



ВІДКРИТЕ ЗВЕРНЕННЯ

УКРАЇНСЬКОЇ АСОЦІАЦІЇ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ РАД ДО КЕРІВНИЦТВА ДЕРЖАВИ

ЩОДО ГРУБОГО ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У 2014 році в Україні стартувала реформа децентралізації, головною метою якої було підвищення рівня надання публічних послуг громадянам та відхід від адміністративно-командної моделі керування, успадкованої від СРСР. Дорожньою картою, що визначала завдання цих перетворень, стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до цього документа в Україні має бути сформована така система управління на місцях, яка б максимально відповідала потребам жителів, а саме: забезпечення їхньої безпосередньої участі у прийнятті рішень на рівні громади, району та області.

Міжнародною спільнотою та експертним середовищем визнано, що Концепція повністю корелюється з Європейською хартією місцевого самоврядування та основоположними принципами розвиненої демократичної країни.

Українська асоціація районних та обласних рад була серед ініціаторів та розробників зазначеної Концепції й усіма можливими засобами сприяє її впровадженню.

Утім, сьогодні у нас є велике занепокоєння стосовно того, що відповідальні за децентралізацію органи державної влади скеровують її у зовсім інше русло, не дотримуючись Концепції, порушуючи законодавство та елементарні демократичні норми.

Це дуже велика проблема, оскільки слід пам'ятати, що реформа робиться не на рік чи на два, а на покоління.

Тож, ми хочемо акцентувати увагу на низці порушень принципів впровадження децентралізації, що можуть призвести до серйозних негативних наслідків.

I.

Центральні органи влади, що координують реформу, пропагують твердження, що місцеве самоврядування на районному рівні не потрібне

З березня цього року представники центральних органів влади, що координують реформу, а також окремі депутати Верховної Ради публічно заявляють, що органи місцевого самоврядування на районному рівні мають бути ліквідовані. За їхніми словами, функції районної ради частково виконуватимуть місцеві органи державної влади, обласні ради та об'єднані територіальні громади.

Чому районні ради все ж потрібні

По-перше, утворення органів місцевого самоврядування на районному рівні передбачено Концепцією. Функції районних державних адміністрацій мають бути передані виконавчим органам, що утворені обраними громадянами районними радами.

По-друге, районні ради є представниками спільних інтересів територіальних громад, відтак управляють об'єктами спільної власності територіальних громад. Іншими словами, чи зможе невелика громада утримувати лікарню, великі культурні та спортивні об'єкти, чи архіви? Як показує практика – ні. Це є додатковим тягарем для бюджету та інфраструктури таких громад.

По-третє, виборний орган на субрегіональному рівні дає можливість громадянам як брати участь в управлінні, так і здійснювати політичний контроль за виконанням завдань.

По-четверте, наявність районних рад в системі управління дозволяє зберегти «буферну» зону між найнижчими і найкрупнішими адміністративно-територіальними одиницями.

По-п'яте, на сьогодні існування районних рад передбачено у ст. 140 Конституції України, тож їхня ліквідація є прямим нехтуванням нормами Основного Закону.

За сучасної конституційної основи не може застосовуватися і модель факультативного формування районних рад: коли районні ради можуть утворюватися за рішенням обласних рад з підстав і в порядку, визначених законом. Так звана, «факультативна» модель статусу районних рад суперечитиме, в першу чергу, конституційним принципам унітаризму, який передбачає уніфіковану організацію місцевого самоврядування в усіх регіонах держави, та може призвести до розбалансування не лише системи муніципального управління, але й бюджетної системи.

Які наслідки можуть бути за відсутності районних рад

Відсутність виборних органів на субрегіональному рівні значно звузить право громадян на управління місцевими справами. Знизиться якість надання соціально важливих послуг, таких як медицина, культура та транспортні перевезення. Виникне вакуум координації між громадами, а також повністю зміниться система фіскальної політики, що буде додатковим тягарем для інших суб'єктів управління.

Асоціація неодноразово зверталася до координаторів реформи з пропозиціями стосовно конкретного переліку повноважень районних рад. Утім, такі пропозиції повністю проігноровані.

Переконані, що формування системно-структурної організації органів публічної влади на районному рівні має ґрунтуватися на визначених Конституцією України принципах. Йдеться, головним чином, про дотримання принципів народного суверенітету, народовладдя та народного представництва.

У сучасній демократичній державі не може бути виключень із вказаних керівних засад та не можуть формуватися адміністративно-територіальні рівні організації публічної влади поза цими вимогами, бо тоді відповідні державні рішення можуть визнаватися такими, що суперечать Конституції держави та європейським стандартам.

Переконані, що збереження проміжного (субрегіонального, районного) рівня адміністративно-територіального устрою вимагає формування системи органів публічної влади, що має включати: представницькі та виконавчі органи; виборні та призначувані; державні та самоврядні.

II.

При формуванні укрупнених районів та затвердженні перспективних планів громад Урядом не враховується думка самих громад

Нещодавно завершилися публічні обговорення перспективних планів формування громад та формування укрупнених районів. Обговорення проводилися Міністерством розвитку громад та територій спільно із профільним парламентським Комітетом. До заходів були запрошені, серед інших, органи місцевого самоврядування та їх асоціації.

Консолідовані пропозиції з формування укрупнених районів, що були надані учасниками обговорень, здебільшого не враховані.

Більше того, Уряд в закритому режимі розпочав затвердження перспективних планів. Але ніхто не знає, в якій редакції і чи враховані пропозиції учасників обговорень. А якщо не враховані, то чому відхилені?

Також виключно не демократичним є надання безпрецедентних можливостей Уряду. Відповідно до нещодавно ухваленого Закону № 2653, Уряд може змінювати межі адміністративно-територіального устрою, визначати центри громад. У зазначеному Законі не передбачено обов'язковості погодження таких рішень ні з органами місцевого самоврядування, ні з президентською вертикаллю.

Ще однією проблемою стали методики формування громад та укрупнених районів, критерії яких мають формалістичний характер і зовсім «відірвані» від життя.

Чому методика формування громад та районів має бути змінена, а при публічних обговореннях необхідно дослуховуватись до органів місцевого самоврядування

По-перше, формат публічних обговорень передбачено чинним законодавством, а процес зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала ще у 1997 році, не може здійснюватися без врахування думки громад.

По-друге, не можна порушувати принципи добровільності, закладені у законодавстві, й безоглядно приєднувати вже утворені успішні громади до нових громад, зміщуючи їхні центри.

По-третє, при формуванні укрупнених районів, використання тільки критерію кількісних показників чисельності населення не дасть якісних результатів. Тож мають враховуватися рівень та доступність надання послуг, організаційна спроможність районних органів влади надавати населенню закріплені за ними законодавством публічні послуги належної якості, шляхове сполучення, інфраструктурна потужність адміністративного центру районів та інші критерії.

По-четверте, методика формування територій громад повинна враховувати особливості самих громад.

Які наслідки можуть бути від відсутності публічних обговорень та недосконалості методик

Відсутність реальних публічних обговорень при формуванні меж громад та районів призведе до соціальної напруги. Тож пропозиції органів місцевого самоврядування, що висловлюють думку жителів конкретних територій, мають бути враховані.

Крім того, недосконалість методик формування районів та громад поставить під загрозу зручність проживання людей у своїх громадах, їх культурні та економічні особливості.

Цей документ можна визначити як рефлексію на звернення районних, обласних рад та об'єднаних територіальних громад, а також на результати он-лайн обговорення питань впровадження децентралізації з керівниками органів місцевого самоврядування, що відбулося 23 квітня 2020 року.

З огляду на зазначене, звертаємось до Вас із проханням взяти до уваги наші застереження та пропозиції, тим самим не допустити згортання реформи, яке означатиме відхід від демократичного та європейського розвитку нашої держави!

Ухвалено Рішенням Правління Української асоціації районних та обласних рад від 24 квітня 2020 року