



У К Р А І Н А  
О Д Е С Ь К А О Б Л А С Н А Р А Д А

**ПРОЕКТ РІШЕННЯ**

**Про звернення депутатів Одеської обласної ради до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України щодо недопущення примусової децентралізації на території Одеської області та запобігання впровадженню нової моделі адміністративно-територіального поділу**

З метою забезпечення конституційного принципу вільного волевиявлення територіальних громад, передбаченого статтею 140 Конституції України, відповідно до якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, враховуючи соціально-політичну напругу, викликану майбутнім прискоренням децентралізації у країні та в Одеській області зокрема, керуючись статтею 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Одеська обласна рада

**ВИРІШИЛА:**

1. Схвалити текст звернення депутатів Одеської обласної ради до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України щодо недопущення примусової децентралізації на території Одеської області та запобігання впровадженню нової моделі адміністративно-територіального поділу (звернення додається).

2. Направити звернення депутатів Одеської обласної ради щодо недопущення примусової децентралізації на території Одеської області та запобігання впровадженню нової моделі адміністративно-територіального поділу до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України.

*Проект рішення обласної ради  
підготовлений та внесений  
депутатською групою  
«ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА – ЗА ЖИТТЯ»  
в Одеській обласній раді*

Додаток  
до рішення обласної ради  
від \_\_\_\_\_ 2019 року  
№ \_\_\_\_\_ -VII

## **ЗВЕРНЕННЯ**

**депутатів Одеської обласної ради до Прем'єр-міністра України та  
Міністра розвитку громад та територій України щодо недопущення  
примусової децентралізації на території Одеської області та запобігання  
впровадженню нової моделі адміністративно-територіального поділу**

Ми, депутати Одеської обласної ради, глибоко занепокоєні намірами уряду зі впровадження нового адміністративно-територіального поділу Одеської області та майбутнього примусового об'єднання територіальних громад без урахування регіональних інтересів.

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014-тому році з прийняття концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В результаті реалізації цієї, наймасштабнішої у державі, реформи було створено понад 800 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України. Об'єднані громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. Проте, чи стали регіони та новостворені громади жити краще? Нажаль, однозначно відповісти на це питання не видається можливим, адже процес об'єднання в ОТГ досі проходив досить вибірково.

Початкова концепція реформи децентралізації передбачала об'єднання базових територіальних громад в «укрупнені» територіальні одиниці – об'єднані територіальні громади. Ключовим моментом у цій концепції був добровільний характер такого об'єднання. Проте, не дивлячись на обов'язкові добровільні засади, та нібито задля орієнтиру, держава в особі облдержадміністрацій розробила перспективні плани формування територій громад у кожній області України. 16 вересня 2015 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 939-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Одеської області». Проте, до сьогодні Одеська обласна рада жодного разу не підтримала затвердження перспективного плану, що має покрити 100% території області, адже в такому випадку не йдеться про жодну добровільність. Натомість, обласна рада формувала власний перспективний план лише з тих ОТГ Одещини, котрі вже добровільно провели об'єднання, дотримавшись процедури встановленої Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII.

Роками принципова позиція депутатського корпусу не дозволяла задекларувати примусове об'єднання територій, про що говорилося чи не на кожній сесії обласної ради. Це викликано багатьма факторами, серед яких і недосконалість Закону України № 157-VIII, у котрому досі не визначено, як діяти в разі виникнення конфлікту інтересів між жителями суміжних

територіальних громад або між жителями і органами місцевого самоврядування, тощо.

На самому початку реформи децентралізації передбачалось розширити повноваження органів місцевого самоврядування, надати відповідні фінанси на їх реалізацію та перекласти відповідальність за їх виконання з центральної влади на керівництво ОТГ. Таким чином планувалось наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади задля підвищення доступності і якості медичних, освітніх, культурних, адміністративних, соціальних і комунальних послуг, які отримуватимуть самі мешканці громад. Проте, насправді виявилось, що переважна кількість громад, добре орієнтуючись у локальних питаннях та «спроможних сусідах» почали об'єднуватись не за соціально-економічними критеріями, а за принципом спів вигідного виживання. У результаті заможні громади (ті, які мають ресурси наповнення місцевих бюджетів) стали ще більш заможними, а бідні – ще біднішими. Не дивлячись на критику таких очевидних процесів, це не суперечило законодавству, оскільки об'єднання досі було добровільним і громади могли ініціювати внесення власних обґрунтованих змін до перспективних планів і об'єднуватись інакше, ніж було закладено у початковому плані. Проте, вже в 2020-тому році «добровільні засади» перестануть бути обов'язковим принципом у механізмі моделювання адміністративно-територіального устрою базового і районного рівнів.

Влітку 2019 року тодішній віце-прем'єр-міністр, міністр Мінрегіону заявив, що саме 2019-тий рік є останнім для добровільного об'єднання, а в жовтні 2020-того року планується провести вибори в громадах, які ще не об'єдналися, на підставі попередньо затверджених обласними радами перспективних планів територій. Таким чином, було оголошено про дійсні наміри завершити процес «добровільного» об'єднання громад в ОТГ саме у 2019 році. А отже, надалі нас очікуватиме процес «примусового» об'єднання, що також узгоджується з чітко висловленою позицією відповідального за реформу тодішнього віце-прем'єра, відповідно до якої «у разі наявності політичної волі примусова децентралізація займе близько шести місяців». До того ж, на стадії обговорення знаходиться законопроект про фінальне дооб'єднання громад, котрий зобов'яже суди у найкоротші терміни вирішувати справи з оскарження рішень громад про об'єднання чи приєднання.

Наразі уряд розпочав новий етап децентралізації аби остаточно завершити формування ОТГ. Новою територіальною основою України мають стати близько 100 районів та 1600-1800 ОТГ. Очевидною метою такого поштовпу «реформування» є майбутні місцеві вибори 2020-того року, котрі повинні відбутися вже на новій територіальній основі.

У зв'язку з наведеним, Міністерством розвитку громад та територій України було розроблено підходи для визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, серед яких чисельність населення, територіальна доступність та розташування структур місцевого самоврядування. Начеб-то керуючись цими показниками, фахівці Міністерства внесли пропозиції здійснити

адміністративно-територіальний поділ Одещини, в якому зараз нараховується 26 районів та 4 райони в межах обласного центру, на чотири «укрупнені» райони з адмінцентрами в Одесі, Ізмаїлі, Білгороді-Дністровському та Подільську. Відповідно до цих пропозицій, у складі Одеського району буде об'єднано 19 територіальних громад, до Подільського району увійдуть 15 громад, до Білгороді-Дністровського – 11, до Ізмаїльського – 9. Згідно з розрахунками, найбільшим районом стане саме Одеський, який об'єднає 64% населення області і 30,8 % її території. Проте, чому саме такий поділ? Адже жодних громадських слухань щодо такого перекроювання адміністративно-територіальних одиниць Одещини не відбувалось і виконавча влада одноосібно, без жодного врахування думок, аргументів та побажань населення, вирішила долю усієї області.

При тому, що якість і доступність публічних послуг, які повинні надаватись в ОТГ, не повинні бути нижчими, ніж до об'єднання, вже зараз викликає неабияке занепокоєння значна віддаленість від новозапланованих центрів багатьох громад на півночі та півдні Одещини. У цьому контексті, варто згадати про певні стандарти територіальних одиниць базового рівня, до яких, наприклад, належать час прибуття швидкої медичної та пожежної допомоги, що не мають перевищувати 30-ти хвилин, а також відстань до адміністративного центру, що має становити до 20-ти км по дорогах з твердим покриттям. Проте, загальновідомо, що на території України та на Одещині зокрема, ці критерії не виконуються для близько 10% населення об'єднаних територіальних громад і для такої ж кількості - наближаються до граничних показників. А крім затверджених критеріїв просторової і тимчасової доступності, при формуванні території об'єднаних громад, слід враховувати й нинішній невтішний стан дорожньої мережі в Україні. А отже, зручність, комфорт та доступність тих благ, задля забезпечення яких і була впроваджена реформа, аж ніяк не характеризують процес, що ми будемо споглядати у найближчому майбутньому.

Іншим принциповим питанням є економічна доцільність об'єднання в ОТГ, адже за прогнозами на 2019 рік зі всього сумарного доходу Одеської області (82 895,8 млн. грн.), лише 21% (17 558,4 млн. грн.) залишаються на розвиток регіону, а 79 % (65 337,4 млн. грн.) поповнюють дохідну частину Державного бюджету України. У цьому контексті, доцільним є залишати бодай 30-40% регіональних доходів самому регіону, що позбавить необхідності у додатковому фінансуванні об'єднаних територіальних громад та, як наслідок, у їх створенні.

На початок 2019 року в Україні було створено 876 ОТГ із 1289-ти запланованих, а одна з найгірших ситуацій по Україні спостерігається саме в Одеській області. При цьому, навколо процесу децентралізації було проведено достатню кількість дискусій, круглих столів та громадських обговорень за участю голів районних рад та районних державних адміністрацій Одещини, представників вже сформованих об'єднаних територіальних громад та тих громад, які рішуче проти примусового об'єднання. Ці численні та досить резонансні публічні заходи мали б зорієнтувати Уряд у соціально-політичній налаштованості Одеського регіону

щодо можливих перспектив формування нової системи адміністративно-територіального устрою Одещини і вкрай негативного ставлення депутатів обласної ради, які є представниками 26-ти районів області та висловлюють загальну думку своїх виборців, до примусового об'єднання.

Наразі ж, декларується жорстке дотримання схвалених Урядом перспективних планів формування територій громад, мотивуючи це закладеним в їх основу економічним розрахунком, без урахування історичних, культурних і етнічних факторів й місцевих особливостей, а також вільного волевиявлення жителів тієї чи іншої громади. Такий безальтернативний та безкомпромісний підхід нівелює саме поняття добровільності і тим паче, не узгоджується з положеннями статті 140 Конституції України, відповідно до якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Враховуючи викладене, керуючись конституційним принципом, за яким місцеве самоврядування – це, насамперед, «право» територіальної громади, а також задля запобігання соціально-політичній напрузі та пов'язаним з цим неминучим конфліктам, ми, депутати Одеської обласної ради засвідчуємо свою принципову позицію проти процесу примусового об'єднання територіальних громад як такого, що суперечить Основному Закону держави, та звертаємось до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України з проханням у межах повноважень вжити необхідних заходів з недопущення примусової децентралізації на території Одеської області, а також запобігти впровадженню руйнівної моделі адміністративно-територіального устрою Одещини, що передбачає поділ на чотири укрупнені райони.

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

### **до Проекту рішення Одеської обласної ради «Про звернення депутатів Одеської обласної ради до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України щодо недопущення примусової децентралізації на території Одеської області та запобігання впровадженню нової моделі адміністративно-територіального поділу»**

Ми, депутати Одеської обласної ради, глибоко занепокоєні намірами уряду зі впровадження нового адміністративно-територіального поділу Одеської області та майбутнього примусового об'єднання територіальних громад без урахування регіональних інтересів.

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014-тому році з прийняття концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В результаті реалізації цієї, наймасштабнішої у державі, реформи було створено понад 800 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України. Об'єднані громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. Проте, чи стали регіони та новостворені громади жити краще? Нажаль, однозначно відповісти на це питання не видається можливим, адже процес об'єднання в ОТГ досі проходив досить вибірково.

Початкова концепція реформи децентралізації передбачала об'єднання базових територіальних громад в «укрупнені» територіальні одиниці – об'єднані територіальні громади. Ключовим моментом у цій концепції був добровільний характер такого об'єднання. Проте, не дивлячись на обов'язкові добровільні засади, та нібито задля орієнтиру, держава в особі облдержадміністрацій розробила перспективні плани формування територій громад у кожній області України. 16 вересня 2015 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 939-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Одеської області». Проте, до сьогодні Одеська обласна рада жодного разу не підтримала затвердження перспективного плану, що має покрити 100% території області, адже в такому випадку не йдеться про жодну добровільність. Натомість, обласна рада формувала власний перспективний план лише з тих ОТГ Одещини, котрі вже добровільно провели об'єднання, дотримавшись процедури встановленої Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII.

Роками принципова позиція депутатського корпусу не дозволяла задекларувати примусове об'єднання територій, про що говорилось чи не на кожній сесії обласної ради. Це викликано багатьма факторами, серед яких і недосконалість Закону України № 157-VIII, у котрому досі не визначено, як діяти в разі виникнення конфлікту інтересів між жителями суміжних територіальних громад або між жителями і органами місцевого самоврядування, тощо.

На самому початку реформи децентралізації передбачалось розширити повноваження органів місцевого самоврядування, надати відповідні фінанси

на їх реалізацію та перекласти відповідальність за їх виконання з центральної влади на керівництво ОТГ. Таким чином планувалось наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади задля підвищення доступності і якості медичних, освітніх, культурних, адміністративних, соціальних і комунальних послуг, які отримуватимуть самі мешканці громад. Проте, насправді виявилось, що переважна кількість громад, добре орієнтуючись у локальних питаннях та «спроможних сусідах» почали об'єднуватись не за соціально-економічними критеріями, а за принципом спів вигідного виживання. У результаті заможні громади (ті, які мають ресурси наповнення місцевих бюджетів) стали ще більш заможними, а бідні – ще біднішими. Не дивлячись на критику таких очевидних процесів, це не суперечило законодавству, оскільки об'єднання досі було добровільним і громади могли ініціювати внесення власних обґрунтованих змін до перспективних планів і об'єднуватись інакше, ніж було закладено у початковому плані. Проте, вже в 2020-тому році «добровільні засади» перестануть бути обов'язковим принципом у механізмі моделювання адміністративно-територіального устрою базового і районного рівнів.

Влітку 2019 року тодішній віце-прем'єр-міністр, міністр Мінрегіону заявив, що саме 2019-тий рік є останнім для добровільного об'єднання, а в жовтні 2020-того року планується провести вибори в громадах, які ще не об'єдналися, на підставі попередньо затверджених обласними радами перспективних планів територій. Таким чином, було оголошено про дійсні наміри завершити процес «добровільного» об'єднання громад в ОТГ саме у 2019 році. А отже, надалі нас очікуватиме процес «примусового» об'єднання, що також узгоджується з чітко висловленою позицією відповідального за реформу тодішнього віце-прем'єра, відповідно до якої «у разі наявності політичної волі примусова децентралізація займе близько шести місяців». До того ж, на стадії обговорення знаходиться законопроект про фінальне дооб'єднання громад, котрий зобов'яже суди у найкоротші терміни вирішувати справи з оскарження рішень громад про об'єднання чи приєднання.

Наразі уряд розпочав новий етап децентралізації аби остаточно завершити формування ОТГ. Новою територіальною основою України мають стати близько 100 районів та 1600-1800 ОТГ. Очевидною метою такого поштовху «реформування» є майбутні місцеві вибори 2020-того року, котрі повинні відбутися вже на новій територіальній основі.

У зв'язку з наведеним, Міністерством розвитку громад та територій України було розроблено підходи для визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, серед яких чисельність населення, територіальна доступність та розташування структур місцевого самоврядування. Начеб-то керуючись цими показниками, фахівці Міністерства внесли пропозиції здійснити адміністративно-територіальний поділ Одещини, в якому зараз нараховується 26 районів та 4 райони в межах обласного центру, на чотири «укрупнені» райони з адмінцентрами в Одесі, Ізмаїлі, Білгороді-Дністровському та Подільську. Відповідно до цих пропозицій, у складі

Одеського району буде об'єднано 19 територіальних громад, до Подільського району увійдуть 15 громад, до Білгороді-Дністровського – 11, до Ізмаїльського – 9. Згідно з розрахунками, найбільшим районом стане саме Одеський, який об'єднає 64% населення області і 30,8 % її території. Проте, чому саме такий поділ? Адже жодних громадських слухань щодо такого перекроювання адміністративно-територіальних одиниць Одещини не відбувалось і виконавча влада одноосібно, без жодного врахування думок, аргументів та побажань населення, вирішила долю усієї області.

При тому, що якість і доступність публічних послуг, які повинні надаватись в ОТГ, не повинні бути нижчими, ніж до об'єднання, вже зараз викликає неабияке занепокоєння значна віддаленість від новозапланованих центрів багатьох громад на півночі та півдні Одещини. У цьому контексті, варто згадати про певні стандарти територіальних одиниць базового рівня, до яких, наприклад, належать час прибуття швидкої медичної та пожежної допомоги, що не мають перевищувати 30-ти хвилин, а також відстань до адміністративного центру, що має становити до 20-ти км по дорогах з твердим покриттям. Проте, загальновідомо, що на території України та на Одещині зокрема, ці критерії не виконуються для близько 10% населення об'єднаних територіальних громад і для такої ж кількості - наближаються до граничних показників. А крім затверджених критеріїв просторової і тимчасової доступності, при формуванні території об'єднаних громад, слід враховувати й нинішній невтішний стан дорожньої мережі в Україні. А отже, зручність, комфорт та доступність тих благ, задля забезпечення яких і була впроваджена реформа, аж ніяк не характеризують процес, що ми будемо споглядати у найближчому майбутньому.

Іншим принциповим питанням є економічна доцільність об'єднання в ОТГ, адже за прогнозами на 2019 рік зі всього сумарного доходу Одеської області (82 895,8 млн. грн.), лише 21% (17 558,4 млн. грн.) залишаються на розвиток регіону, а 79 % (65 337,4 млн. грн.) поповнюють дохідну частину Державного бюджету України. У цьому контексті, доцільним є залишати бодай 30-40% регіональних доходів самому регіону, що позбавить необхідності у додатковому фінансуванні об'єднаних територіальних громад та, як наслідок, у їх створенні.

На початок 2019 року в Україні було створено 876 ОТГ із 1289-ти запланованих, а одна з найгірших ситуацій по Україні спостерігається саме в Одеській області. При цьому, навколо процесу децентралізації було проведено достатню кількість дискусій, круглих столів та громадських обговорень за участю голів районних рад та районних державних адміністрацій Одещини, представників вже сформованих об'єднаних територіальних громад та тих громад, які рішуче проти примусового об'єднання. Ці численні та досить резонансні публічні заходи мали б зорієнтувати Уряд у соціально-політичній налаштованості Одеського регіону щодо можливих перспектив формування нової системи адміністративно-територіального устрою Одещини і вкрай негативного ставлення депутатів обласної ради, які є представниками 26-ти районів області та висловлюють загальну думку своїх виборців, до примусового об'єднання.



Наразі ж, декларується жорстке дотримання схвалених Урядом перспективних планів формування територій громад, мотивуючи це закладеним в їх основу економічним розрахунком, без урахування історичних, культурних і етнічних факторів й місцевих особливостей, а також вільного волевиявлення жителів тієї чи іншої громади. Такий безальтернативний та безкомпромісний підхід нівелює саме поняття добровільності і тим паче, не узгоджується з положеннями статті 140 Конституції України, відповідно до якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Враховуючи викладене, керуючись конституційним принципом, за яким місцеве самоврядування – це, насамперед, «право» територіальної громади, а також задля запобігання соціально-політичній напрузі та пов'язаним з цим неминучим конфліктам, ми, депутати Одеської обласної ради засвідчуємо свою принципову позицію проти процесу примусового об'єднання територіальних громад як такого, що суперечить Основному Закону держави, та звертаємось до Прем'єр-міністра України та Міністра розвитку громад та територій України з проханням у межах повноважень вжити необхідних заходів з недопущення примусової децентралізації на території Одеської області, а також запобігти впровадженню руйнівної моделі адміністративно-територіального устрою Одещини, що передбачає поділ на чотири укрупнені райони.

**Депутат Одеської обласної ради**

**В.М. Шкарівський**