і адміністративних послуг, забезпечить на кращому рівні пасажирські перевезення, дозволить залучити значно більше фінансування на розвиток інфраструктури населених пунктів.

Незважаючи на це в Івано-Франківській області зростає кількість новоутворених ОТГ. У 2015 р. були створені 4 громади – Печеніжинська селищна ОТГ, Верхнянська сільська ОТГ, Білоберізька сільська ОТГ, Старобогородчанська сільська ОТГ; у 2016 р. – 8 громад (Тлумацька міська ОТГ, Більшівцівська селищна ОТГ, Витвицька сільська ОТГ, Космацька сільська ОТГ, Матеївецька сільська ОТГ, Нижньовербізька сільська ОТГ, Олешанська сільська ОТГ, П'ядицька сільська ОТГ); у 2017 р. – 11 громад (Рожнівська сільська ОТГ, Переріслянська сільська ОТГ, Заболотівська селищна ОТГ, Яблунівська селищна ОТГ, Ямницька сільська ОТГ, Дзвиняцька сільська ОТГ, Ланчинська селищна ОТГ, Брошнів-Осадська селищна ОТГ, Войнилівська селищна ОТГ, Спаська сільська ОТГ, Делятинська селищна ОТГ)¹⁰; у 2018 р. – 2 громади (Угринівська сільська ОТГ і Загвіздянська сільська ОТГ). Загалом станом на 10 квітня 2018 р. на території України було створено 728 об'єднаних територіальних громад, в яких проживає 6,3 млн. осіб¹¹.

У квітні 2017 р. Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи

¹⁰ Загалом станом на кінець травня 2017 р. в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів.

¹¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Режим

доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/247/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D0%94%D0%B5%D1%86.%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_10.04.2018__1_.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.

ефективного врядування в державі і передбачено 100 % об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 р.¹².

Фінансовими інструментами ОТГ стали державні субвенції, гранти на інфраструктурні проекти, надходження від податків і зборів, кредитні ресурси. Загалом державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури збільшилася від 0,5 млрд. гривень в 2014 р. до 9 млрд. гривень у 2017 р. (у 2018 р. заплановано 12,9 млрд. гривень фінансової підтримки на реалізацію проектів інвестиційного та регіонального розвитку).

Також було вжито заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації. Зокрема, створено Центральний офіс реформ як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема, щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання. В кінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівні, відстоювання інтересів членів Асоціації і надання їм послуг, партнерства і об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами¹³. Одночасно серед проблем залишається низький рівень координації між різними проектами і програмами підтримки, часто дублювання одних і тих самих завдань, відсутність узгодженого дизайну реформи усіма ідеологами та лідерами політичних фракцій, складні процедури відбору персоналу до основних груп радників¹⁴.

¹² Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення / А.П.Павлюк. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.

¹³ Там само.

¹⁴ Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.

Водночас, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно передати органам місцевого самоврядування належний обсяг повноважень у сфері управління земельним ресурсами і повноваження у сфері планування територій та містобудівної діяльності¹⁵.

Зазначимо, що після утворення перших ОТГ в Івано-Франківській області викристалізувалося ряд проблемних питань, що потребують як корекції роботи державних органів влади, так і уваги громадського сектору:

- 1) створення ОТГ може призвести до формування «місцевих феодалів і їх кланів», що будуть намагатися на десятиліття узурпувати владу в об'єднанні¹⁶. В окремих ОТГ вже фіксують порушення прав людини і громадянина, утиски ЗМІ тощо. Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;
- 2) потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи¹⁷;

¹⁵ Там само.

¹⁶ Відомий політик Михайло Поживанов в інтерв'ю Радіо «Свобода» сказав: «Україна впевнено рухається вбік не стільки децентралізації, скільки феодалізації. Коли той чи інший сюзерен отримує у тривале користування набір васалів разом із земельними ділянками та сільськогосподарським виробництвом. Цей процес є руйнуючим, але все ще зворотнім».

¹⁷ Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення / А.П.Павлюк. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. Сайт відвідано 30.07.2018 р.

- 3) значна кількість «намальованих на папері» ОТГ не готові йти на вибори, оскільки розуміють, що не мають достатнього запасу економічної міцності. Окремі громади утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів;
- 4) новоутворені ОТГ відчують брак фахових місцевих управлінців, і виникають загрози, що старости сіл і селищ не зможуть ефективно оберігати землі, майно і природні ресурси своїх сіл, селищ та міст. Так, в окремих ОТГ новопризначені управлінці розпочали діяльність зі скорочення соціально-культурної інфраструктури (спроби в Тлумацькій міській ОТГ скоротити бібліотечну мережу). Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ не завжди спроможні підготувати інвестиційні проекти для отримання коштів державної та міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад;
- 5) процес створення об'єднаних територіальних громад подекуди стикається зі спротивом з боку районних державних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт через страх втратити частину владних повноважень. Крім того, не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади та ОТГ;
- 6) сільські населені пункти поблизу більших міст чинять спротив входженню в ОТГ до міст, оскільки з однієї сторони значні ціни на приміську землю і розташування значної кількості торгівельних закладів і заправок пального дозволяє сільським головам відчувати себе фінансово заможними, а другої – населення приміських сіл і так активно експлуатує міську соціально-культурну інфраструктуру. Тому в процесі діалогу міст з селами необхідно враховувати ступінь

субурбанізації в приміських зонах і розвивати взаємовигідну співпрацю з сільськими громадами.

Крім того, успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає удосконалення системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою держави; забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління; прийняття закону «Про місцевий референдум, оскільки втрачено правовий механізм вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Одночасно центральні органи влади повинні розпочати процес ліквідації облдержадміністрацій та райдержадміністрацій, а також дотримуватися принципу добровільності під час формування об'єднаних територіальних громад. Державний бюджет шляхом субвенцій і дотацій зобов'язаний продовжувати фінансово сприяти в збереженні соціально-культурної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах. Значною має бути роль органів державної влади у процесі підготовки кадрового забезпечення для органів місцевого самоврядування та в здійсненні моніторингу законності діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ.

Список використаних джерел

1. Адамович С.В. Соборність та регіональний розвиток у суспільно-політичному житті незалежної України / С.В. Адамович. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2009. – 884 с.
2. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укладачі Кононов І.Ф. (науковий редактор), Бородачів В.П., Топольсков Д.М. – Луганськ: Альма-матер. – Знання, 2002. – 664 с.
3. Гройсман В.Б. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів / В.Б. Гройсман. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/03.pdf>. Сайт відвідано 20.06. 2018 р.

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. Сайт відвідано 21.10.15 р.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/247/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D0%94%D0%B5%D1%86.%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_10.04.2018__1_.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
6. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення / А.П.Павлюк. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-8bead.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
7. Поживанов М. Об'єднані територіальні громади: наразі більше шкоди, ніж користі / Поживанов М. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/28757609.html>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 09.02.2017 № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII / Офіційний портал

- Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
12. Рішення Івано-Франківської обласної ради «Про перспективний план формування територій громад області». № 1722-36/2015. – Режим доступу: http://www.orada.if.ua/fileadmin/documents/Rishennja/06_36/1722-36.pdf. Сайт відвідано 21.10.15 р.
13. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. Сайт відвідано 30.07. 2018 р.
14. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: Учеб пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЕ, 2006. – 780 с.