

ЗВІТ

**Вплив децентралізації влади
на національні меншини в Україні
в окремих регіонах: Чернівецькій,
Одеській і Закарпатській областях**

Жовтень 2020

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Цей звіт підготовлено Департаментом демократії і врядування та Департаментом з боротьби з дискримінацією Генерального директорату II з питань демократії Ради Європи на основі внесків міжнародних та місцевих експертів Центру експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування: Павел СВЯНЄВІЧ, професор та керівник Кафедри місцевого розвитку та політики Варшавського університету (Польща), Маркіян ДАЦИШИН, консультант з питань децентралізації ГО «Інститут громадянського суспільства» та Костянтин КРАСОВСЬКИЙ, адміністративний директор Innovation Basalt Technology (Україна); міжнародних і місцевих експертів Департаменту боротьби з дискримінацією: Серджіу КОНСТАНТІН, старший науковий співробітник Інституту прав меншин Eurac досліджень (Італія), Михайло ПОДЮК, науковий співробітник Національної академії державного управління при Президентові України, та Юлія ТИЩЕНКО, голова правління Українського незалежного центру політичних досліджень (Україна)¹

Застереження

Цей звіт не обов'язково відображає офіційну позицію Ради Європи або її держав-членів.

¹ Вступ та розділи 1.1. та 2 були підготовлені експертами Департаменту демократії і врядування, розділи 1.2., 3 та 4 – експертами Департаменту з боротьби з дискримінацією, а розділ «Висновки і рекомендації» – спільно всією експертною групою.

Список скорочень

ОТГ	об'єднана територіальна громада
ЄХМС	Європейська хартія місцевого самоврядування
ЄХРММ	Європейська хартія регіональних мов або мов меншин
РКЗНМ	Рамкова конвенція про захист національних меншин
ОМС	органи місцевого самоврядування
ГО	громадська організація
ПДФО	податок на доходи фізичних осіб

Зміст

3	Вступ
6	1. Базові відомості щодо національних меншин в Україні
6	1.1. Огляд статистичних даних стосовно розподілу по областях і районах
13	1.2. Огляд нормативних положень щодо національних меншин, актуальних в контексті децентралізації
17	2. Огляд реформи місцевого самоврядування в Україні
17	2.1. Контекст та цілі реформи місцевого самоврядування
18	2.2. Процес формування нових об'єднаних громад
21	2.3. Нові повноваження
22	2.4. Ступінь фінансової автономії
22	2.5. Людські ресурси (професіоналізація влади)
24	2.6. Головні прибічники та противники децентралізації
26	2.7. Сприйняття позитивних та негативних наслідків децентралізації (поза зв'язком з національними меншинами)
28	3. Вплив реформи місцевого самоврядування на національні меншини
36	4. Участь національних меншин в ухваленні рішень ОТГ
41	5. Висновки і рекомендації
41	5.1. Висновки
43	5.2. Рекомендації

Вступ

Тривалий час однією з головних перешкод для ефективної децентралізації та забезпечення сільського населення публічними послугами вважалася територіальна подібність України. З 2015 року Україна здійснює територіальну реформу на основі добровільності – забезпечену потужними стимулами з боку держави – створення нових (об'єднаних) територіальних громад. Метою цього звіту є оцінка наслідків децентралізації влади, зокрема, добровільного об'єднання громад, для національних меншин України в деяких регіонах (Чернівецька, Одеська та Закарпатська області).

Цей звіт сприятиме кращому розумінню ролі, яка належить національним меншинам в процесах підготовки та реалізації реформи на місцевому рівні, так само як і її впливу на поточний стан цих меншин в ракурсі як забезпечення їхніх основних прав, так і можливостей їхньої участі в процесах прийняття рішень на місцевому рівні.

Цей звіт базується на наступних стандартах Ради Європи:

- Європейська хартія місцевого самоврядування та додатковий протокол до неї про право участі в справах місцевого органу влади;
- Рамкова конвенція про захист національних меншин;
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин;
- Рекомендації Комітету міністрів CM/Rec(2004)12E державам-членам щодо зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади;
- Рекомендації Комітету міністрів CM/Rec(2018)4 державам-членам щодо участі громадян в місцевому публічному житті.

Звіт спирається на різноманітні джерела емпіричного досвіду. Перше джерело - це загальна інформація про хід децентралізації влади в країні. Друге джерело - дані про національний склад населення. Джерелом початкового аналізу є результати перепису населення 2001 року стосовно його національного складу по областях та районах. Але позаяк дані перепису є відносно старими та не вписуються в схему нового адміністративно-територіального устрою, проект організував збір додаткових даних з метою отримання інформації про поточну (2020 рік) етнічну структуру в районах та в нових об'єднаних громадах трьох областей, охоплених дослідженням: Чернівецька, Одеська та Закарпатська області.²

Нарешті, не менш важливим є те, що в звіті використані результати власного дослідження, проведеного проектом для вивчення сприйняття реформи громадянами. Одним з джерел інформації є щорічні соціологічні дослідження думки населення, які проводяться за підтримки Ради Європи в межах вибірки з всієї території держави,³ де громадян питають про їхні думки щодо реформи місцевого самоврядування. На сьогодні було проведено п'ять раундів таких опитувань (в 2015, 2016, 2017, 2018 та 2020 роках); результати опитування 2020 року Рада Європи були презентовані наприкінці жовтня цього ж року (після того, як цей звіт був завершений).

² Обґрунтування вибору областей для дослідження подане в наступному розділі цього звіту.

³ В серпні-вересні 2020 року Рада Європи замовила дослідження громадської думки шляхом проведення 2000 інтерв'ю з респондентами із 110 населених пунктів України. Статистична похибка для вибірки (при ймовірності 0,95 та дизайн-ефекті 1,5) становить 0,7-3,3%.

Другим джерелом є низка (39) напівструктурованих інтерв'ю з окремими особами та групами осіб, які проводилися в рамках проекту в трьох цільових областях з представниками: (i) обласних та районних державних адміністрацій, (ii) об'єднаних територіальних громад (для таких інтерв'ю запрошувались особи з новосформованих органів місцевого самоврядування із значною часткою представників національних меншин), а також органів влади сіл, які виступили ініціаторами об'єднання, але успіху в цьому процесі не досягли, (iii) регіональних та місцевих громадських організацій (ГО), регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування, (iv) представниками груп національних меншин, (v) всеукраїнських ГО національних меншин. Ці інтерв'ю проводилися влітку 2020 року. Через обмеження, накладені пандемією, всі співбесіди проводилися в режимі онлайн.

Таблиця 1. Категорії респондентів,⁴ опитаних в трьох цільових областях представниками проекту

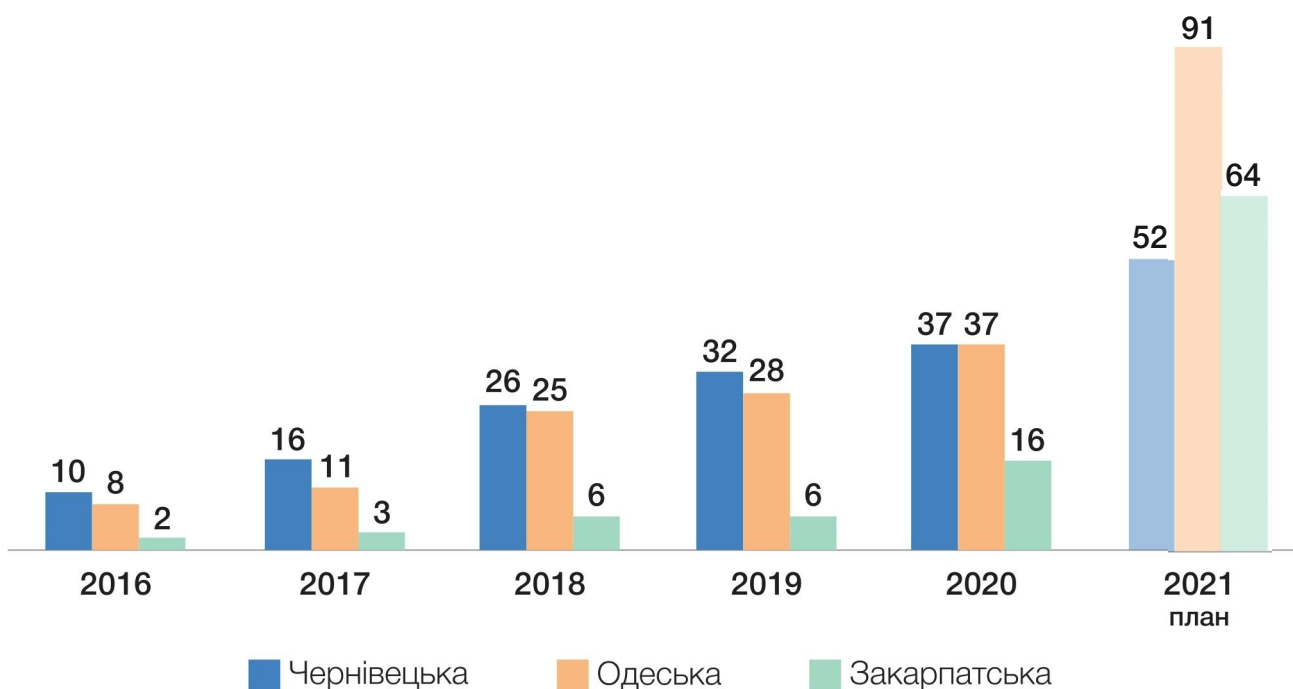
	Чернівецька область	Одеська область	Закарпатська область
Кількість охоплених ОТГ ⁵	3	5	4
Керівництво ОМС (сільський/селищний/міський голова, заступник голови, староста + керівництво виконавчого комітету ОТГ)	6+1	8+7	6
Освітні установи	6	5	0
Обласні/районні ради та органи виконавчої влади	5	5	3
Організації національних меншин	3	4	3
Інші регіональні установи	3	1	2
Всеукраїнські громадські організації національних меншин та/або провідні ГО	9		

Слід підкреслити, що три цільових регіони в 2015-2019 роках демонстрували різні темпи процесів добровільного об'єднання громад. В Чернівецькій області створено більше 2/3 від запланованого числа ОТГ, включаючи низку поліетнічних ОТГ, які є зразками кращої практики реалізації реформи в громадах з етнічним розмаїттям. В Закарпатській та Одеській областях більшість ОТГ (73 та 60% відповідно) будуть створені адміністративним шляхом (за розпорядженням Кабінету Міністрів України).

⁴ Деякі респонденти представляють по дві категорії, враховуються обидві.

⁵ Опитаними об'єднаними громадами були: Волоківська, Сторожинецька та Новоселицька ОТГ в Чернівецькій області, Тячівська, Косоньська, Баранинська та Великоберезнянська ОТГ у Закарпатській області, а також Красносільська, Старокозацька, Вилківська, Великомихайлівська та Кілійська ОТГ в Одеській області.

Мал. 1. Загальна кількість ОТГ в цільових областях за станом на 1 січня 2020 року



джерело: Мінрегіон⁶

В ході інтерв'ю респондентів питали про таке:

- їхнє загальне сприйняття реформи місцевого самоврядування (із зосередженням уваги виключно на компоненті добровільного об'єднання територіальних громад) та її практичних результатів;
- основні прибічники та противники реформи, а також їхні аргументи «за» та «проти» ;
- врахування питань національних меншин в дебатах щодо реформи на місцевому рівні;
- можливий ефект реформи для забезпечення прав меншин, в також їхньої участі в процесах формування політики на місцях.

В цьому звіті підсумовані результати та висновки на основі інформації, зібраної з усіх зазначених джерел.

⁶ Мінрегіон: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року на сторінці: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.09.2020.pdf

1. Базові відомості щодо національних меншин в Україні

1.1. Огляд статистичних даних стосовно розподілу по областях і районах

Останні офіційні дані щодо етнічного складу населення України, які охоплювали б всю територію країни, відносяться до всеукраїнського перепису 2001 року.⁷ Згідно з ним, Україна є досить диверсифікованою за своїм національним складом: більше 77% населення вважають себе українцями, а 17% - росіянами. Наступні за чисельністю 7 національностей (білоруси, молдавани, болгари, угорці, румуни, поляки, а також кримські татари, які є радше корінним народом, аніж меншиною) представлені більш ніж по 100 000 громадян кожна, становлячи істотну частку населення деяких територій (райони, ОТГ). За даними перепису, ромське населення становить лише 0,1% від загальної кількості населення країни, проте згідно з деякими науковими джерелами, а також даними, зібраними окремими міжнародними організаціями,⁸ ця цифра є заниженою, оскільки на час проведення перепису велика кількість ромів не мали жодних документів, які посвідчували б їхню особу.⁹ Ще одне ускладнення, яке погіршує точність оцінок, пов'язане з тим, що визначена за результатами перепису 2001 року цифра враховувала також робочих мігрантів, що цілком могло призвести до завищеної оцінки кількості населення російської меншини, так само як і інших національностей колишнього СРСР. Три обрані для докладних польових досліджень області – Чернівецька, Одеська та Закарпатська – є регіонами з найвищою часткою представників інших, аніж українці та росіяни, національностей (див. мал. 1).¹⁰ В жодній з інших областей нема національних меншин, більших аніж 5% від загальної кількості їхнього населення, при цьому тільки в одній області ця частка є більшою за 3% (3,5% поляків в Житомирській області). Водночас, більшість областей мають населені пункти, де частка національних меншин становить принаймні 5%-10% та/або де абсолютна кількість осіб, що належать до національної меншини або використовують мову меншини, є достатньою для застосування законодавства про меншини.

На мал. 2 представлений етнічний склад трьох досліджуваних областей. До найбільших часток національних меншин відносяться росіяни в Одеській області (більше 20%) та румуни в Чернівецькій області, а також угорці в Закарпатській області (більше 12% в обох випадках).

Загальна частка національних меншин на рівні областей може видаватися низькою, проте існують райони з їх істотною концентрацією, що проілюстровано діаграмою далі.

⁷ Відсутність оновлених даних перешкоджає точності нашого аналізу, але усунути цю ваду ми не можемо. Зокрема, добре відомо, що деякі люди, які продовжували визначати себе росіянами ще через 10 років після розпаду Радянського Союзу, в подальші роки змінювали свою самоідентифікацію, проте жодних точних цифр, які можна було б використати в цьому звіті, ми не маємо.

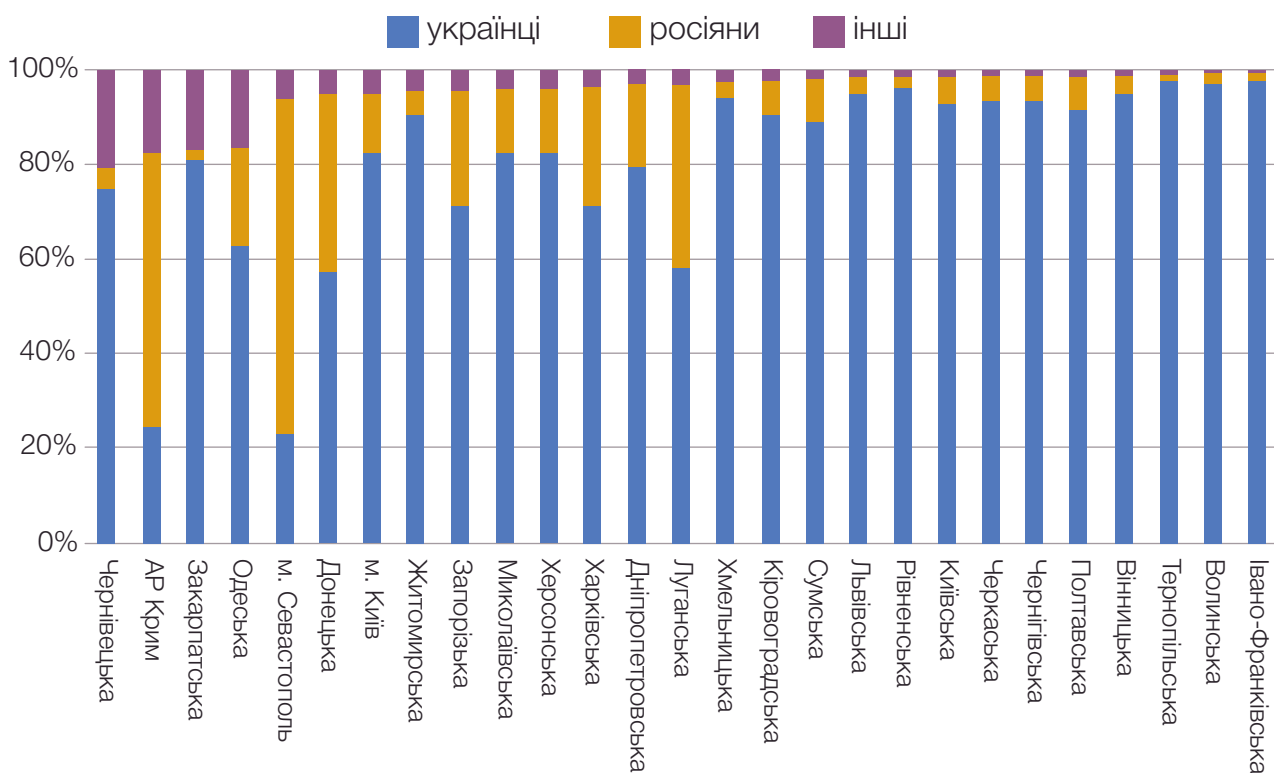
⁸ Наприклад "Оцінки ромського населення у Європейських країнах" за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/publications>.

⁹ H. Bocheva Roma in Ukraine - a time for action: priorities and pathways for an effective integration policy, Minority Rights Group Europe, 2019, (Роми в Україні – час діяти: пріоритети та шляхи дієвої політики інтеграції, Європейська група з прав меншин) https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2019/05/MRG_Rep_Ukraine_EN_Apr19.pdf.

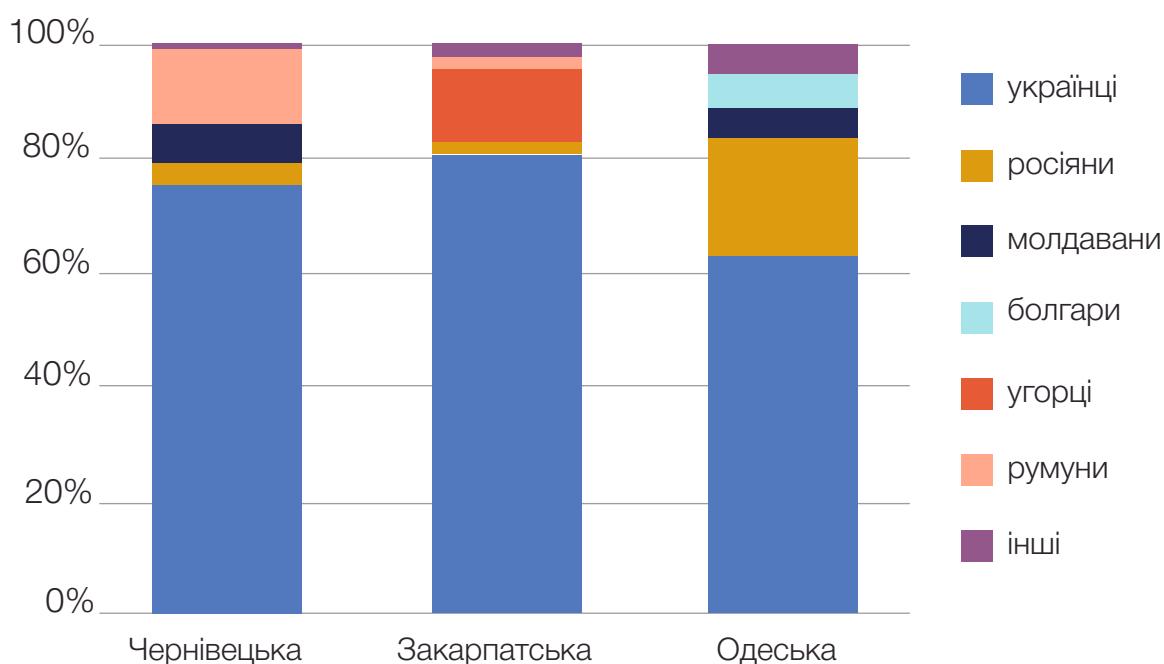
¹⁰ Ще одним таким регіоном є Крим, який на поточний момент є частиною окупованих Росією українських територій, тому провести там дослідження було неможливо.

Найбільш диверсифіковані в етнічному плані райони в трьох областях, про які йдеться, представлені на мал. 3-5. Загалом, у 13 районах або містах цих областей (включаючи 8 в Одеській області) етнічні українці складають менше 50% від загальної кількості населення.

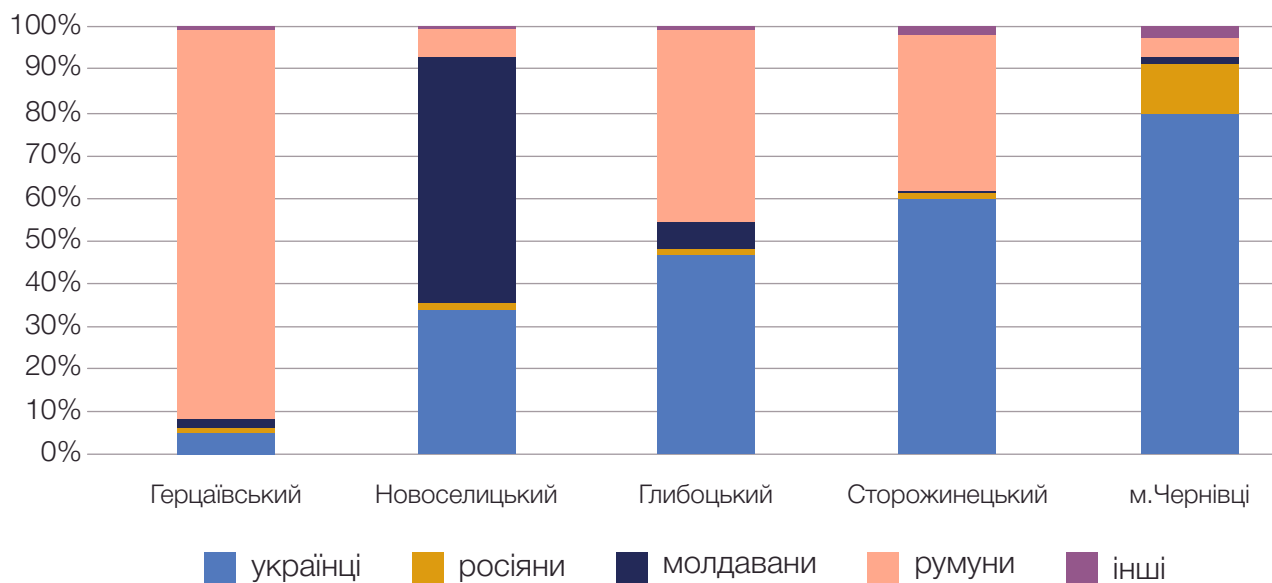
Мал. 2. Етнічний склад населення по областях України (2001)



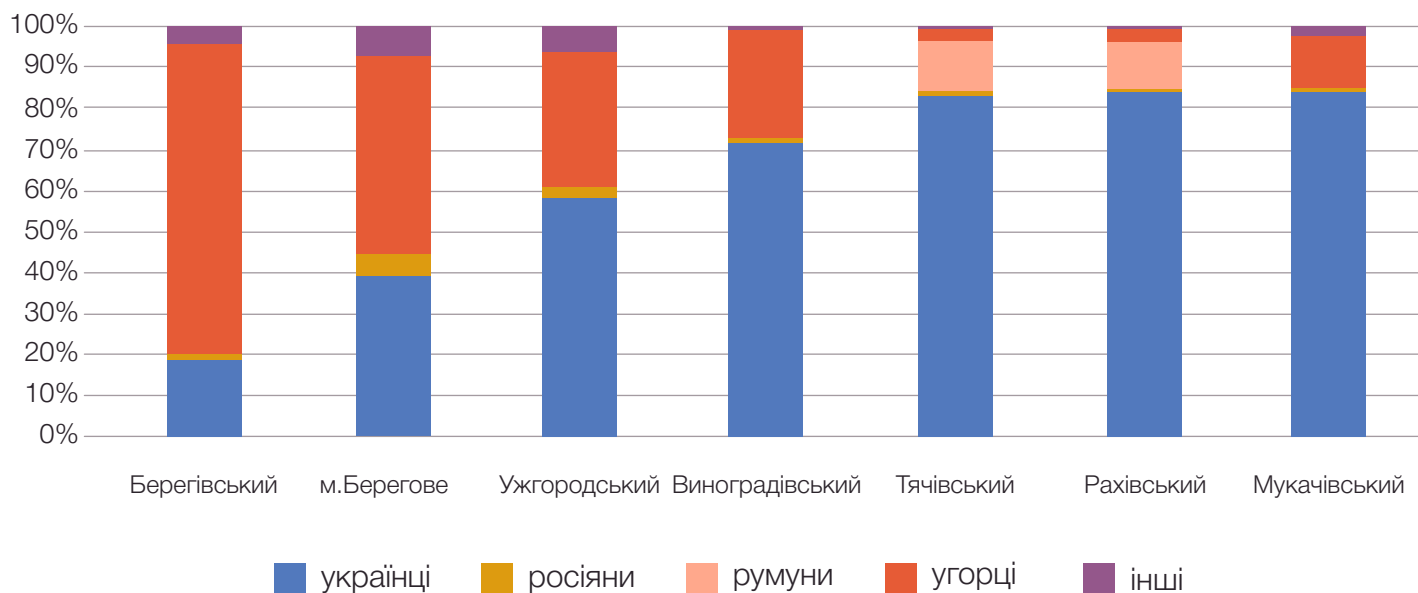
Мал. 3. Етнічний склад 3 обраних областей (2001)



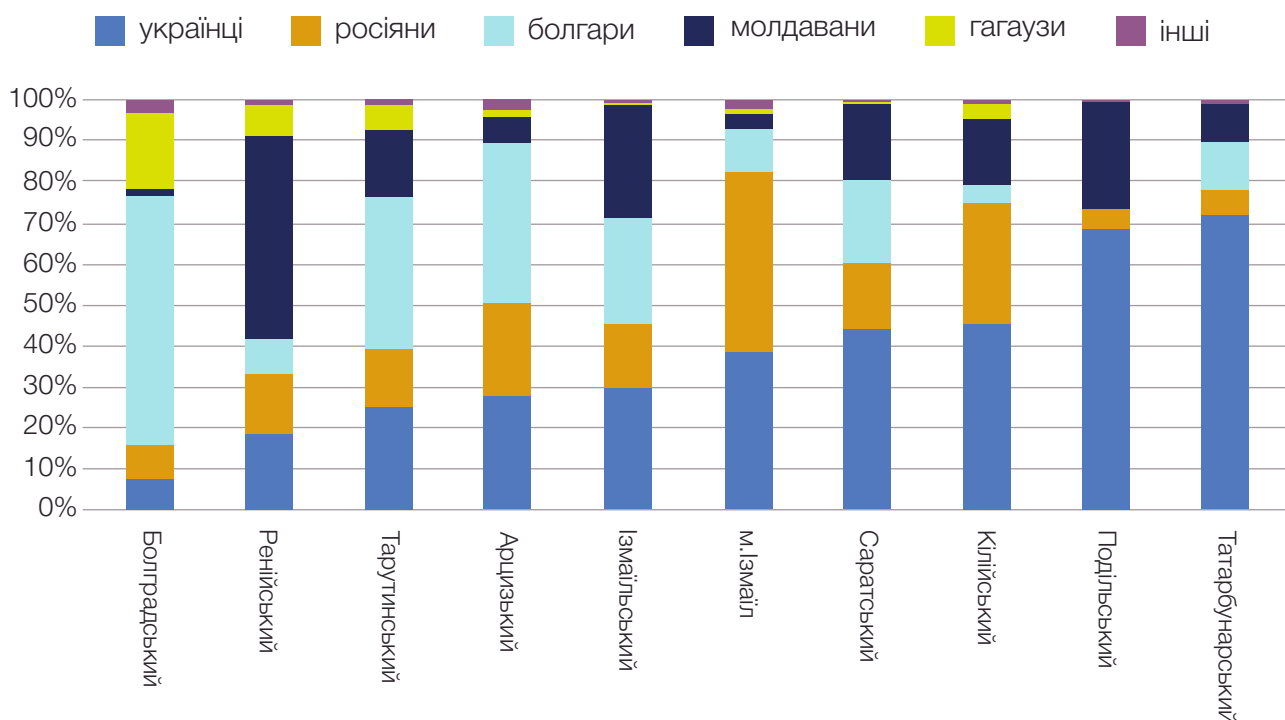
Мал. 4. Етнічний склад вибраних районів та міст обласного значення в Чернівецькій області (2001)



Мал. 5. Етнічний склад вибраних районів та міст обласного значення в Закарпатській області (2001)



Мал. 6. Етнічний склад вибраних районів та міст обласного значення в Одеській області (2001)



Коли йдеться про пропорційне представництво національних меншин в органах місцевого самоврядування, загальновідомим феноменом є те, що вони часто мають занижене представництво. Навіть більше, якщо вірити правилу зростання диспропорційності Путнема,¹¹ можна очікувати, що національні меншини матимуть краще представництво на рівні місцевих рад, менше – серед сільських/селищних/міських голів і голів районних та обласних державних адміністрацій, і ще менше – на рівні депутатів обласних рад. Крім того, аналізуючи представленість кожної з міноритарних груп, маємо можливість опосередковано встановити, члени яких з цих груп мають вищий статус в суспільстві.

Ці припущення підтверджуються даними, зібраними влітку 2020 року (мал. 6-8). В більшості досліджених випадків частка депутатів обласних рад, які походять з національних меншин, є меншою, ніж частка цих меншин в загальній кількості населення, а також меншою, ніж частка представників цих меншин в місцевих радах. Крім того, етнічна належність сільських, міських голів та голів районних рад є менш диверсифікованою, ніж етнічний склад всіх місцевих рад та місцевого населення.¹² Картина національної належності членів рад та голів органів місцевого самоврядування демонструє ще більшу диспропорцію, якщо пам'ятати, що національні меншини домінують, зокрема, в малих громадах, де кількість політичних представників на кількість громадян є більшою, ніж в містах.

¹¹ Згідно з цим правилом, можна очікувати, що зворотна тенденція до підвищення важливості системи врядування буде супроводжуватись зменшенням представництва груп з низьким статусом (з малою освітою, низьким доходом, молодь, жінки; зазвичай, ця категорія включає в себе національні меншини). За цією концепцією, склад місцевих рад дає більш видиме відображення структури всієї громади в порівнянні з регіональними або центральними органами влади. Процеси відбору, які є більш відкритими на нижчих рівнях і поступово закриваються з наближенням до верхівки, дають групам з низьким статусом можливості кращого представництва в обраних радах невеликих громад. Putnam, R. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall (Порівняльне дослідження політичних еліт).

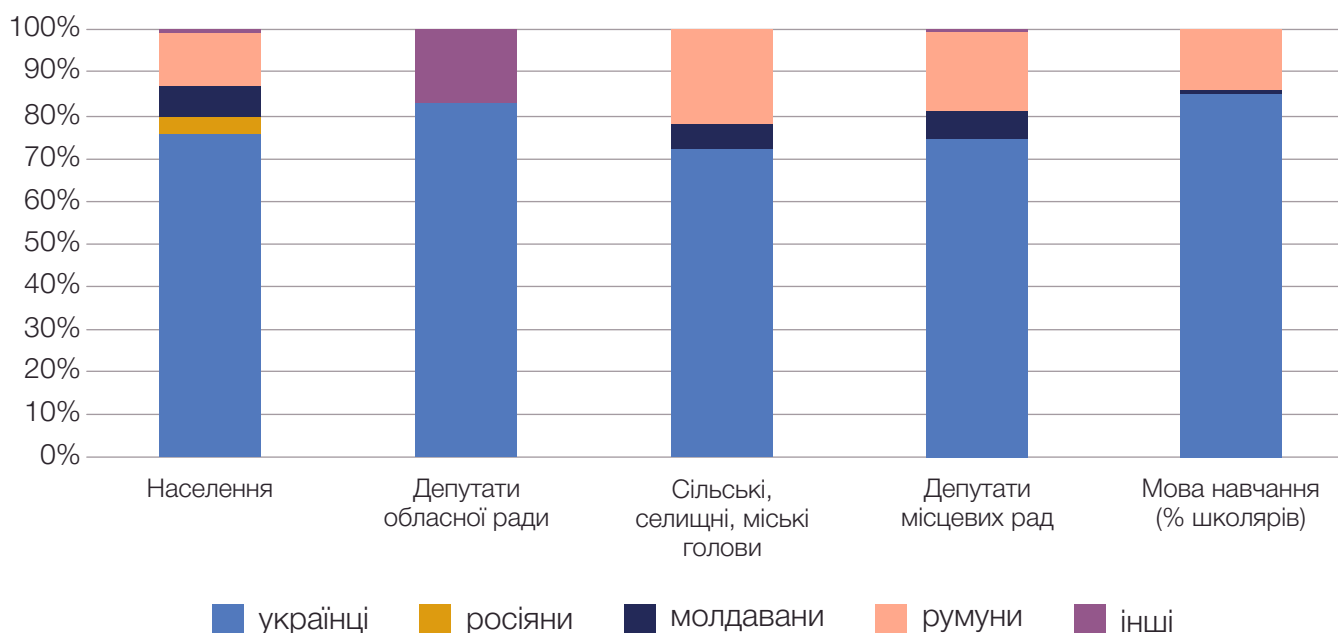
¹² Водночас слід зауважити, що зібрані дані дають лише приблизну картину фактичного стану справ, і для кращого розуміння ситуації необхідно зібрати додаткові дані. Це пояснюється тим, що нам не вдалося отримати дані з усіх місцевих громад. Зокрема, досить обмеженою є вибірка з Чернівецької області, тому ми не можемо бути певні в тому, що подана картина є повністю репрезентативною.

За такою логікою, для пропорційного представництва національних меншин у кожній з місцевих рад необхідно, щоб їх частка серед всіх членів рад була більшою, аніж частка цих меншин в населенні області. Проте наші дані не відображають такої закономірності, що опосередковано підтверджує занижене представництво політиків, які є вихідцями з національних меншин.

Зібрані дані, крім того, дозволяють помітити відмінності між групами національних меншин. Румунська меншина в Чернівецькій області та угорська меншина в Закарпатській області виглядають найбільш організованими, а їхня представленість в політичному житті є набагато кращою в порівнянні з іншими національними меншинами (наприклад, болгарська, молдовська, російська, гагаузька, ромська, тощо).

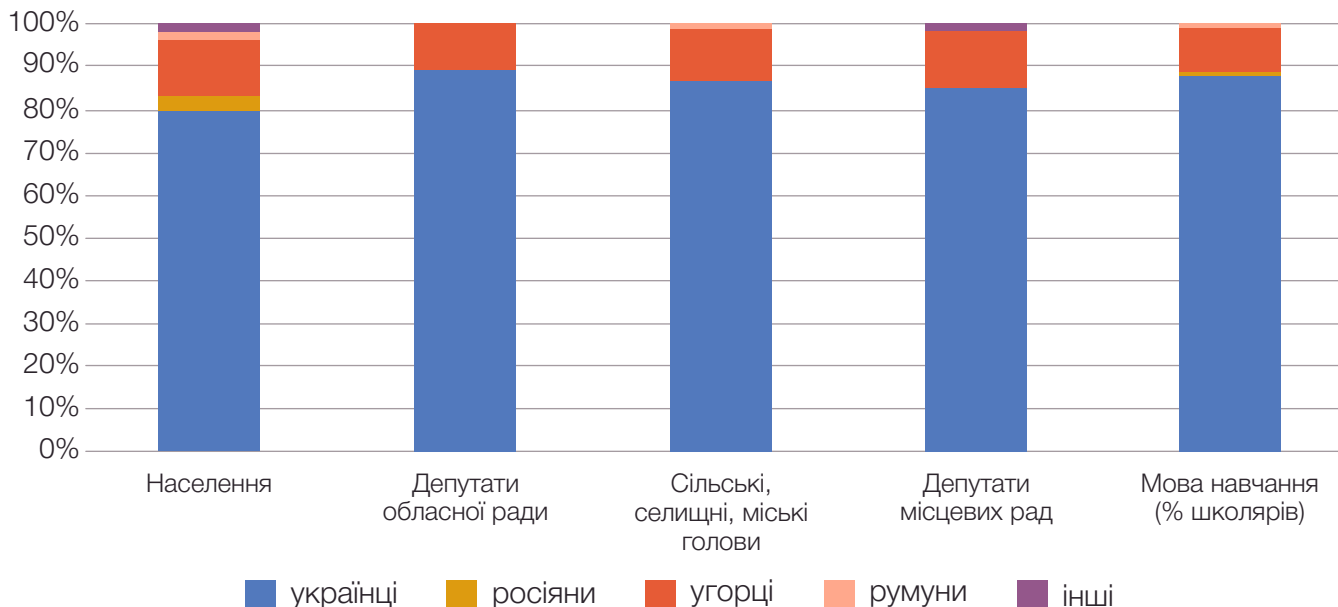
На жаль, наявні (станом на вересень 2020р.) дані не дають можливості визначити, яким чином територіальна реформа змінила представництво національних меншин в місцевих політичних структурах. Це, зокрема, пояснюється тим, що нові сільські/селищні/міські голови та ради територіальних громад, об'єднаних в «адміністративному» порядку, мали обиратися лише 25 жовтня 2020 року (після завершення цього Звіту). В решті випадків дані про стан справ «до» та «після» для аналізу ефекту реформи місцевого самоврядування відсутні.

Мал. 7. Частка національних меншин в Чернівецькій області



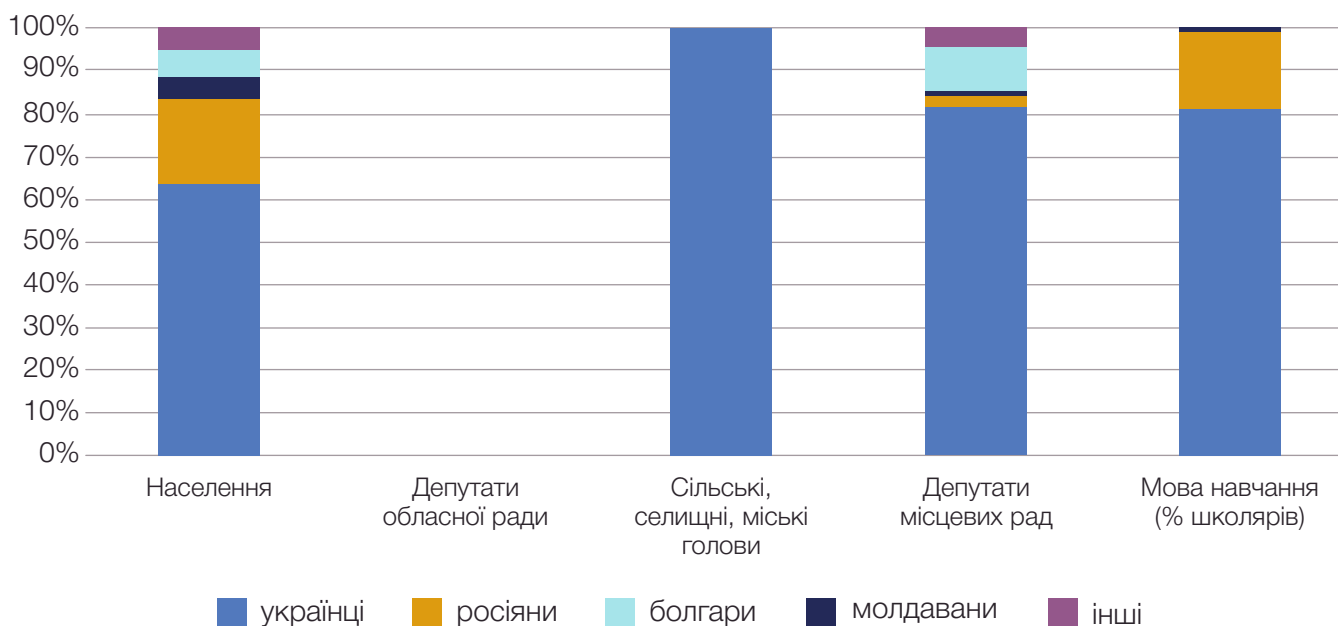
Примітка: дані про населення від 2001 року, решта даних – за станом на літо 2020 року; Наявні дані не дозволяють точно встановити національність «інших» членів рад (які не є українцями)

Мал. 8. Частка національних меншин в Закарпатській області



Примітка: дані про населення від 2001 року, решта даних – станом на літо 2020 року.

Мал. 9. Частка національних меншин в Одеській області

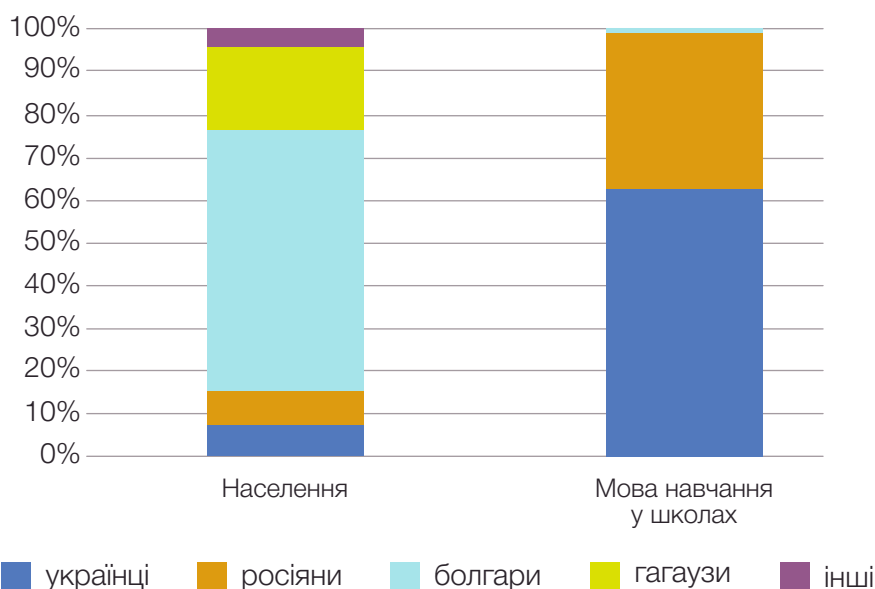


Примітка: дані про населення від 2001 року, решта даних – станом на літо 2020 року. Дані щодо членів обласних рад відсутні.

Ще одна закономірність, яку можна помітити в наявних даних, полягає в тому, що частка учнів шкіл, де навчання проводиться мовами національних меншин (як основних мов навчання, якими викладаються всі предмети в школі), є меншою, аніж частка відповідної національної меншини в загальній кількості населення. Ця різниця є відносно невеликою в випадку угорської меншини у Закарпатській області, і це означає, що школи з угорською мовою викладання є відносно добре розвиненими та доступними. Проте в випадку шкіл з румунською мовою навчання в Чернівецькій області та з болгарською мовою навчання в Одеській області – ця різниця є значною.

Цікавим випадком домінування російської мови в місці проживання болгарської меншини є Болградський район Одеської області (61% або 45,6 тисяч болгар; 19% гагаузів, по 8% українців та росіян). 52% учнів в цьому районі ходять до шкіл з російською мовою викладання (всі предмети викладаються російською). Водночас, в районі існує тільки одна сільська школа (де в трьох класах навчається загалом 58 учнів), в якій мовою викладання є болгарська (див. мал. 10).

Мал. 10. Розподіл населення та учнів шкіл в Болградському районі Одеської області за мовою викладання



Втім, ця різниця істотно зменшується, якщо врахувати не тільки основну, але й інші мови, якими проводяться уроки (див. таблиця 2).

Таблиця 2. Частка учнів, записаних до шкіл, де мова національної меншини є або основною мовою викладання, або додатковою мовою вивчення

	Чернівецька область		Одеська область		Закарпатська область	
	% населення	% учнів в школах	% населення	% учнів в школах	% населення	% учнів в школах
Болгарська			6.1	2.2		
Гагаузька			1.1	0.1		
Угорська					12.1	14.7
Молдавська	7.3	0.0	5.0	2.1		
Польська	0.4	1.9	0.01	0.0		0.7
Румунська	12.5	15.2			2.6	2.0
Російська	4.1	1.6	20.7	84.7	2.5	12.7
Словацька					0.5	0.9

1.2. Огляд нормативних положень щодо національних меншин, актуальних в контексті децентралізації

Конституція України містить базовий фундамент трьох основ захисту меншин: збереження культурної ідентичності, рівність та недопущення дискримінації, участь в публічному житті. Одночасно із забезпеченням державою всебічного розвитку та функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя по всій території України, гарантується також вільний розвиток, використання та захист мов національних меншин (стаття 10). Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують реалізацію національних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також - в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - програм їхнього національно-культурного розвитку (стаття 119). Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин (стаття 11), а також гарантує, у відповідності до закону, право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (стаття 53). Конституція містить положення про загальну рівність та забороняє будь-яку дискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних переконань, етнічного походження та мови (стаття 24). Громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (стаття 36), а також право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38).

Закон про національні меншини від 1992 року¹³ є базовим рамковим законом, який ще раз підтверджує зазначені вище конституційні засади, проте не містить докладних положень стосовно реалізації прав меншин, пов'язаних з трьома основами їхнього захисту.

Україна підписала та ратифікувала дві основні угоди Ради Європи, які є актуальними для захисту прав та мов меншин. В 1995 році країна підписала Рамкову конвенцію про захист національних меншин (РКЗНМ), а в 1996 році - Європейську хартію регіональних мов та мов меншин (ЄХРММ). РКЗНМ Україна ратифікувала в 1998 році,¹⁴ а ЄХРММ - в 2005 році.¹⁵ Згідно із статтею 16 РКЗНМ, «Сторони утримуються від вжиття заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, які належать до національних меншин, і які спрямовані на обмеження прав і свобод, що випливають з принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції», а за статтею 7(1) ЄХРММ українська влада поважатиме «географічний ареал кожної регіональної або міноритарної мови з метою забезпечення того, щоб існуючий або новий адміністративний поділ не був перешкодою розвитку відповідної регіональної або міноритарної мови».

Положення про освіту мовами меншин та їх використання є найважливішими для збереження культурної ідентичності національних меншин. В 2017 році Україна прийняла новий Закон про освіту,¹⁶ який наразився на потужну критику як всередині країни, так і на міжнародному рівні.

¹³ Закон № 2494-XII від 25 червня 1992 року про національні меншини в Україні.

¹⁴ Закон № 703/97-ВР від 9 грудня 1997 року про ратифікацію Рамкової конвенції щодо захисту національних меншин.

¹⁵ Закон № 802-IV від 15 травня 2003 року про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

¹⁶ Закон № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року про освіту.

В своєму висновку щодо Закону про освіту Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія)¹⁷ Ради Європи погодилася з гарантіями на освіту мовами меншин в початковій школі, але окремо підкреслила негативні наслідки істотного скорочення викладання в середовищі міноритарної мови в середній школі, а також висловила сумніви щодо дотримання принципу недискримінації в частині, яка стосується розрізнення підходів до офіційних мов ЄС та до інших мов.

В 2019 році Україна прийняла новий Закон про забезпечення функціонування української мови як державної,¹⁸ який істотною мірою відтворює засади Закону про освіту 2017 року. Критика зосереджується, головним чином, на зменшенні можливостей викладання міноритарними мовами в середній школі, а також на розрізненні між національними меншинами, мови яких є офіційними мовами ЄС, та іншими (права перших переважають).¹⁹ Положення, яке викликає суперечки, стосується освіти мовами меншин.

Закон 2019 року про забезпечення функціонування української мови як державної передбачає обов'язкове використання української мови в ході здійснення публічних повноважень, включаючи повноваження місцевого самоврядування. Закон проголошує, що використання мов меншин в сферах громадського життя буде врегульоване майбутнім законом про права національних меншин в Україні з врахуванням принципів, закладених Законом про забезпечення функціонування української мови як державної 2019 року. Венеційська комісія в своєму висновку стосовно цього Закону 2019 року²⁰ зазначила, що він не дозволяє встановити справедливую рівновагу між легітимною метою зміцнення та підтримки державної мови та можливостями захисту мовних прав національних меншин.

В січні 2020 року Україна прийняла Закон про середню освіту²¹ в якому частково враховані вже згадані рекомендації Венеційської комісії. Позитивна зміна полягає в наданні можливості використання міноритарних мов в приватних освітніх закладах: закон передбачає, що приватні навчальні заклади освіти, які не отримують публічного фінансування, мають право вільно вибирати мову навчання, але без звільнення від зобов'язання забезпечувати опанування учнями української мови на рівні державних стандартів. Водночас, в Законі про середню освіту 2020 року зберігається диференційоване ставлення до національних меншин, а це і далі ставить під сумнів сумісність таких підходів із зобов'язаннями, взятими на себе Україною в рамках РКЗНМ та ЄХРММ.

¹⁷ Венеційська комісія, Висновок № 902/2017 щодо положень Закону про освіту від 5 вересня 2017 року, що стосуються використання державної мови та мов меншин та інших мов в освіті, CDL-AD (2017) 030, Страсбург, 11 грудня 2017 на сторінці: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e).

¹⁸ Закон № 2704-VIII від 25 квітня 2019 року про забезпечення функціонування української мови як державної.

¹⁹ Докладніше див., наприклад, висновок Венеційської комісії № 902/2017 стосовно положень Закону про освіту від 5 вересня 2017 в частині використання державної мови та міноритарних та інших мов в освіті, CDL-AD(2017)030, Страсбург, 11 грудня 2017 року. З іншого боку, Конституційний суд України постановив, що Закон про освіту 2017 року відповідає вимогам Конституції (Рішення Великої палати Конституційного суду України № 10-р/2019 від 16 липня 2019).

²⁰ Венеційська комісія, Висновок № 960/2019 щодо Закону про підтримку функціонування української мови як державної, CDL-AD(2019)032, Страсбург, 9 грудня 2019 року на сторінці: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e).

²¹ Закон № 463-IX від 16 січня 2020 року про повну загальну середню освіту.

Передбачена в законі кількість годин викладання є меншою, аніж рекомендує Комітет експертів ЄХРММ стосовно російської мови в середній школі, а також стосовно болгарської, німецької, грецької, угорської, польської та румунської мов у випускних класах середньої школи, і тому має бути збільшена.²²

У сфері **рівності та протидії дискримінації** основні положення містяться в Законі України від 2012 року Про засади протидії дискримінації (з подальшими змінами),²³ який забороняє будь-які обмеження прав через певні ознаки, включаючи, окрім іншого, расу, колір шкіри, релігійні переконання, етнічне походження та мову; тим не менше, незважаючи на внесені в подальшому зміни, Консультаційний комітет РКЗНМ у своєму висновку стосовно України зазначив, що цьому закону і далі бракує дієвого механізму контролю за його реалізацією.²⁴

Стосовно участі в публічному житті, виборче законодавство України не містить спеціальних механізмів (як-от, незастосування прохідних бар'єрів, резервування певної кількості місць), націлених на гарантоване представництво національних меншин в виборних органах. У відповідності до Виборчого кодексу України (із змінами від липня 2020 року),²⁵ в залежності від кількості мешканців громади, які беруть участь в виборах, використовується диференційована система виборів. Вибори депутатів сільських, селищних, міських рад, де мешкають до 10 000 виборців, проводяться за мажоритарною системою в багатомандатних округах (в кожному окрузі можуть бути обрані не менше двох та не більше чотирьох депутатів). Вибори до Верховної Ради, обласних, районних рад, в також до рад громад з населенням більше 10 000 виборців проводяться за системою пропорційного представництва з відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій в територіальних округах. Крім того, для того, щоб взяти участь в поділі місць у відповідній раді, партія повинна подолати бар'єр в 5% голосів виборців.

Законодавство України передбачає механізми для реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні справами держави.²⁶ Ці положення дають національним меншинам можливість долучатися до процесів розробки політики, проте не гарантують окремо участь саме представників національних меншин. На центральному рівні існують два основних консультативних органи, що опікуються питаннями меншин (Комісія з питань міжетнічних відносин та культурного розмаїття та Рада представників громадських об'єднань корінних народів та національних меншин).

²² Див. 2-й звіт про оцінку Комітету експертів щодо застосування Хартії в Україні (ECRML (2014) 3), пункти 110-111. Статті 8 (1) b (i) / c (i) / d (i) ЄХРММ вимагають навчання «мовою» меншини. Крім того, стаття 8 (1) b (ii) / c (ii) / d (ii) вимагає «значної частини» освіти мовою меншин, що в тлумаченні Комітету експертів «передбачає, що викладання мовами нацменшин повинно займати щонайменше 50% навчальних годин на тиждень» (двомовна освіта, див., наприклад, 5-й звіт про оцінку Комітету експертів щодо застосування Хартії у Словацькій Республіці (СМ (2019) 126) , пункт 57). Зобов'язання, ратифіковані Україною відповідно до статті 8, посилюються також на ці освітні моделі.

²³ Закон № 5207-VI від 6 вересня 2020 року про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні.

²⁴ Четвертий висновок по Україні, ухвалений Консультаційним комітетом Рамкової конвенції про захист національних меншин від 10 березня 2017 року, ACFC/OP/IV(2017)002, Страсбург.

²⁵ Закон № 805-IX від 16 липня 2020 року про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою вдосконалення виборчого законодавства.

²⁶ Указ Президента №854 від 31 липня 2004 року про забезпечення умов для ширшої участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики та Постанова Кабінету міністрів № 1378 від 15 жовтня 2004 року «Деякі питання стосовно участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики».

Жодних законів або нормативних актів, які зобов'язували б регіональні та місцеві органи влади створювати консультативні органи, що опікуються питаннями національних меншин, не існує. В деяких областях такі консультативні механізми були створені (див розділ 4 цього Звіту).

Нарешті, слід зазначити, що у відповідності до статті 4 Закону від 2015 року про добровільне об'єднання територіальних громад,²⁷ при прийнятті рішення про добровільне об'єднання територіальних громад обов'язково мають братися до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, які мають вплив на соціальний та економічний розвиток об'єднаних територіальних громад.

²⁷ Закон № 157-VIII від 5 лютого 2015 року про добровільне об'єднання територіальних громад.

2. Огляд реформи місцевого самоврядування в Україні

2.1. Контекст та цілі реформи місцевого самоврядування

Наприкінці 1990-х та в 2000-роках питання децентралізації влади постійно залишалося пріоритетом політичного порядку денного,²⁸ проте реформа розпочалася лише в 2014 році через необхідність швидко зреагувати на проблеми, які виникли щодо територіальної цілісності України.²⁹

В ході президентської виборчої кампанії, проросійський кандидат Віктор Янукович проголошував ідею федералізації як вирішення проблеми розбіжностей серед українців (протиставляючи Північну та Східну Україну Західній та Центральній).

Очікувалося, що концепція повернення владних повноважень на рівень добровільно об'єднаних територіальних громад (а не областей) зміцнить стійкість України в умовах гібридної війни, яку веде Росія, та продемонструє її відданість принципам демократії та субсидіарності.³⁰

Ухваливши в квітні 2014 року Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності до своїх зобов'язань за Європейською хартією місцевого самоврядування (ЄХМС), уряд України дав старт реформі. Реформа включає в себе укрупнення територіальних громад, децентралізацію бюджетних ресурсів та владних повноважень для забезпечення³¹ їх оптимального розподілу між органами місцевого самоврядування і державою, а також кращої якості публічних послуг та доступу до них. Ця реформа була частиною потужної програми структурних реформ, націлених на усунення як викликів безпеці держави, так і традиційних «вузьких місць» в поточній структурі – корупції та неефективності врядування.

Протягом 2015-2019 років в Україні відбувалося добровільне об'єднання територіальних громад. В січні 2019 року уряд оголосив дорожню карту завершення першої фази нового етапу реформи до осені 2020 року – місцевих виборів, які мають бути проведені вже в абсолютно нових координатах адміністративно-територіального устрою. Ті громади, які не вдалися до добровільного об'єднання, мають пройти консолідацію за рішеннями уряду України на основі регіональних перспективних планів формування територій громад (так зване об'єднання в адміністративному порядку).

²⁸ Підготовка до адміністративно-територіальної реформи розпочалася з прийняття Конституції України (червень 1996 року) на заміну радянській конституції (1978). В 1998 році Президент Кучма ухвалив Концепцію адміністративної реформи, яка включала в себе розділ про територіальну структуру та систему місцевого самоврядування. Докладна база реформи була розроблена в 2005 році віце-прем'єр міністром Романом Безсмертним, проте так і не була реалізована. В 2009 році уряд Юлії Тимошенко ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування.

²⁹ Див. «Реформа децентралізації» в галузевих звітах про реформи в Україні, Київ, 2019 р. на сторінці: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/Brify_ENdlya_vebu.pdf.

³⁰ Romanova, V. and Umland, A. (2019) 'Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges' (Українські реформи децентралізації з 2014 року: початкові досягнення та майбутні виклики). Доступно на сторінці: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>.

³¹ Згідно з концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухваленою Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Доступно на сторінці: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

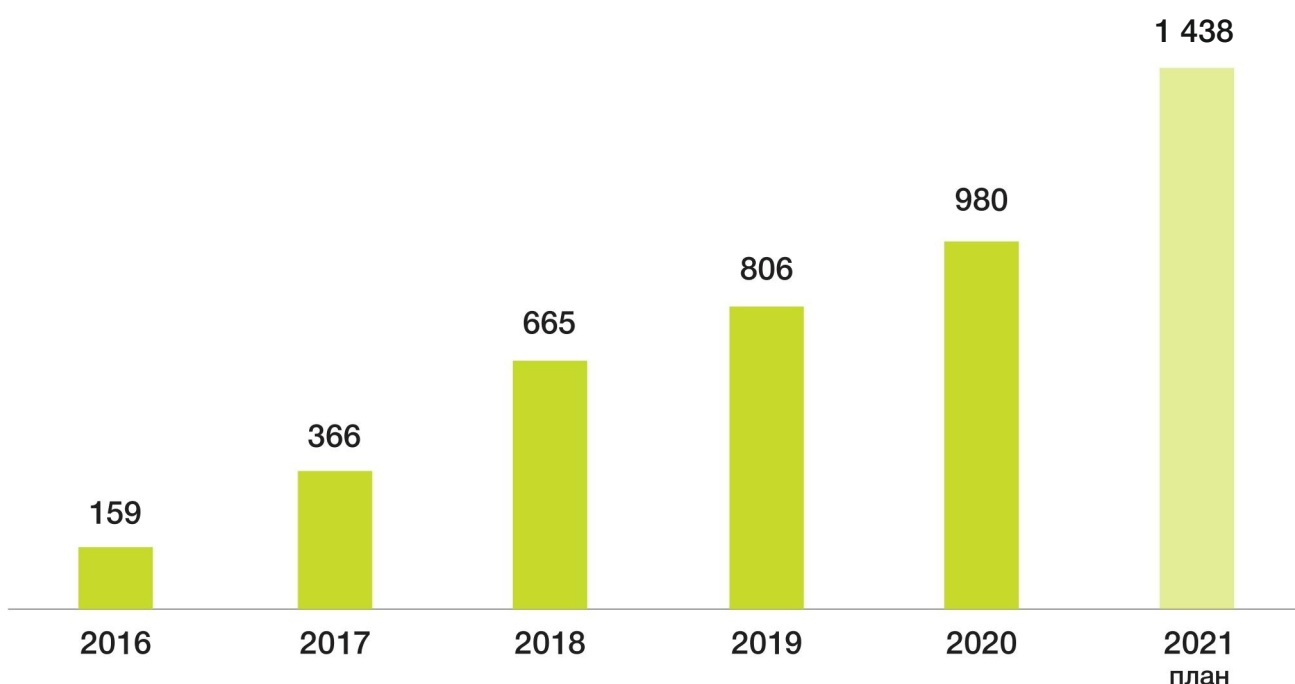
Передбачалося укрупнення також і районного рівня влади в Україні: кількість районів була зменшена з 490 до 136 (включаючи 17 районів на окупованих територіях Донецької та Луганської областей та Криму). Втім, повноваження нових районних рад і досі залишаються невідомими, так само як і нова модель адміністративного нагляду на субрегіональному рівні (за допомогою призначених президентом префектів та/або посадових осіб від галузевих міністерств), оскільки не були прийняті зміни до Конституції та нові редакції законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації.

Дорожня карта реформи включає в себе прийняття змін до Конституції, через які буде забезпечена незворотність процесу децентралізації влади, а також запроваджена система адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування. В 2014 та в 2015 роках, а також наприкінці 2019 року парламент розпочинав розгляд відповідних змін до Конституції, проте відповідний законопроект так і не був ухвалений.

2.2. Процес формування нових об'єднаних громад

Результатом етапу добровільних об'єднань 2015-2019 років стало консолідація 4 698 громад (41% від загальної кількості колишніх громад) в 980 нових громад. Середній показник об'єднання в ОТГ склав 4,6 громади із середньою кількістю населення ОТГ 11 388 осіб.

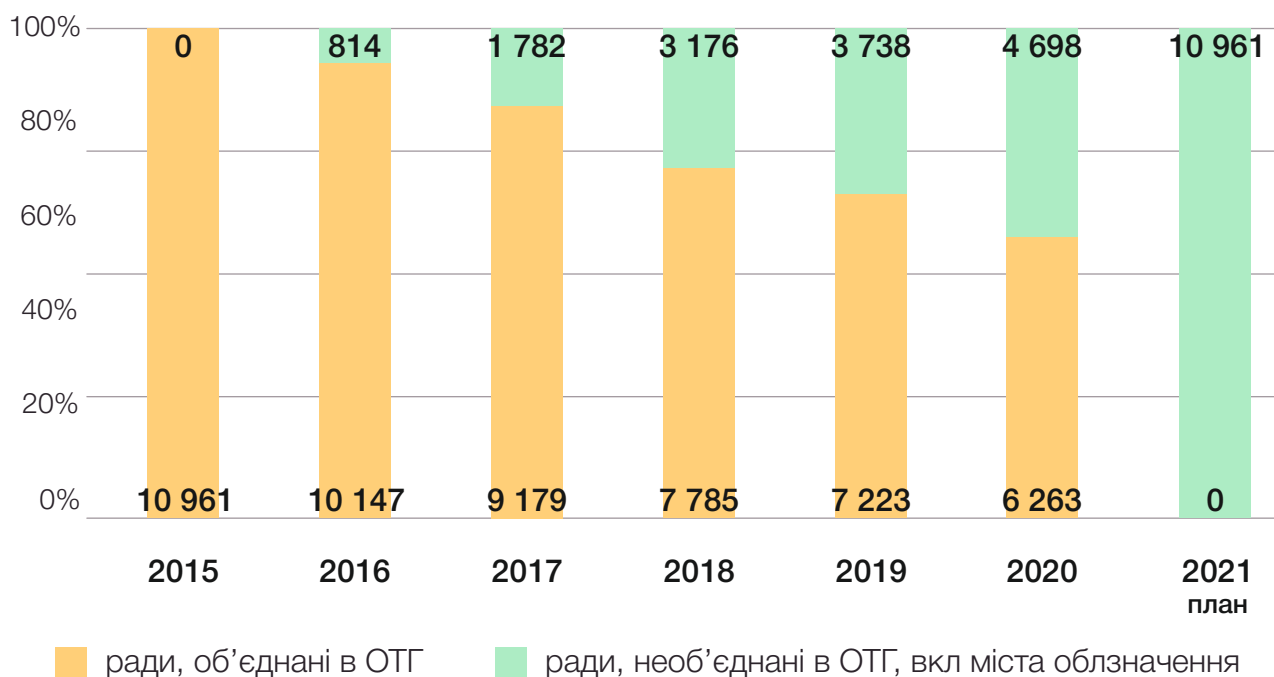
Мал. 11. Кількість ОТГ в Україні станом на 1 січня 2020 року



джерело: Мінрегіон³²

³² Мінрегіон. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року на сторінці: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

Мал. 12. Кількість рад територіальних громад в Україні, охоплених процесами об'єднання (добровільне об'єднання протягом 2016-2019 років) станом на 1 січня 2020 року



джерело: Мінрегіон³³

Станом на вересень 2020 року, ОТГ охоплено 53% території України без міст обласного значення. В ОТГ проживає одна третина населення України. Інша частина – мешканці міст обласного значення, які вже живуть в умовах сильного та сталого самоврядування (особливо після бюджетної децентралізації 2015 року) і в більшості випадків до добровільного об'єднання поки що не долучалися. Решта населення досі проживає в громадах, які і далі потерпають від слабкого самоврядування та здебільшого перебувають під керуванням державних районних адміністрацій. Ці громади отримують всі пов'язані з децентралізацією повноваження, відповідальність та асигнування лише після місцевих виборів в жовтні 2020 року, які стануть завершенням процесу формування базового рівня ОМС в Україні.

Стимулом для добровільного об'єднання громад стали істотні фінансові преференції (субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ, доступ до ресурсів Державного фонду регіонального розвитку, тощо), а також перехід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тобто фінансова незалежність від районних рад і РДА.

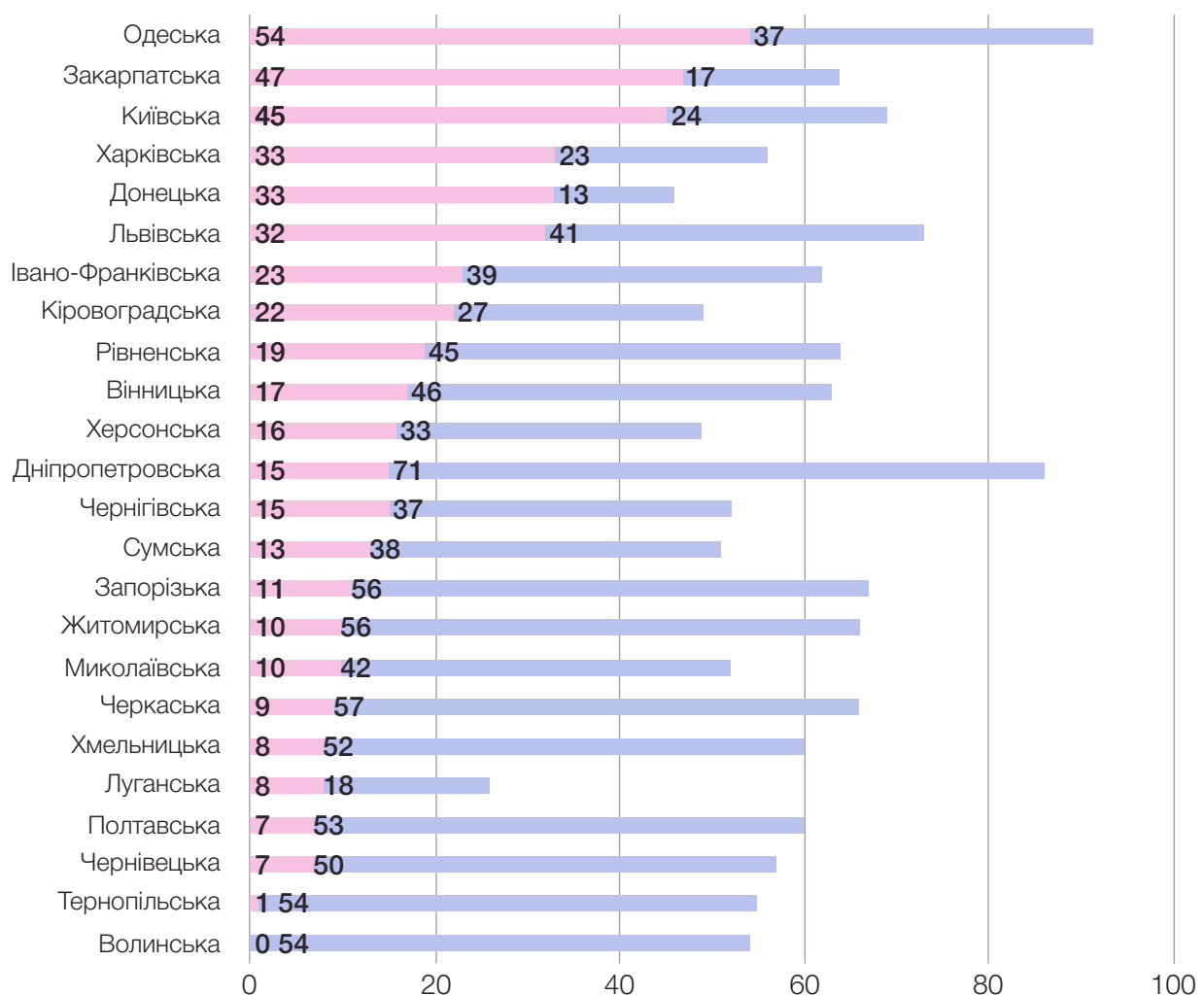
В звіті ОЕСР «Підтримка імпульсу децентралізації в Україні» (2018) зазначено, що «процес добровільного об'єднання громад в ракурсі міжнародних стандартів можна вважати дуже успішним. (...) Показник успіху добровільного об'єднання є незвичайним в порівнянні з досвідом інших країн-членів ОЕСР, де процес добровільного злиття громад дуже важко зрушити з мертвої точки».³⁴

³³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року на сторінці: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

³⁴ "Maintaining the Momentum of Decentralization in Ukraine", OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2018, 23 and 129 («Підтримка імпульсу децентралізації в Україні», Багаторівневі дослідження врядування ОЕСР). Звіт доступний онлайн на сторінці: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine-9789264301436-en.htm>.

Для початку процедури об'єднання була необхідна відповідна ініціатива голови села, селища чи міста, або ж 1/3 членів місцевої ради або ж місцевих мешканців (в якості місцевої ініціативи), після чого проводилися громадські слухання, а місцева рада приймала рішення про підтримку цієї пропозиції. Якщо попередні консультації мали успіх, формувалася спільна робоча група (з рівним представництвом громад, що залучаються до процесу), яка мала напрацювати пакет рішень про об'єднання для його ухвали кожною з місцевих рад. На цьому кроці обов'язковим є проведення ще одного раунду громадських слухань. Заключним кроком цієї процедури є прийняття обласною державною адміністрацією висновку про відповідність рішень рад Конституції та законам України. На цій основі Центральна виборча комісія оголошувала перші вибори в ОТГ.

Мал. 13. Структура загальної кількості ОТГ по областях станом на жовтень 2020 року: добровільні об'єднання (на 1 вересня 2020 року) в порівнянні з «адміністративно» об'єднаними громадами



джерело: Мінрегіон³⁵

кількість ОТГ, які будуть утворені адміністративно

кількість добровільно утворених ОТГ, на 1.09.2020

Громади, що об'єднуються, мають перебувати в межах однієї області, але не обов'язково в межах одного району.

³⁵ Мінрегіон. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року на сторінці: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.09.2020.pdf.

Головною вимогою до новоствореної об'єднаної громади є її спроможність забезпечувати надання публічних послуг, виконувати місцевий бюджет, розпоряджатися людськими ресурсами та інфраструктурою. Керівні принципи формування спроможних об'єднаних громад були ухвалені Кабінетом Міністрів України, який встановив низку критеріїв (як-от, зона охоплення послугами в межах 20-25 км та/або 30 хвилин їзди; 250+ дітей шкільного віку та 100+ дітей дошкільного віку). Для того, щоб спрямовувати процес об'єднання в межах області, від кожної облдержадміністрації вимагалось схвалення перспективного плану формування територій громад в області, який схвалювався обласною радою та затверджувався урядом України. Станом на кінець 2015 року (запуск реформи) всі, за винятком однієї (Закарпатська область), обласні ради такі перспективні плани ухвалили. Але вони не охоплювали 100% території областей. У травні 2020 року уряд України за поданнями обласних державних адміністрацій затвердив остаточні редакції перспективних планів формування територій громад 24 областей, що забезпечило охоплення процесами об'єднання 100% території України (1469 ОТГ, включаючи 31 ОТГ на окупованих територіях Донецької та Луганської областей). Слід зазначити, що в половині областей принаймні 3/4 запланованої кількості ОТГ вже створені на добровільних засадах, а в 5 областях 50 або більше відсотків запланованої кількості ОТГ будуть сформовані в адміністративному порядку.

2.3. Нові повноваження

Завданнями децентралізації влади є передача владних повноважень, фінансування та функцій управління від центральних та регіональних/субрегіональних державних органів влади до нових суб'єктів місцевого самоврядування. Реформа наділила об'єднані територіальні громади (ОТГ) повноваженнями, які дають їм можливість забезпечувати розширений спектр публічних послуг подібно до міст обласного значення в Україні.

До головних нових компетенцій ОТГ відносяться шкільна освіта та первинне медичне обслуговування, а також соціальне забезпечення та захист, адміністративні послуги, молодіжна політика – все це раніше покладалось на районні державні адміністрації та на міста обласного значення. Слід наголосити, що протягом останніх 5 років в цих секторах були проведені ґрунтовні реформи, зокрема, щодо бюджетного фінансування. Як наслідок, спричинені децентралізацією влади зміни в системі самоврядування часто помилково інтерпретуються як причина проблем в секторальних реформах.

ОТГ мають повноваження управляти школами та створювати опорні школи (з філіями), які концентрують найкращі наявні зразки викладання і навчання, тим самим підвищуючи якість навчання учнів віддалених/малих шкіл. Станом на вересень 2020 року, ОТГ створили майже половину опорних шкіл в країні (457 із загальної кількості 950). Зараз ОТГ та міста обласного значення несуть відповідальність за 47% всіх шкіл, а решта залишається під контролем районних державних адміністрацій.

Крім того, ОТГ можуть перебирати на себе відповідальність за надання адміністративних послуг в форматі центрів надання адміністративних послуг³⁶ (та їхніх відділень) на віддалених територіях. Станом на вересень 2020 року, робота 209 з 848 ЦНАПів в Україні управляється на рівні ОТГ.

³⁶ Центр надання адміністративних послуг є «єдиним вікном» надання адміністративних послуг мешканцю, якому раніше (до 2014 року) для отримання стандартного документу (як-от, довідка про проживання, свідоцтво про народження, тощо) доводилося відвідувати декілька державних установ. ЦНАПи можуть створюватися або місцевими державними адміністраціями, або органами місцевого самоврядування.

Крім цього, ОТГ отримали нові повноваження в сфері місцевого економічного розвитку землекористування, архітектури та будівництва. Протягом 2016-2019 років загалом 1,45 мільйонів гектарів земель були переведені з державної власності (під управлінням районних державних адміністрацій) у власність 646 ОТГ.³⁷

2.4. Ступінь фінансової автономії

Наприкінці 2014 року, після внесення парламентом змін до Бюджетного та Податкового кодексів, для всіх ОМС була запроваджена істотна бюджетна децентралізація. Завдяки цим змінам ОТГ отримали особливі бюджетні права, аналогічні правам міст обласного значення: ОТГ отримали прямі бюджетні відносини з державним бюджетом. Відповідно, бюджети громад формуються незалежно від бюджетів вищого рівня (головним чином – районних), при цьому ОТГ не повинні узгоджувати свої рішення ані з районними, ані з обласними державними адміністраціями.

60% надходжень від ПДФО були перенесені з районних бюджетів до бюджетів ОТГ. Внаслідок цього надходження від ПДФО в 2020 році склали в середньому 61% від бюджетів ОТГ; на другому місці за обсягом поповнення бюджетів ОТГ – надходження від єдиного податку та податку на землю (15% та 13% відповідно).

Крім того, ОТГ отримали трансферти від центрального уряду, включно до 2020 року, кошти на формування своєї нової об'єднаної інституційної та соціальної інфраструктури. Для усунення нерівномірностей місцевого розвитку громад надаються дотації «вирівнювання». Фінансові спроможності ОТГ були підвищені ще більше коштом додаткових цільових трансфертів на охорону здоров'я (до липня 2018 року) та на шкільну освіту.

Рівень власних доходів місцевих бюджетів виріс більше ніж в чотири рази (68,6 мільярдів або 5,1% ВВП в 2014 році до 275 мільярдів або 6,8% ВВП в 2019 році).³⁸

2.5. Людські ресурси (професіоналізація влади)

Станом на січень 2015 року в органах місцевого врядування працювало 84 500 посадових осіб,³⁹ а в центральних органах – 268 000.⁴⁰ Більшість посадових осіб місцевого самоврядування (48%) працювали в селищах та селах, а 45% - в містах, і ще 7% - в Києві та Севастополі.⁴¹

³⁷ Мінрегіон. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року на сторінці: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.09.2020.pdf.

³⁸ Там само.

³⁹ В число посадових осіб місцевого врядування включаються особи, які працюють в радах та виконавчих комітетах; в цьому числі не враховуються державні службовці, які працюють в державних територіальних адміністраціях (обласних та районних), а також медичні працівники та працівники освіти.

⁴⁰ «Maintaining the Momentum of Decentralization in Ukraine», OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2018, 23 and 129. («Підтримка імпульсу децентралізації в Україні», Багаторівневі дослідження врядування ОЕСР). Звіт доступний онлайн на сторінці: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264301436-en.pdf?expires=1600164113&id=id&accname=guest&checksum=A8D76B776FA7541AC56A57DE59C7F982>.

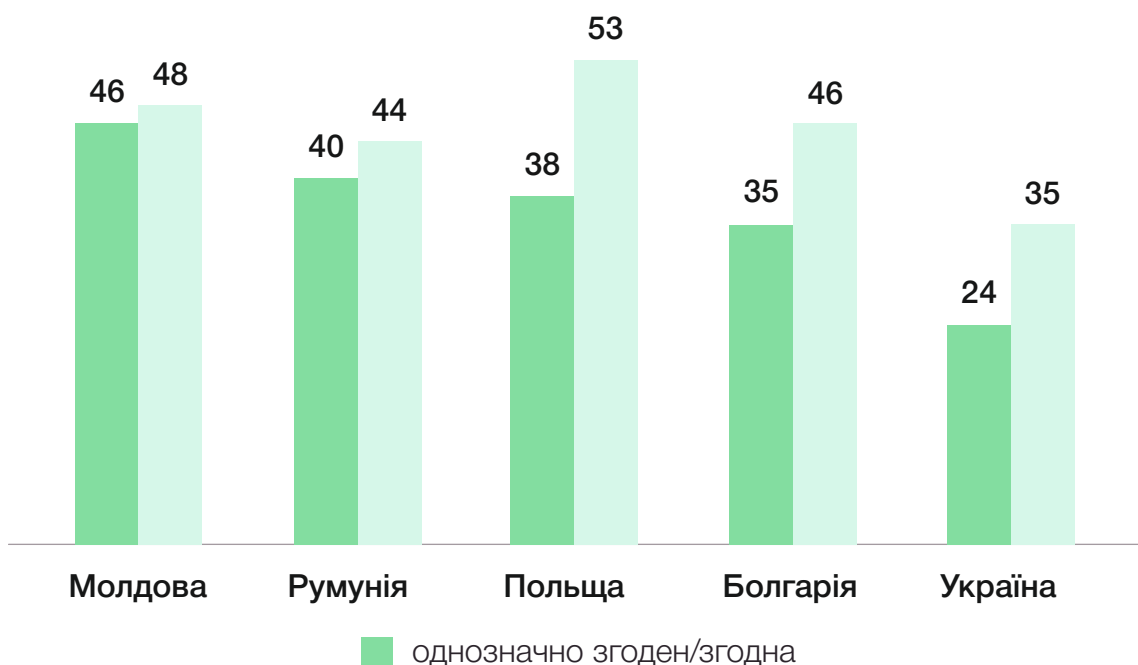
⁴¹ Там само.

Очікується, що наслідком реформи децентралізації влади стане скорочення державних службовців центральних органів виконавчої влади приблизно на 30%. В свою чергу, для виконання переданих функцій місцевому врядуванню доведеться поглинути частину цього штату, та ще й набрати нових працівників. Це поставить непрості питання щодо їхнього статусу, оплати праці, умов роботи, мобільності, тощо.

Оскільки комплексна реформа державного управління в Україні не завершена, на всіх рівнях врядування відповідні органи і дотепер наражаються на істотні складнощі. Регіональним та місцевим органам часто бракує знань та розуміння для того, щоб впоратися із збільшеними обсягами відповідальності, а також вмінь, щоб скористатися новими можливостями. Перед новоствореними ОТГ постають численні юридичні, фінансові та управлінські виклики. Реорганізація врядування на районному та обласному рівнях вимагає подальшого збільшення їхніх спроможностей.⁴² Відносно низький рівень своїх спроможностей та потребу в професійному розвитку визнають і самі представники органів місцевого врядування.⁴³

Фундаментальний аспект децентралізації пов'язаний із самоідентифікацією мешканців в рамках своїх місцевих громад. За даними Дослідження світових цінностей,⁴⁴ в Україні місцева ідентифікація розвинена слабо. Лише 24% респондентів в Україні чітко визнають себе членами місцевих громад, ще 35% схильні радше погодитися з таким визначенням. Це - в 1,5-2 рази менше, аніж в Польщі, Румунії, Болгарії, Молдові (див. малюнок 14).

Мал. 14. Самоідентифікація з місцевою громадою респондентами з різних країн (відповіді на запитання: “Чи вважаю я себе членом моєї місцевої громади?”; Дослідження світових цінностей, Хвиля 6: 2010-2014)



⁴² Документ для проведення заходів програми U-LEAD with Europe: Фаза II. Додаток 2 до Імплементативного рішення Комісії щодо Річної програми дій 2019 (Частина 1) на користь України: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/annexes/c_2019_3711_f1_annex2_u_lead.pdf.

⁴³ Докладніше див. «Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України». Програма Ради Європи, Київ, 2019 на сторінці: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_eng.pdf.

⁴⁴ Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2014. World Values Survey: Round Six - Country-Pooled Datafile Version (Дослідження світових цінностей: Шостий раунд – Файл даних за країнами). Докладніше на сторінці: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.

До пов'язаних з людськими ресурсами викликів, які постають перед ОТГ, додаються чуття патерналізму та ностальгія за радянськими часами. Комуністичний режим знищив (зокрема, шляхом репресій, колективізації, голодомору 1932-33 років) національну ідентичність та практики горизонтальної взаємодії в громадах. Так, за даними опитування громадської думки 2017 року,⁴⁵ 27% респондентів в Україні і досі вважають себе громадянами Радянського Союзу.

2.6. Головні прибічники та противники децентралізації

Протягом 2010-2013 років президент Янукович та його уряд докладали зусиль до розбудови максимально централізованої структури управління по всій Україні.⁴⁶ Наслідком цього стала підтримка децентралізації влади лідерами громадської думки та новими активістами на місцевому рівні після Революції Гідності 2014 року. Запуск добровільного об'єднання громад (особливо протягом першого року реформи) став можливим завдяки масованим зусиллям сільських, селищних та міських голів, а також малого та середнього бізнесу.

За результатами проведених в рамках проекту інтерв'ю, найчастіше ними використовувалися наступні аргументи:

- Автономія місцевого самоврядування, «незалежність від районної влади», яка до цього визначала майже всі аспекти життя громад.⁴⁷
- Пильніший нагляд за розподілом місцевих бюджетів⁴⁸ на засадах справедливості.⁴⁹
- Підвищення якості та наближення публічних послуг до місцевих мешканців.
- Потенціал для місцевого розвитку, включаючи спроможність розпоряджуватися землею за межами населених пунктів; доступ до суттєвої підтримки з державного бюджету та до міжнародних грантів, що призначаються спеціально для ОТГ.

Міжнародні донори надали щедру підтримку цій реформі як на державному, так і на місцевому рівнях. Найбільші пов'язані з цим проекти – це Центри розвитку місцевого самоврядування в кожній області за фінансування програми «U-LEAD with Europe»,⁵⁰ які забезпечили заходи активного просування реформи серед широких мас, а також надавали підтримку розвитку ОТГ.

⁴⁵ Проводилося Центром ім. Разумкова 3-9 березня 2017 року в усіх областях України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Було опитано 2 016 респондентів. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Докладніше на сторінці: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/eng/NSD169-170_2017_eng.pdf.

⁴⁶ Не зважаючи на те, що він підтримував федералізацію країни під час кампанії 2004 року (див. також розділ 2.1).

⁴⁷ "В своїй громаді ми можемо реалізувати те, чого давно прагнули, але ж районна влада не дасть цього зробити" (представник обласної установи в Одеській області), «за незалежності від районної [державної адміністрації] ми можемо приймати колегіальні рішення на [громадських] публічних слуханнях» (регіональний експерт в Чернівецькій області).

⁴⁸ "ОТГ – це влада на відстані витягнутої руки" (представник ОТГ в Чернівецькій області).

⁴⁹ "Бачити наші [бюджет громади] доходи та розуміти, що ми живемо тим, що заробили", "раніше розподіл коштів залежав від стосунків між мером та головою районної державної адміністрації" (представник ОТГ в Одеській області), "місцеві бізнесмени втомилися платити податки в нікуди [до районного бюджету]" (регіональний експерт в Чернівецькій області).

⁵⁰ "Україна: Програма передання на місця повноважень, підзвітності та завдань розвитку" (U-LEAD with Europe) – це комплекс дій Європейського Союзу та його членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції за підтримки численних донорів. Докладніше див. <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/u-lead>.

Програма USAID під назвою «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)⁵¹ протягом 2016-2020 років надавала логістичну та консультативну підтримку 75 ОТГ в 7 областях. Багато інших міжнародних організацій профінансували та здійснили цілу низку інших цільових та галузевих проєктів.

На національному рівні від найбільших політичних партій було важко почути які-небудь заяви проти реформи як такої. З очевидних причин опозиція критикувала уряд, який проводив одночасно декілька галузевих реформ. Тому реформа місцевого самоврядування асоціювалася з непопулярними рішеннями, які приймалися в рамках реформ секторальних (як-от, закриття невеликих шкіл та лікарень).

На рівнях регіональному та місцевому внаслідок децентралізації втрачають владу низка зацікавлених посадових осіб. За даними інтерв'ю, проведених в рамках проєкту, районні державні адміністрації були в перших рядах противників цієї реформи. Їх підтримали сільські голови, які майже не мали шансів бути обраними керівниками ОТГ, а також місцеві бізнесові магнати (особливо орендарі земельних ділянок). В деяких областях політики регіонального або навіть національного рівня (члени парламенту України, обрані на мажоритарних округах) активно займалися блокуванням ініціатив місцевих громад з добровільного об'єднання.

До найпоширеніших аргументів проти добровільного об'єднання громад належали наступні:

- втрата селами/селищами статусу адміністративних центрів, внаслідок чого нівелюється статус сільського/селищного голови, звільнення працівників виконкомів, а відтак - втрата ідентичності віддалених сіл, особливо з різним етнічним складом;
- ризик закриття або зниження ступеня шкіл в ході реорганізації мережі навчальних закладів;
- недієздатність майбутньої ОТГ в запропонованій конфігурації – як бюджетна,⁵² так і управлінська,⁵³ а також відсутність довіри між майбутніми партнерами по громаді, особливо стосовно розподілу бюджету;⁵⁴
- недовіра до центральних органів влади;⁵⁵
- сільські голови ОТГ не зможуть опиратися впливу ділків від політики;
- відсутність доріг між селами майбутньої ОТГ або їхній поганий стан, що ускладнить поїздки місцевого населення для отримання адміністративних послуг.

До об'єднань не залучалися міста обласного значення, оскільки їхні мери та ради (обрані восени 2015 року) не мали бажання проводити ще одну виборчу кампанію внаслідок об'єднання із сусідніми селами.

⁵¹ Докладніше див. <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/dobre>.

⁵² "Громади не матимуть спроможності утримувати школи та медичні заклади" (представник обласної установи в Одеській області).

⁵³ "Немає людей" (представник обласної установи в Чернівецькій області), "будете сваритися постійно [через розподіл бюджету]" (представник обласної установи в Одеській області).

⁵⁴ Сільські громади, які зливалися з містами, побоювалися того, що "місто володітиме всіма наявними ресурсами"; а мешканці міст, навпаки, боялися, що "всі кошти будуть асигновані бідним селам" (представник ОТГ в Чернівецькій області).

⁵⁵ "Жодної успішної реформи за 20 років", "уряд (в Києві) перекрутить та відкотить реформу назад" (регіональний експерт в Одеській області), "колись вони вже загнали нас до колгоспів, і подивіться, що з цього доброго вийшло", "перспективи ОТГ надто привабливі, щоб бути правдою" (регіональні експерти в Чернівецькій та Закарпатській областях).

Ця ситуація змінилася після квітня 2018 року, коли були внесені зміни до Закону про добровільне об'єднання територіальних громад щодо спеціальної процедури приєднання громад до міст обласного значення без проведення виборів.⁵⁶

Незважаючи на те, що протягом 2015-2019 років президент Петро Порошенко активно пропагував реформу, керівництво деяких обласних державних адміністрацій (призначенці саме президента) не підтримали об'єднувачих зусиль або навіть публічно висловлювалися проти реформи. Ілюстративним прикладом став голова Закарпатської обласної державної адміністрації Г. Москаль, який заблокував процес об'єднання громад в області. Його головний публічний аргумент зводився до занепокоєння з приводу етнічних конфліктів меншин та послаблення в цьому контексті центральної державної влади.

2.7. Сприйняття позитивних та негативних наслідків децентралізації (поза зв'язком з національними меншинами)

Здійснити кількісну оцінку реформи та її наслідків стало можливим завдяки всеукраїнським соціологічним опитуванням, які проводилися за підтримки Ради Європи і стосувалися децентралізації влади та реформи місцевого врядування, та соціологічним опитуванням думки мешканців ОТГ.⁵⁷

За результатами цих опитувань громадської думки, що проводилися в серпні-вересні 2020 року, 59% українців переконані в необхідності децентралізації влади, а 74% населення знають про цю реформу. Проте з 2015 року рівень обізнаності громадян про реформу залишився майже незмінним: про свою добру поінформованість з питань реформи заявили лише 20% населення. Останні дослідження (звіт від 2020 року) показали, що чим краще населення обізнане про реформу, тим більше її підтримка (39% підтримки серед тих, хто має дуже обмежені знання про реформу в порівнянні з 81% добре поінформованих респондентів).

Якщо в 2015 році лише 19% помітили певні зміни на краще в своїх населених пунктах в результаті збільшення місцевих бюджетів, в 2016 році частка таких осіб досягла 46%. Станом на серпень-вересень 2020 року, 36% помітили певні зміни, 24% особисто поки що жодних змін не помітили, проте щось про них чули.

У відповідь на запитання про зміни в якості послуг в громаді в конкретних сферах, 49% українців визнали пов'язане з реформою місцевого самоврядування поліпшення в сфері ремонту та обслуговування доріг (15% заявляють про погіршення), а 40,5% бачать поліпшення в сфері обслуговування ділянок муніципального публічного простору (проти 12%). Оцінка вивезення сміття є також позитивною (27% респондентів відзначають поліпшення, а 11% - погіршення).

Найбільш критичні відгуки респондентів стосувалися стану справ в сфері охорони здоров'я (37% зазначили, що послуги первинного медичного обслуговування погіршились, а 13% - що вони поліпшились).

⁵⁶ Закон передбачає, що місто обласного значення за визначенням вважається дієздатною громадою. Саме тому прилегли громади зливаються з містом обласного значення за спрощеною процедурою без проведення виборів міського голови та ради ОТГ. Редакція українською мовою доступна на сторінці: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#Text>.

⁵⁷ Докладніше див. Звіти на сторінці <http://www.slg-coe.org.ua/category/library/>.

В цьому секторі проводиться радикальна реформа (особливо стосовно моделі фінансування), яка поки що завершена не була і застрягла десь посередині, ставши жертвою частих змін в керівництві Міністерства охорони здоров'я. Тому в цьому секторі вплив децентралізації влади дуже незначний, якщо існує взагалі.

На поточний момент найочікуванішим результатом реформи є зменшення корупції: 58% респондентів зазначили цей кінцевий результат в трійці своїх найбільших очікувань, а ще 39% назвали це своїм «очікуванням №1». На другому місці – підвищення якості і доступності послуг (52% включили це до трійки своїх головних очікувань, а 19% поставили на перше місце). Інші очікування респондентами згадувалися менше.

Результати опитування були підтверджені даними напівструктурованих поглиблених інтерв'ю, проведених в рамках проекту в трьох цільових областях. Всі респонденти, за винятком одного, погодилися з тим, що, загалом кажучи, добровільне об'єднання територіальних громад веде країну в правильному напрямку. Водночас, противники поточного формату реформи заявили, що «думки людей не були взяті до уваги», а також що етап добровільного об'єднання був «надто квапливим».

Кажучи про позитивні наслідки реформи, респонденти підкреслювали нагоди для реалізації місцевого потенціалу,⁵⁸ суспільного та кар'єрного зростання мешканців громад, розкриття можливостей для всеукраїнської та міжнародної комунікації та співробітництва. Серед переваг створення ОТГ згадувалися вдосконалення місцевої інфраструктури (вуличне освітлення, ремонт, дитячі майданчики, тощо), оновлення та закупівлі обладнання для закладів публічного сектору (шкіл та громадських центрів). Крім того, респонденти казали про покращення доступу до адміністративних послуг та їхньої якості,⁵⁹ медичного обслуговування⁶⁰ та соціальних послуг.⁶¹ Крім того, деякі респонденти вважають, що ОТГ надає більші можливості для подолання викликів в шкільній освіті сільської місцевості.

Водночас, інтерв'юери повідомляли про негативні наслідки об'єднання в зв'язку з частим згадуванням про проблеми фінансування місцевих бюджетів.⁶² Деякі респонденти звернули увагу на маргіналізацію віддалених сіл в межах ОТГ, на закриття невеликих шкіл та інших комунальних закладів в малих селах, на надзвичайні видатки на утримання адміністративного персоналу ОТГ.

Втім, в загальному підсумку, чітко виражене позитивне сприйняття наслідків реформи однозначно превалює як в кількісних опитуваннях громадян всіх областей, так і в думках наших респондентів, отриманих в ході поглиблених інтерв'ю у трьох цільових областях.

⁵⁸ «Люди є активнішими, вони прагнуть розвитку та участі в місцевих проектах» (респонденти в Закарпатській та Чернівецькій областях), «тепер люди відчувають себе господарями, тепер вони разом мають вплив на місцевий розвиток» (представник обласної установи в Чернівецькій області).

⁵⁹ «В громаді був створений Центр адміністративних послуг» (представники ОТГ в Одеській та Закарпатській областях).

⁶⁰ «Шляхом реформування первинної ланки медичної допомоги та облаштування амбулаторій коштом місцевих бюджетів» (представник ОТГ в Одеській області).

⁶¹ «Служба опіки за дітьми [після створення ОТГ] почала діяти на випередження» (представник ОТГ в Одеській області).

⁶² «Кожного року уряд держави перекладає все більше [обов'язків, пов'язаних з] видатками на місцеві бюджети», «нещодавно створені ОТГ не отримують фінансування для реалізації своїх проєктів, що в очах мешканців громад наражає реформу на ризики» (представник ОТГ в Закарпатській області).

3. Вплив реформи місцевого самоврядування на національні меншини

Всім категоріям респондентів (див. Табл.1 у Вступі) було запропоновано надати загальну оцінку децентралізації влади. Переважна більшість респондентів відповіла, що вважає об'єднання територіальних громад кроком у правильному напрямку (див. розділ 2.7. цього звіту). Думки, висловлені представниками кількох громадських організацій національних меншин і так званих «парасолькових організацій національних меншин»,⁶³ більш неоднорідні: більшість оцінили реформу позитивно;⁶⁴ деякі заявили, що це крок у правильному напрямку, проте для висновків ще зарано;⁶⁵ один респондент висловив негативну думку щодо реформи.⁶⁶

Ключовими умовами успішної реформи є доступ до інформації, обізнаність про реформу та консультації. Більшість керівників громадських та парасолькових організацій національних меншин відзначили дуже низьку якість, а іноді й повну відсутність інформації про реформу, зокрема, про переваги створення об'єднаних територіальних громад.⁶⁷ За їхніми словами, опоненти реформи (див. розділ 2.6) використали інформаційний вакуум для дискредитації усієї реформи.

Переважає більшість респондентів із Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей вказали на відсутність належної інформаційної кампанії про реформу загалом і про конкретні процедури об'єднання територіальних громад, а також про можливості та переваги реформи. Більшість респондентів відзначили, що реформа стартувала в умовах відсутності стабільної законодавчої бази. Постійні зміни законодавства⁶⁸ підірвали правову визначеність і негативно вплинули на спроможність зацікавлених сторін отримати чітку й зрозумілу інформацію. Обмежений доступ до надійної інформації спричинив брак довіри, спровокував поширення чуток і дезінформації. У Закарпатській області більшість респондентів відзначили, що обласна державна адміністрація роками не лише не допомагала з необхідною інформацією для впровадження реформи, але й навмисно поширювала дезінформацію, щоб перешкодити об'єднанню територіальних громад.

⁶³ Парасолькові організації національних меншин – це об'єднання різноманітних недержавних організацій, що представляють інтереси національних меншини України або займаються захистом прав меншин.

⁶⁴ «Позитивний крок. Цікава і багатообіцяюча річ для розвитку громад»; «позитивна річ, тому що дозволяє громадам працювати у різних напрямках»; «дуже позитивний процес. Це одна з реформ, яка пішла достатньо далеко. Це дуже важливо для майбутнього України, зокрема, для етнічних меншин» (керівники громадських та парасолькових організацій національних меншин).

⁶⁵ «Хороша справа, яку зіпсував людський фактор. Це дуже важливе починання, проте варто було би використовувати дещо інші методи й підходи»; «Проблеми ховаються у деталях: принципах формування громад і проведення виборів, накопиченні окремих успішних підходів і у зворотному зв'язку, який держава зобов'язана проаналізувати, щоб оцінити хід реформи. Крім того, є ризик зміни влади (на центральному рівні). Обсяг повноважень дуже незначний. Дії нової влади можуть звести нанівець усі здобутки попередньої. Нова влада менш відкрита до децентралізації. Проте рух назад вже не можливий, адже громади відчули переваги децентралізації» (керівники громадських та парасолькових організацій національних меншин).

⁶⁶ «Повністю негативно. Це скорше реформа централізації, аніж децентралізації, один суцільний негатив. Країна рухається у хибному напрямку» (керівник громадської організації національної меншини).

⁶⁷ Тим часом з початку реформи у 2014 році уряд розпочав широку інформаційну кампанію за підтримки міжнародних донорів. Для висвітлення всіх подій реформи створена спеціальна Інтернет-платформа: decentralisation.gov.ua, яка використовувалась національними та регіональними ЗМІ. Незважаючи на ці зусилля, кілька респондентів наших інтерв'ю не були охоплені цією інформацією або вважали її недостатньою.

⁶⁸ Респонденти з Чернівецької та Закарпатської області відзначили «постійні зміни правил гри». В Одеській області керівники перших ОТГ та представники обласної влади визнали, що реформа розпочалася на базі законодавства, яке розроблялося «по ходу реформи». «Законодавство нас наздоганяло» (представник ОТГ, створеної у першій хвилі 2015 року).

В Одеській області, як стверджують представники громад та місцевих експертів з питань децентралізації, політики регіонального й центрального рівня – завзяті противники реформи – підтримували дезінформаційну кампанію у ЗМІ і навіть вдавалися до відкритих погроз на адресу прихильників реформи під час публічних консультацій. Не проводячи в ході процесу об'єднання окремих консультацій з представниками організацій меншин, обласна влада Чернівецької області обговорювала реформу з сільськими, селищними, міськими головами і радами та представниками майбутніх ОТГ.

Хоча питання меншин і було предметом громадських обговорень у процесі об'єднання територіальних громад, вони не стали ключовими у політичному порядку денному. Більшість керівників громадських та парасолькових організацій національних меншин підтвердили цей факт і зазначили, що етнічний фактор став одним з критеріїв, які вплинули на формування ОТГ.⁶⁹ Що цікаво, керівники громадських організацій національних меншин висловили досить різні погляди стосовно ролі етнічного фактору. Деякі з них зазначили, що етнічний критерій не був ключовим при створенні ОТГ: на позицію національних меншин особливо не зважали і об'єднання відбувалося за економічними критеріями. Інші, особливо представники географічно концентрованих меншин, відзначили, що у випадку їхніх громад етнічний фактор був врахований і, за винятком окремих прикладів, реалізований. Така розбіжність поглядів може свідчити про те, що на врахування етнічних і культурних аспектів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад могли впливати фактори, пов'язані як із самими меншинами, так і з місцевим контекстом.

Якщо говорити про наявність та актуальність питань національних меншин у порядку денному під час громадських обговорень реформи, то бачимо суттєві відмінності між Чернівецькою, Закарпатською і Одеською областями. В Одеській області більшість респондентів зазначили, що противники реформи використовували етнічне питання, щоб спровокувати поширення страхів та недовіри серед різних етнічних груп, які проживають переважно на півдні регіону. Об'єднання територіальних громад зображали як програшний сценарій, за якого одна етнічна група втрачає, а інша виграє. Члени деяких меншин стали сприймати реформу як загрозу для своєї громади і не підтримали ініціатив, спрямованих на створення багатоетнічних ОТГ. Коли з'явився наратив «наші проти ваших»,⁷⁰ увесь процес став надміру політизованим і про добровільне об'єднання вже не йшлося. Таким чином, на півдні Одеської області утворилося лише дві добровільні ОТГ. За період 2015-2019 років ОТГ з'явилися тільки в Кілійському районі: Кілійська і Вилківська (2017-2018 рр.).

⁶⁹ Низка респондентів підтвердили наявність етнічного фактору, але заперечували його вагу. Так, керівник ГО, яка представляє невелику меншину, зазначив, що для їхньої громади етнічний фактор не має політичного значення, і наголосив, що члени меншини кажуть: «Так, ми представники громади меншості, але всі ми українці, тому ми працюємо для громади, для України». Інший приклад: керівник парасолькової організації національних меншин (одночасно є представником географічно розпорошеної національної меншини) вважає, що не варто об'єднувати громади за принципом етнічної належності – навпаки, варто стимулювати створення багатонаціональних громад, куди мають входити як національні меншини, так і українці. На його думку, орієнтуватися треба на географічні, економічні та інфраструктурні фактори, оскільки вони є визначальними для економічного зростання громад, підвищення рівня життя членів спільноти, у тому числі тих, хто входить до національних меншин.

⁷⁰ Декілька респондентів наводять приклади агресивних заяв, що лунали під час громадських обговорень: «Молдавський голова ніколи не буде правити болгарами!», «Гагауз ніколи не скориться перед болгаринами!». Найбільш згадуваним прикладом конфлікту під час об'єднання громад є приклад Болградського району. Як стверджує більшість опитаних, конфлікт підігрівався місцевими і центральними політиками. Місцеві лідери думок називали добровільне об'єднання громад загрозою для самого існування Болградського району. З'явилася емоційне гасло: «Не дамо знищити Болградський район – колись болгар!». Обговорення меж нового району на початку 2020 року спровокувало конфлікт, кульмінацією якого стала офіційна заява парламенту Болгарії. Водночас, місцевий респондент відзначив, що «палкі захисники інтересів Болградського району зараз ідуть (як кандидати) на вибори в ОТГ, а не в районну раду! Виходить, людей закликали боротися за збереження району, але боротьба, по суті, виявилася «пусто-порожньою!».

Варто зазначити, що, на думку респондентів, реформа отримала більшу підтримку серед громад, розташованих у північній та центральній частинах Одеської області, де відсоток національних меншин досить невеликий. У цих районах добровільне об'єднання сусідніх громад відбувалося переважно на базі спільних економічних інтересів та адміністративних і технічних критеріїв, зокрема, фінансово-економічної спроможності майбутніх ОТГ.

У Закарпатській області приблизно половина респондентів – представники різних категорій зацікавлених сторін – вважають, що під час громадських обговорень реформи місцевого самоврядування питання меншин не стояли на порядку денному. Водночас, інша група респондентів стверджує, що ці питання поставали та їх ініціювали опоненти реформи з обласної державної адміністрації та обласної ради. Керівництво обласної державної адміністрації стверджувало, що реформа ризикує обернутися посиленням сепаратистських тенденцій. Вони виступали проти об'єднання територіальних громад, тому що національні меншини (наприклад, закарпатські угорці) можуть створити моноетнічні ОТГ, що призведе до етнічного конфлікту й сепаратизму. Аналогічні заяви лунали й від представників місцевого бізнесу, які захищали свої економічні інтереси:⁷¹ вони виступали за виключення Вишківської ОТГ з перспективного плану формування територій громад, щоб включити територіальні громади Вишківської ОТГ, які вважаються туристичними регіонами, до Хустської ОТГ. Інший неоднозначний приклад використання питань національних меншин у процесі об'єднання територіальних громад - це випадок Великоберезнянської ОТГ. Представники кількох територіальних громад Великого Березного спочатку відмовлялися об'єднуватися з сусідньою громадою, де проживає багато ромів. Таке упередження щодо ромської громади спричинило затримку у створенні Великоберезнянської ОТГ. Загалом, на думку більшості респондентів, добровільне об'єднання територіальних громад у Закарпатській області відбувалося переважно на основі географічних, адміністративних та економічних факторів, але з урахуванням позиції меншин.⁷²

У Чернівецькій області респонденти загалом схиляються до думки, що жодне чутливе питання, яке стосується меншин, не було у центрі уваги під час громадських обговорень реформи. З одного боку, політична дискусія на рівні області не торкалася культурно-етнічних аспектів об'єднання територіальних громад, а з іншого, найбільш активно до процесу були залучені представники поліетнічних громад, які підтримували думку, що реформа відкриває нові можливості економічного розвитку. Як стверджують респонденти, основні організації національних меншин, що проживають в області, не займали жодної політичної позиції і втручалися у процес лише тоді, коли виникали конкретні ризики негативного впливу реформи на їхні права. Єдиний відомий нам приклад такого втручання – протест Товариства румунської культури імені Міхая Емінеску проти пониження статусу румунськомовних шкіл, які планували перетворити на підрозділи опорної україномовної школи Мамалигівської ОТГ. Товариство забезпечило юридичну підтримку судового позову, завдяки якому статус румунськомовних шкіл було відновлено.

⁷¹ «Олігархи з Хуста хотіли включити Вишківську громаду до Хустської ОТГ. Одним з аргументів на користь приєднання Вишкова до Хустської ОТГ був міф про поширення сепаратизму в угорських селах» (місцевий експерт з реформи децентралізації, Закарпатська область).

⁷² Респонденти наводили приклади, коли угорськомовні громади об'єднувалися з україномовними, а не угорськомовними, тому що це більш вигідно з економічної точки зору. Прикладом може бути об'єднання села Холмець, де проживає багато угорців, із заможним українським селом Баранинці. За очікуваннями керівника громадської організації національної меншини, 92 села з угорським населенням увійдуть до десяти ОТГ, у восьми з яких більшість населення становитимуть угорці.

Більшість респондентів зазначили, що межі новостворених ОТГ у процесі добровільного об'єднання визначалися на основі горизонтальних домовленостей між самими громадами, переважно на базі адміністративних і технічних критеріїв. Головними факторами об'єднання стали традиційні зв'язки між громадами, географічна доцільність і готовність до діалогу, тоді як етнічна складова не відігравала важливої ролі у процесі.⁷³ Респонденти зазначили, що громади, де більшість населення складають українці, загалом розглядають об'єднання з більш заможними громадами, де більшість населення складають румуни, як можливість подальшого розвитку, залучення додаткових ресурсів, а також співпраці з Румунією в рамках проєктів, що фінансуються ЄС.⁷⁴ Прикладом є об'єднання заможного румунськомовного села Волока з українськомовним селом Валя Кузьміна: останнє отримало значні кошти з бюджету ОТГ на модернізацію інфраструктури.

Тут постає питання **сподівань і побоювань, пов'язаних з реформою місцевого самоврядування**. Керівники громадських та парасолькових організацій національних меншин кажуть, що створення об'єднаних територіальних громад не впливає на взаємодію і стосунки між різними етнічними групами. Більшість з них, а також більшість респондентів із Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей підтвердили, що завдяки децентралізації влади деякі рішення стали ближчими до місцевих громад. Таким чином, реформа розширила умови для розробки й впровадження стратегічних програм, які краще враховують місцеві потреби. Очікується, що це матиме позитивні наслідки, особливо у географічно концентрованих громадах (інші аргументи на користь реформи – див. розділ 2.6).

Серед позитивних змін, відзначених представниками громадських та парасолькових організацій національних меншин, можна згадати, зокрема, фінансову автономію, покращення інфраструктури та послуг, можливість долучатися до прийняття рішень щодо освіти,⁷⁵ навчатися мовами нацменшин,⁷⁶ участь у розвитку громад,⁷⁷ посилення транскордонного співробітництва⁷⁸ та можливість залучати кошти ЄС. Загалом, про позитивні зміни говорили представники лише деяких меншин, тоді як представники інших меншин взагалі не бачили переваг чи позитивних змін у результаті об'єднання громад. До негативних наслідків, викликів і ризиків впровадження реформи, які зазначалися представниками ГО національних меншин та парасолькових організацій національних

⁷³ Респонденти навели приклад двох румунськомовних сільських громад (Череш і Будинці), які оскаржили в суді адміністративне об'єднання з румунськомовною Чудейською ОТГ, оскільки хотіли приєднатися до українсько-румунської Сторожинецької ОТГ.

⁷⁴ Тут варто згадати чинну ініціативу зі встановлення співпраці між Мукачівською ОТГ Закарпатської області та округом Оберфранкен у Баварії. У Мукачівській ОТГ є село Павшино, де третина населення належить до німецької меншини.

⁷⁵ «Колись Павшино було окремим селом, а зараз приєдналося до Мукачівської ОТГ, що, на нашу думку, дає німецькій громаді Павшина більше можливостей впливати на формування шкільної програми з німецької мови» (керівник громадської організації національної меншини).

⁷⁶ «Якщо територіальні громади – гагаузькі, молдавські, грецькі села – об'єднуються в одну громаду, діти йдуть в одну школу. Спочатку говорили, що є складнощі з вивченням різних мов. А тоді ми кілька разів обговорили це питання і побачили цю особливість, ну то й чудово! Нехай діти навчаються, вивчають рідну гагаузьку мову, звичайно теж українську, якісь інші іноземні мови» (керівник парасолькової організації національних меншин).

⁷⁷ «Люди відчували себе господарями: вони починають разом впливати на розвиток громади та області» (керівник парасолькової організації національних меншин).

⁷⁸ «ОТГ зможуть розвивати зелений туризм, користуватися близькістю до кордонів і транскордонним сполученням. Усі ці можливості відкриваються перед новими громадами» (керівник громадської організації національної меншини).

меншин, належать, зокрема, втрата правосуб'єктності сіл,⁷⁹ де проживають національні меншини, закриття чи пониження статусу шкіл у таких селах, обмеження можливості користуватися мовами меншин у публічній сфері, «відтік мізків», втрата мовної та культурної ідентичності сільських громад,⁸⁰ обмеження здатності національних меншин (особливо ромів)⁸¹ мати представництво на рівні ОТГ та впливати на прийняття рішень, а також зниження професіоналізму та кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування. Ті чи інші приклади негативних наслідків, викликів чи ризиків навели більшість респондентів.

Хоча Чернівецька, Закарпатська та Одеська області мають довгу історію мирного співіснування різних етнічних груп, реформа місцевого самоврядування викликала досить різну реакцію на місцях. Під час громадських обговорень на півдні Одеської області увага була в основному привернена до потенційних ризиків реформи, що загострювало побоювання, пов'язані зі збереженням національної ідентичності та доступом до ресурсів. На думку більшості респондентів, позитивні очікування від реформи перекривалися «страшними» історіями про реформу та її загрози для існування окремих меншин. Водночас, у Чернівецькій області громадські обговорення пройшли досить збалансовано: у центрі уваги були потенційні переваги реформи (наприклад, підвищення економічної спроможності, підвищення якості публічних послуг), а також питання, що викликають законні занепокоєння (наприклад, закриття чи пониження статусу шкіл, несправедливий розподіл ресурсів), а от питання, пов'язані з національними меншинами, не викликали окремих дискусій. При тому, що організації національних меншин активно захищають права національних меншин у процесі поточної реформи, можна стверджувати, що об'єднання територіальних громад не змінило загальної атмосфери взаємної довіри, співробітництва та добрих міжетнічних відносин. Наостанок, слід відзначити особливу ситуацію, що склалася у Закарпатській області. Тут децентралізація влади була предметом громадських обговорень як з точки зору можливостей, так і з точки зору ризиків, але, за словами більшості респондентів, обласна влада намагалася дискредитувати реформу, поширюючи побоювання щодо етнічного сепаратизму. Як і в Одеській області, окремі гравці обласного рівня використовували політичну арену, щоб представити реформу як загрозу. Різниця полягає у тому, що у Закарпатській області ця потенційна загроза йшла знизу вгору («реформа дозволяє національним меншинам створювати моноетнічні ОТГ, які можуть підірвати територіальну цілісність держави»), тоді як в Одеській області вона мала протилежну динаміку – згори вниз («реформа дозволяє державі вживати заходи, щоб «знищувати» окремі райони, що може негативно позначитися на національних меншинах, якщо не буде збережено моноетнічний характер їхніх громад»).

⁷⁹ «Якщо у селі не залишиться жодних навчальних, соціальних, фінансових установ, ані сільської ради, ані нотаріуса, ані пожежників чи поліції, то про які послуги взагалі може йти мова? Не говорячи вже про стан місцевих доріг (...) У майбутньому це може мати негативний вплив з етнічної точки зору, бо зубожіння громад і територій призведе до деградації, до того, що люди звідси поїдуть. При цьому села, де проживають представники національних меншин і які приєдналися до міст, дещо виграли економічно, але втратили свою правосуб'єктність, і тепер це навіть не передмістя, а невідомо що у тих містах» (керівник громадської організації національної меншини).

⁸⁰ Керівник громадської організації національної меншини зазначив, що національні меншини, які проживають на півдні Одеської області, мирно співіснували протягом століть. Реформа у чомусь покращила ситуацію, але водночас поглибила суперечки. За його словами, люди бояться втратити свою ідентичність в об'єднаних багатонаціональних громадах, втратити свою мову і культуру.

⁸¹ «Є громади, де третина населення – роми, але в органах місцевої влади немає жодного представника ромської громади. На жаль, затверджені плани розвитку громад не містять положень про розвиток і підтримку національних меншин. Місцева влада каже, що роми це частина громади, але це не відображено ані на практиці, ані в документах» (керівник громадської організації національної меншини).

Точний етнічний склад новостворених ОТГ у трьох згаданих областях стане відомим лише після підбиття результатів чергового загальнонаціонального перепису населення. Однак можемо навести приблизну загальну картину співвідношення моноетнічних і поліетнічних ОТГ. У кінцевому варіанті перспективного плану формування територій громад Чернівецької області передбачено 52 ОТГ, з них у 16 ОТГ понад 50% населення складають особи, які належать до національних меншин. Зокрема, в 11 ОТГ більшість складають румуни, у 5 - молдаване. Згідно з останньою редакцією Перспективного плану формування територій громад Закарпатської області, затвердженого у травні 2020 року, в області має бути створено 64 ОТГ.⁸² Точної інформації про співвідношення моноетнічних і поліетнічних ОТГ у Закарпатській області немає. Однак, на думку респондентів, у близько 20 ОТГ, розташованих у передгір'ї та гірських районах області, більшість населення є українським. Решта ОТГ розташовані на рівнині, і там є кілька територіальних громад, де більшість населення складають угорці або румуни. Респонденти зазначили, що більшість новостворених ОТГ поліетнічні, моноетнічних громад лише дві: Солотвино/Слатіна та Берегове/Берегжаш, з більшістю румунського і угорського населення відповідно. За перспективним планом формування територій громад Одеської області має бути створено 91 ОТГ, 54 з них – шляхом адміністративного об'єднання. На сьогодні точна інформація про їхній етнічний склад відсутня. У семи районах та одному місті обласного значення на півдні Одеської області кількість мешканців, що належить до національних меншин, складає понад 50% від загальної кількості населення. З 7 поліетнічних районів поліетнічні ОТГ є лише у Кілійському районі: Кілійська та Вилківська, де проживає значна кількість російських липован.

Лише троє керівників громадських і парасолькових організацій національних меншин висловили позицію щодо **використання мов меншин у відносинах з місцевою владою та у публічній сфері** в контексті децентралізації. Представники двох національних меншин занепокоєні через негативний вплив Закону про забезпечення функціонування української мови як державної 2019 року (див. розділ 1.2),⁸³ а керівник парасолькової організації, який також представляє географічно розпорошену національну меншину, згадав про незбалансованість Закону про засади державної мовної політики 2012 року⁸⁴ та виступив за мінімальний рівень захисту мовних прав на місцевому рівні, тобто за доступ до інформації мовами меншин. Ці заяви є доброю ілюстрацією різних потреб та очікувань національних меншин в Україні. Часто респонденти не розуміли відмінностей між реформами місцевого самоврядування, освіти та мовної політики. Будучи окремими реформами та маючи різні цілі, ці реформи формують тісно пов'язані між собою наслідки для життя національних меншин і не можуть бути оцінені повністю окремо.

⁸² Як зазначалося у розділі 2, у Закарпатській області наразі існує лише 27 ОТГ, і ще 37 будуть створені шляхом адміністративного об'єднання.

⁸³ «Відповідно до [Закону про забезпечення функціонування української мови як державної від 2019 року], всі зустрічі та спілкування в офіційних приміщеннях повинні відбуватися українською мовою, незалежно від етнічного складу населеного пункту. Звичайно, у багатьох місцях цього не вдасться здійснити і спричинить певні конфлікти. Або відбудеться ігнорування законодавства. У селі, населеному національною меншиною, приймати рішення (місцевою радою), використовуючи державну мову, на яке пасовище пастух повинен везти худобу ... це ускладнить все». (Лідер громадської організації національної меншини); «Центральний уряд не враховує вимоги [носіїв мови меншин]. Це спричиняє напругу в суспільстві, яка буде лише наростати. Щоб зняти цю напругу, необхідно внести зміни до законів, що регулюють використання державної мови, а також мови національних меншин в Україні» (Лідер НУО національної меншини).

⁸⁴ Закон № 5029-VI від 3 липня 2012 року про засади державної мовної політики. Цей Закон був суперечливим з моменту його прийняття. Його критикують за те, що він не пропагував державну мову як головну мову спілкування, а також за те, що не захистив мови малих національних меншин. У 2018 році Конституційний суд визнав неконституційним Закон 2012 року про засади державної мовної політики.

В той час як більшість респондентів в Чернівецькій, Закарпатській та Одеській областях стверджують, що після створення ОТГ ситуація з використанням мов меншин не змінилася, слід зазначити, що в попередніх звітах Комітету експертів ЄХРММ увага приверталася до дуже незначного використання міноритарних мов в питаннях публічного управління ще до реформи. За даними опитування у цих областях, люди загалом не бачать взаємозв'язку між децентралізацією влади та обов'язковим використанням державної мови відповідно до Закону про забезпечення функціонування української мови як державної 2019 року. Більшість респондентів вважають, що децентралізація влади не матиме негативного впливу на використання мов меншин в органах місцевого самоврядування, а також у назвах місцевостей і топографічних найменуваннях (наприклад, назвах вулиць). Респондентами було наведено приклад Сторожинецької ОТГ Чернівецької області, де органи влади ОТГ вжили заходів для забезпечення використання мов меншин, а саме організували річні курси з румунської мови для державних реєстраторів, щоб покращити мовну доступність адміністративних послуг.

Приблизно половина опитаних керівників громадських організацій національних меншин порушили питання освіти національних меншин у контексті реформи місцевого самоврядування. Представники одних меншин висловили занепокоєння щодо пониження статусу чи закриття шкіл меншин,⁸⁵ тоді як представники інших груп підкреслили ризик того, що школи перестануть викладати мовами меншин, перейшовши на інші мови з економічних чи логістичних міркувань.⁸⁶ Водночас, лише один керівник парасолькової організації національних меншин заявив про необхідність удосконалити викладання державної мови у школах, де викладають мовами меншин.⁸⁷ На його думку, потужна громада, де є усі необхідні засоби і сильні керівники, зможе якнайкраще задовольнити потреби національних меншин ОТГ в усіх стратегічних сферах, включаючи освіту. Як і у випадку з використанням мов меншин у відносинах з органами державної влади, думки представників меншин (або їх відсутність) відображають різні потреби та очікування національних меншин.

Респонденти з Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей показали високий рівень обізнаності у питаннях освіти. Вочевидь тут пройшли жваві громадські обговорення потенційного взаємовпливу децентралізації влади та освіти. Декілька респондентів підтвердили, що доступ до освіти мовами меншин залишається чутливим питанням. Більшість з них зазначили, що їх насамперед непокоїть запланований перехід від викладання мовами меншин до викладання українською та можливе закриття чи пониження статусу шкіл, де викладають мовами меншин.

⁸⁵ «Закриття шкіл призведе до руйнування культури (декультуризації) моноетнічних сіл: село буде позбавлене педагогічної спільноти, яка складає ядро сільської інтелігенції. Таким чином, реформа децентралізації (тобто, по суті, централізація) та створення ОТГ матиме самі лише негативні наслідки для освітнього та культурного рівня населених пунктів, які є місцем компактного проживання національних меншин» (керівник громадської організації національної меншини); «Наслідки негативні, школи ущільнюються, створюються опорні школи. У країні дуже зменшилася кількість шкіл [де викладають мовами меншин]» (керівник громадської організації національної меншини).

⁸⁶ «Ризики такі, що батьків можуть попросити подумати про англійську (...) чи зменшити навантаження на дитину і відмовитися від вивчення другої іноземної мови, але лишити російську (...). Є багато шкіл, де надають перевагу російській мові як другій іноземній мові з економічних міркувань (...); вони можуть передбачати це у довгостроковій перспективі, тому що це, як би так сказати більш дипломатично, дуже вигідно економічно і набагато простіше, адже майже кожен вчитель може викладати російську мову, та не кожен може викладати мову національної меншини чи мови Європейського Союзу» (керівник громадської організації національної меншини).

⁸⁷ «Я повністю підтримую, щоб українська мова була єдиною державною. Повністю. Я стоятиму за це від першого і до останнього. Але держава повинна подбати про те, щоб в районах, де проживають національні меншини, було достатньо вчителів, достатньо підручників, словників, методичних матеріалів [для викладання державної мови]. Не просто сказати фактично, викладайте українську мову, та й годі. Треба якісь перехідні умови» (керівник парасолькової організації національних меншин).

Серед інших проблем, про які згадували респонденти, є надміру висока вартість видання підручників мовами меншин,⁸⁸ міграція і «відтік мізків»;⁸⁹ домінування російської мови у школах, де навчаються представники інших меншин,⁹⁰ а також доступ до освіти для ромської спільноти.

Є дуже цікавий випадок школи у Красносільській ОТГ Одеської області, де з 200 учнів третина – роми. Завдяки спеціальній кампанії дедалі більше ромських дітей завершують шкільну освіту. Крім того, у громаді ініціювали й інші заходи для ромської спільноти, у тому числі ромський театр, і планують відкрити вечірню школу для дорослих. Можна говорити, що програма є успішною, і, до того ж, має позитивні побічні наслідки: роми стали частіше звертатися до органів влади за отриманням паспортів, активніше користуються різноманітними публічними послугами.

Вивчення мов меншин та викладання цими мовами у школах ОТГ залежить, з одного боку, від зацікавленості місцевого населення, а з іншого – активності й готовності місцевої влади робити для цього усе необхідне. Респонденти з Одеської області навели два показових приклади. За останні роки лише одна школа у Красносільській ОТГ хотіла запровадити вибіркові уроки болгарської та грецької мов, але місцеве населення не виявило жодного інтересу до цієї ініціативи. Водночас, викладання болгарської мови у так званій «недільній школі» є звичайною практикою серед болгарських організацій у Кілії, Татабунарах, Болграді на південному заході області (Асоціація болгар, Конгрес болгар, Болгарсько-бессарабське культурне товариство). Організації платять зарплату вчителям, а ОТГ забезпечує приміщення (наприклад, бібліотеки чи інші публічні заклади). Результати інтерв'ю не дозволяють однозначно стверджувати, чому викладання болгарською мовою не передбачено шкільними програмами, але один з респондентів зазначив, що влада новоствореної ОТГ готова розглянути це питання, якщо буде відповідний запит з боку місцевої громади.

Міністерство освіти і науки за підтримки Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин ініціювали цікавий проєкт мультилінгвальної освіти, що охоплює три навчальні заклади у Чернівецькій області. Проєкт передбачає можливість одночасно вивчати предмети різними мовами. В одному з навчальних закладів-учасників проєкту – Новоселицькому/Ноуасулітському районному ліцеї – є паралельні класи з українською і румунською мовами викладання. В румунськомовних класах в якості іноземної викладають французьку, а в україномовних – англійську.

⁸⁸ Приклад із Чернівецької області: видати підручник українською коштує 70 грн, а той же підручник румунською – 270 грн. Без державного фінансування така суттєва різниця у вартості видання підручників могла б перешкоджати розвитку освіти мовами меншин. Та, відповідно до інформації Міністерства освіти і науки України й згідно законодавством України, держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками та посібниками всіх здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників.

⁸⁹ «Багато болгарської молоді їде вчитися до Болгарії, яка дає пільгові умови для таких вступників. Потім вони вже не вертаються в Україну і лишаються працювати в Болгарії, в основному на некваліфікованих роботах» (представники Болградського району Одеської області).

⁹⁰ Так, за даними Болградської районної державної адміністрації (Одеська область), 52% учнів шкіл району відвідують російськомовні школи, де всі предмети викладаються російською. У районі є лише одна школа з болгарською мовою викладання, але це лише три класи, де навчаються 58 учнів. Згідно з переписом населення 2001 року, етнічна структура Болградського району виглядає наступним чином: 61% – болгари, 19% гагаузи, по 8% українців та росіян, 3% – албанці, 1% – молдовани.

4. Участь національних меншин в ухваленні рішень ОТГ

Згідно з Конституцією України, національним законодавством і ратифікованими міжнародними конвенціями, серед яких Рамкова конвенція про захист національних меншин (РКЗНМ) і Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ЄХРММ), держава зобов'язана створити необхідні умови для *дієвої* участі національних меншин у публічному житті. Дієвість участі національних меншин забезпечується шляхом створення інституційно-правових рамок, які передбачають **представництво** і **консультування** з національними меншинами та гарантують **вплив** національних меншин на процеси ухвалення рішень.

Соціологічне опитування, проведене 2020 року на замовлення Ради Європи, дослідило думку респондентів, які проживають у поліетнічних громадах, про вплив національних меншин на прийняття рішень на місцевому рівні: 34% з них вважають, що національні меншини впливають на прийняття рішень на місцях, а 44% висловлюють протилежний погляд. Більше того, 29% цих респондентів вважають, що національні меншини позитивно впливають на загальну ситуацію в їх громаді, тоді як 8,5% висловлюють протилежну думку. За результатами цього ж опитування громадської думки 2020 року, 25% респондентів від всього населення України вважає, що поліетнічність громади створює додаткові переваги та можливості для її розвитку.⁹¹

Переважає більшість лідерів ГО національних меншин і парасолькових організацій національних меншин повідомили про загалом активну участь національних меншин (за винятком ромів⁹²) у публічному житті. Різноманітнішими і більш суперечливими були думки респондентів щодо участі національних меншин у виборах та їхнього представництва в контексті реформи місцевого самоврядування. З одного боку, на думку представника географічно розпорошеної національної меншини і керівника парасолькової організації національних меншин, реформа створила умови для поліпшення представництва національних меншин у виборчих органах.⁹³ З іншого боку, кілька респондентів висловили думку про те, що національні меншини не мають можливості бути пропорційно представленими в керівних органах ОТГ та/або критикували нові виборчі правила через запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками для виборів до ОТГ з понад 10 000 виборців і через підняття виборчого порогу до 5% (див. розділ 1.2 звіту).⁹⁴

⁹¹ Відповіді "не знаю" не враховуються, тому цифри стосуються тих респондентів, які визначились щодо цього питання.

⁹² "Національні меншини беруть активну участь і в культурних, і в політичних процесах. Що стосується ромів, то це вже інша історія" (лідер парасолькової організації національної меншини); "Активність ромської національної меншини в органах місцевого самоврядування є низькою. Результати спеціального моніторингу засвідчили дійсно низький рівень такої діяльності" (лідер громадської організації національної меншини).

⁹³ "Участь [представників меншин] у виборчому процесі загалом була зовсім незначною, вже не кажучи про представленість (...) серед кандидатів і понад те – серед обраних осіб. Наразі обставини є вельми сприятливими (...). Нині маємо більше активістів і громадських діячів, які візьмуть участь у виборах. У цій галузі ситуація поліпшилася (керівник ГО національної меншини): "З'явилося більше можливостей брати участь у політичному житті країни. Багато представників національних меншин змагається за посади. Ситуація є більш сприятливою у тих місцевостях, де національні меншини географічно живуть доволі щільно, приміром, на півдні Одеської області" (Керівник парасолькової організації національних меншин).

⁹⁴ "Ці [нові виборчі] правила запроваджують негативне ставлення до національних меншин. Воно здатне зашкодити представленості" (Керівник ГО національної меншини). На думку цього представника географічно компактною меншини, нове виборче регулювання негативно позначиться на представленості національних меншин в органах самоврядування районного й обласного рівнів, однак не на рівні ОТГ. У зв'язку з новими виборчими правилами у контексті виборів у громадах із понад 10000 виборців керівник парасолькової організації національних меншин зазначив, що мажоритарна виборча система більш придатна і наближена до громад.

Усі керівники ГО національних меншин та парасолькових організацій національних меншин обізнані, що консультативні органи функціонують при центральних або місцевих органах влади. Більшість респондентів вказує на низьку активність і бездієвість консультативних органів.⁹⁵

Без сучасних та надійних статистичних даних навряд чи можливо оцінити рівень **представництва національних меншин в органах управління ОТГ**. Розмаїття думок, висловлених респондентами у Чернівецькій, Закарпатській та Одеській областях, ілюструє нинішній брак інформації. Хоча багато респондентів або не були обізнані зі змінами щодо кількості сільських/селищних/міських голів і депутатів із числа національних меншин, або вважали, що реформа не вплинула на представництво меншин, окремі респонденти вказали на кілька випадків, коли представництво національних меншин значно зменшилося. До прикладу, посадовець ОТГ із Чернівецької області зазначив, що після утворення ОТГ ромська і польська меншини більше не представлені у міській раді. Ба більше, із 34 депутатів лише двоє належать до румунської меншини, тобто менше, ніж пропорційно до частки румунського населення в ОТГ (румуні становлять приблизно 14% місцевого населення, тому пропорційне представництво було б забезпечене, якби 4 чи 5 депутатів належали до румунської меншини). Ситуація з ромською меншиною викликає особливе занепокоєння. Кілька респондентів вважали, що представництву ромів буде завдано шкоди. В Великоберезнянській ОТГ Закарпатської області мешкає значна кількість ромів, і цей приклад розглядається саме як наочний. Раніше ця ромська громада мала у сільській раді одного представника, обраного за старою виборчою системою. Найімовірніше, після місцевих виборів у жовтні 2020 року у раді Великоберезнянської ОТГ не буде жодного представника ромів. Це знову повертає нас до особливостей нових виборчих правил в ОТГ, де мешкає понад 10 000 виборців. Більшість респондентів у всіх трьох областях вважає, що нова система «партійних списків» негативно впливатиме на політичне представництво всіх спільнот, включно з національними меншинами. Переважно занепокоєння стосуються обмеження вибору власне виборця та переходу підзвітності депутатів від виборців до політичних партій.⁹⁶ В Закарпатській області більшість респондентів стверджувала, що нові виборчі правила можуть перешкоджати політичному представництву всіх національних меншин, за винятком угорської. Така оцінка ґрунтується на тому, що угорська меншина має добре розвинену й активну мережу установ, яка охоплює культурні асоціації та політичні партії з місцевими осередками по всій області. Залишається з'ясувати, чи зможуть територіально сконцентровані та політично мобілізовані національні меншини зберегти своє політичне представництво.

Формальне представництво національних меншин у виборних органах не обов'язково гарантує їхню дієву участь. Однак загалом респонденти не піднімали питання **переходу звичайного представництва у дійсну можливість впливати на ухвалення рішень**.

⁹⁵ "Ці органи нічого не дають. Формат таких органів слід докорінно змінити. Вони неефективні". (лідер ГО національних меншин); "Ці органи неефективні. З 2017-2018 рр. діяльність усіх цих дорадчих органів на всіх рівнях управління практично не мала значення для вирішення питань. Насправді нам потрібно думати над тим, щоб цей формат був дієвим на місцевому рівні". (Керівник ГО національної меншини). "Їхня ефективність дуже низька, оскільки у них відсутні реальні механізми впливу на етнічні меншини. Ні фінансового, ні організаційного впливу, як і повноважень". (Керівник парасолькової організації національних меншин). В цілому поділяючи скептицизм своїх колег, лідер ГО, що представляє велику національну меншину, прихильно висловився щодо діяльності Ради представників громадських об'єднань корінних народів і національних меншин при Міністерстві освіти і науки.

⁹⁶ «Партійні списки - це є найгірше, що вони могли б вигадати, тому що вони означають імперативний мандат для депутатів місцевих рад. Місцевий активіст просуватиме на виборах партію, але згодом він чи вона не будуть незалежними, бо залежатимуть від партії. При цьому не підзвітна виборцям партія контролюватиме депутатів" (сільський голова, Одеська область).

Виняток стосується конкретного прикладу в Одеській області, який вартує згадки. Великомихайлівська ОТГ складається із семи сіл, де мешкає 12 500 осіб. Регламентом її ради передбачено два спеціальні механізми голосування, спрямовані на захист інтересів сіл ОТГ у раді. Відповідно до статті 19 цього регламенту, рішення ради щодо бюджету і програм соціального, економічного та культурного розвитку вважаються схваленими у разі їхньої підтримки більшістю депутатів, що представляють кожну громаду, яка входить до складу ОТГ. Цей спеціальний механізм можна трактувати як право «місцевого вето» стосовно важливих рішень, здатних вплинути на інтереси сіл ОТГ. Якщо більшість депутатів, які представляють село, не схвалить певне рішення, воно не може бути ухвалене, навіть якщо більшість ради за нього проголосує. Ці спеціальні правила голосування були запроваджені у відповідь на занепокоєння мешканців віддалених сіл щодо їхньої неспроможності впливати на ухвалення рішень в раді ОТГ.

Окрім, власне, участі у виборах, декілька респондентів із Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей вказали на створення **консультативних органів та інших механізмів участі** (приміром, громадські слухання, опитування громадян) на регіональному та місцевому рівнях як на додаткові заходи, що надають національним меншинам можливості висловлюватися, щоб посилити їхню причетність до процесів ухвалення рішень. Схоже, що ступінь зацікавленості у своєчасному та стратегічному залученні до консультацій зростає порівняно із ситуацією до початку децентралізації. У деяких випадках така добра воля перетворилася на зобов'язання з боку регіональних або місцевих органів влади. У Закарпатській області декілька респондентів висловлювалися щодо консультативних рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, створених нещодавно за ініціативи облдержадміністрації. Стверджується, що це є першою в Україні діалоговою платформою такого типу. Узгодження і консультації тут є засобом пошуку спільних підходів до різних міжгалузевих питань, що виникають у громадах та між ними. Ще одним надихаючим прикладом є ініціатива депутатів Баранинської ОТГ щодо проведення громадських слухань. Респонденти зазначали, що це був успішний перший досвід. Він може бути прикладом для інших ОТГ, готових створити механізми участі на рівні громади. У Чернівецькій обласній державній адміністрації діє Регіональна рада з питань етнонаціональної політики, до складу якої входять науковці, спеціалісти з питань міжнаціональних відносин, лідери національно-культурних товариств регіону. Одеська обласна державна адміністрація утворила Раду представників етнокультурних організацій.⁹⁷ Подібні структури діють у п'яти районах області. За словами респондентів, через об'єднання громад ці ради будуть реорганізовані, проте кілька ОТГ зацікавлені у встановленні таких каналів зв'язку і консультацій між національними меншинами та місцевими органами влади. Наразі в Одеській області нараховується не так багато прикладів існування механізмів громадської участі. За словами респондентів, лише дві ОТГ (а саме – Біляївська і Балтська), а також міста обласного значення мають бюджети для забезпечення такої участі. Місцева влада Красносільської ОТГ вдається до опитувань у соціальних мережах, щоб залучати громаду й отримувати відгуки стосовно питань, що становлять місцевий інтерес.

Бракує чи зовсім відсутня інформація щодо довгострокових ініціатив, націлених на посилення участі жінок, молоді та інших вразливих груп національних меншин в ухваленні рішень на місцевому рівні.⁹⁸

⁹⁷ Станом на січень 2020 року Рада складається з понад 30 національних та культурних організацій.

⁹⁸ За словами урядовців, відповідні ініціативи вже реалізовані в деяких інших областях та інших (не охоплених інтерв'ю) ОТГ Чернівецької області в рамках програми "Сприяння гендерній рівності та розширення прав і можливостей жінок в рамках децентралізації" (проект, підтриманий урядом Канади), проте ми не стикалися з подібними ініціативами під час інтерв'ю.

Керівник громадської організації національної меншини наголосив на необхідності втілення більшої кількості освітніх проєктів для молоді і представників ОТГ щодо суті ОТГ, а також того, як працює цей формат об'єднання, які перспективи та переваги надає. Він зазначив, що «патерналістська позиція, згідно з якою «держава зробить все», є дуже шкідливою і є наслідком майже 80 років диктаторського тоталітарного режиму. За один день ситуацію не зміниш на позицію «все залежить від мене, я сам повинен щось робити у власній оселі, у своєму районі, у своїй ОТГ». Як вдалий приклад він представив реалізацію в серпні 2020 року проєкту, підтриманого Українським фондом культури, з оцифрування культурної спадщини німецьких поселень Волинської області. У деяких селах це створило додаткові можливості для розвитку туризму, креативних індустрій та святкових подій.

Респонденти у Чернівецькій, Закарпатській та Одеській областях згадували заходи за участі жінок, молоді та літніх людей, що зосереджувалися як на збереженні та демонстрації традицій і звичаїв національних меншин (приміром, національного вбрання, пісень і танців, традиційних ремесел), так і на розвитку громади через освіту для дорослих.⁹⁹ На думку респондентів, такі види діяльності дають можливість розвивати у громадах неформальні соціальні зв'язки, які згодом можуть дієво сприяти реалізації інших громадських ініціатив. Це підводить нас до тем залученості громадськості і ролі організацій громадянського суспільства (НУО).

Участь громадськості в ухваленні рішень передбачає надання інформації, дискусії та активну участь окремих людей і груп та організацій. Громадянське суспільство здебільшого сприймається як головне у сенсі створення для національних меншин майданчиків для висловлювань і публічного донесення їхньої занепокоєності з приводу конкретних питань. Водночас більшість респондентів із Одеської області вказує на те, що декілька місцевих ГО долучилися до надмірної поляризації публічних дебатів з приводу процесу об'єднання. На думку респондентів, такі ГО (часто засновані та керовані політиками, які опонують реформам) претендують на представництво інтересів національних меншин¹⁰⁰ і навмисно поширюють дезінформацію та напівправду. Коли ж довіра руйнується, тоді і роль залучення та участі громадськості стає сумнівною.

Наразі існує очевидна потреба у посиленні спроможностей місцевого громадянського суспільства і підтримці ГО, залучених до позапартійних громадських проєктів і діяльності всередині громади. Респонденти Закарпатської і Чернівецької областей вважають корисною для розвитку громад роль громадських організацій та активістів. Спільні ініціативи, серед яких регіональна асоціація «Реформи для гідного життя», виявилися особливо успішними. Ця асоціація була створена за спільної ініціативи закарпатських регіональних осередків Асоціації міст України та Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад, Регіональної асоціації розвитку і реформ у містах, містечках і селах «Закарпаття - 20 століття», а також коаліції закарпатських громадських організацій «За реформи та європейську інтеграцію України».

⁹⁹ Наприклад, з 2017 року Красносільська ОТГ Одеської області організовує публічний захід «Європейські дні», на якому місцеві меншини демонструють свою традиційну культуру. ОТГ ухвалила власну програму розвитку національних меншин на 2019-2021 роки. За словами представників Вилківської ОТГ, громада виборолла кошти на реалізацію проєкту, мета якого полягає у наданні кращих послуг літнім людям у місцевих громадських центрах і бібліотеках, де їм також пропонують курси комп'ютерної грамотності. В Магальській та Острицькій ОТГ Чернівецької області стартував проєкт, спрямований на залучення жінок з різних національних меншин до неформальної освітньої діяльності. У Закарпатській області Молодіжна рада, створена в Тячівській ОТГ, сформувала хорівий колектив, до репертуару якого увійшли традиційні народні пісні національних меншин громади.

¹⁰⁰ «Наші національно-культурні об'єднання насправді є відгалуженнями політичних партій» (місцевий представник, Одеська обл.).

Брак технічних знань та управління проектами серйозно стримує розвиток громад сільських ОТГ. У Чернівецькій області респонденти зазначили, що участь ГО принесла подвійну користь кільком сільським ОТГ: з одного боку, зовнішні експерти надавали технічну допомогу для проектів розвитку громади, а з іншого, працівники ГО надихнули місцевих активістів, які перейняли їхній досвід, ініціювати заходи з розгортання громадської активності на місцевому рівні.¹⁰¹ Яскравий приклад – проект, координований Асоціацією органів місцевого самоврядування «Агенція розвитку громад Буковини», який реалізується у восьми ОТГ. Проект фінансується ЄС у рамках ініціативи Мери за економічне зростання (M4EG).¹⁰² Тривають також проекти транскордонного співробітництва з молдовськими і румунськими партнерами. Деякі проекти реалізуються за програмами Східного партнерства. Як підкреслювали респонденти, багатомовність цих громад, їхнє етнокультурне розмаїття і розташування – все це може бути реальними перевагами з погляду на доступ до ресурсів і перспективи подальшого розвитку.

Національні меншини можна розглядати як чинник сприятливого розташування (Standortfaktor)¹⁰³ у контексті регіонального розвитку. Поліетнічні ОТГ у прикордонних регіонах можуть бути особливо привабливими для інвесторів.¹⁰⁴ Респонденти з Одеської області повідомили, що Кілійська ОТГ ставить за мету перетворити потенціал, закладений в її етнокультурному розмаїтті, на туристичний бренд. Представник ОТГ наразі проходить навчальний курс в Академії культурного лідерства 2.0, щоб навчитися створенню брендів культурного туризму. Вселяє надію те, що стратегія розвитку Одеської області до 2027 року передбачає реалізацію амбітного проекту, спрямованого на створення мережі регіональних центрів розвитку культурної та креативної індустрії у семи громадах Одеської області: Болградській, Савранській, Ширяївській, Кілійській, Вилківській, Ренійській, Ананьївській.

¹⁰¹ Участь людей в ухваленні рішень на місцях у парадигмі місто-село є однією з основних сфер, охоплених проектом LoGov - місцеве самоврядування і зміни у взаємодії між містом і селом. Докладніше див. <http://www.logov-rise.eu/>.

¹⁰² Мери за економічне зростання (M4EG) є новою ініціативою Європейського Союзу, запровадженою в січні 2017 року в рамках Східного партнерства. Докладніше див. <https://www.m4eg.eu/en/>.

¹⁰³ Наприклад, доповідь “Аналіз компетентності: національні меншини як Standortfaktor (Standortfaktor) в німецько-данському прикордонному регіоні: робота один з одним і один для одного” (2007). Звіт про дослідження Eurac на замовлення ландтага (парламента) землі Шлезвіг-Гольштейн. У дослідженні відображені як жорсткі, так і м'які географічні чинники, які пропонують меншини у сенсі надання регіону привабливості для інвесторів. Ці чинники ґрунтувалися на визначенні наявного соціального і людського капіталу, а також на крос-культурному досвіді меншин.

¹⁰⁴ “У деяких регіонах ми вже бачимо зацікавленість ОТГ у підтримці [концепцій і планів розвитку], зокрема для розвитку туризму з етнічним колоритом” (керівник ГО національної меншини). На його думку, формат ОТГ створює найкращі можливості для впровадження таких концепцій і планів.

5. Висновки і рекомендації

5.1 Висновки

Труднощі з оцінкою реформи місцевого самоврядування різними зацікавленими сторонами обумовлені тим, що одночасно було запроваджено кілька реформ (приміром у сфері освіти, охорони здоров'я, використання мов меншин тощо), тому деяким респондентам було важко їх розрізняти. Разом з тим, результати напівструктурованих інтерв'ю, проведених у рамках проєкту, добре ілюструють відмінності між потребами та очікуваннями національних меншин в Україні. Будучи окремими реформами та переслідуючи різні цілі, вони мають взаємопов'язаний вплив та життя національних меншин та не можуть бути впроваджені чи оцінені повністю окремо.

Слід підкреслити, що цьому дослідженню перешкоджав брак доступу до відомостей щодо національних меншин. За останні два десятиліття дані перепису 2001 року втратили актуальність не лише внаслідок природних демографічних процесів, але також і з огляду на наслідки конфлікту на сході України, який призвів до міграції в інші регіони України 1,5-2 млн. осіб (внутрішньо переміщені особи).

Загалом ідея децентралізації влади позитивно оцінюється громадянами і місцевими елітами. Такий висновок підтримується як загальнонаціональними соціологічними опитуваннями громадян, так і інтерв'ю, проведеними у рамках проєкту з різними представниками місцевих еліт. Переважна більшість опитаних погодилися, що реформа місцевого самоврядування рухає країну у правильному напрямі і надає місцевим громадам більше можливостей. Цей висновок також стосується національних меншин, які зосереджені на певних територіях і які – завдяки децентралізації повноважень та фінансових ресурсів – можуть мати більший вплив (через своїх представників) на надання послуг, що є вкрай важливими для повсякденного життя місцевих громад. Старі сільські чи міські ради були ближчими до громадян, але ослабкими. Нові ОТГ можуть виявитися більш віддаленими, хоча все-таки ближчими, ніж районна адміністрація (їй до того ж бракувало місцевої виборної легітимності). Але вони тепер відповідають за велику кількість життєво важливих функцій.

Це не означає, що процес реформування не піддавався жодній критиці. Критичні коментарі стосувалися як початкового етапу (багато респондентів скаржилися на відсутність достатньої інформації і сталої законодавчої бази), так і поточної стадії реформи, реалізованої в 2020 році, коли ухвалювалися рішення щодо «адміністративного» об'єднання тих громад, які не спромоглися домовитися зі своїми сусідами в період добровільного об'єднання (2015-2019). Частка таких «адміністративних» об'єднань є найвищою в Закарпатській області, де обласна державна адміністрація швидше блокувала, ніж підтримувала реформу на попередніх етапах. Крім того, в окремих інтерв'ю серед колишніх працівників місцевої держадміністрації відчувався страх перед безробіттям як потенційним негативним побічним ефектом реформи.

Районна державна адміністрація часто опинялася серед головних опонентів реформи, що легко можна пояснити тим, що саме районний рівень втрачав значну частку своїх функцій, фінансових ресурсів і контролю над найнижчим рівнем місцевого врядування.

Згідно з проведеними у місцевих громадах інтерв'ю, етнічний чинник виявився відносно незначущим при ухваленні рішень щодо об'єднання (протилежну думку висловлювали деякі представники організацій національних меншин, що діють на національному рівні). Лише в південній частині Одеської області та меншою мірою у Закарпатській області цей чинник згадували як потенційний привід для конфлікту. В останньому випадку страх перед сепаратизмом та етнічними конфліктами розглядався деякими особами (зокрема з обласної державної адміністрації) як аргумент проти реформи.

Представники поліетнічних ОТГ у всіх досліджуваних регіонах частіше поділяли позитивне ставлення до результатів реформи (як до такої, що створює додаткові стимули і можливості для задоволення потреб національних меншин), ніж представники ГО національних меншин регіонального або національного рівнів.

Більшість організацій національних меншин (регіонального і національного рівнів) не були активно залучені до консультацій щодо об'єднання територіальних громад і не надавали рекомендацій щодо формування відповідної політики, оскільки місцеві лідери громадської думки (насамперед сільські або селищні голови громад, населених національними меншинами) відігравали лідируючу роль у цьому процесі на місцевому рівні.

Процес об'єднання не позначився на можливостях отримувати адміністративні послуги мовами меншин, оскільки багатомовна інформаційна практика (публічні вивіски, оголошення, комунікації тощо) де-факто були запроваджені раніше, хоча при цьому стан справ з дотриманням Україною своїх зобов'язань за ЄХРММ вже не був належним ще до початку процесу об'єднання громад. Однак здається, що бракує загальної обізнаності на рівні ОТГ і серед місцевих громад щодо потенційного впливу вимог закону, який зобов'язує використовувати державну мову у публічній сфері відповідно до Закону про забезпечення функціонування української мови як державної від 2019 року.

Найбільше занепокоєнь висловлювалося з приводу шкільної освіти в ОТГ, що насамперед обумовлювалося національною шкільною реформою. У ході реорганізації шкільної мережі в об'єднаних громадах навчання мовами національних меншин у малих школах може постраждати після їхнього входження до складу опорної школи.

Ще однією проблемою, яка хоча і не пов'язана безпосередньо з реформою місцевого самоврядування, але згадувалась, є ціна підручників для класів з навчання мовами національних меншин (надрукованих в Україні), яка є набагато вищою за такий же підручник українською мовою. Втім, за даними Міносвіти, їхня закупівля зараз здійснюється за рахунок державного бюджету відповідно до регіональних потреб.

Різні думки представників тих чи інших національних меншин щодо освіти і використання мов меншин у публічній сфері засвідчують відмінності у потребах і очікуваннях національних меншин України. Не існує універсального рішення для територіального і культурного управління. Реформа місцевого самоврядування, поряд із усіма її перевагами, створює також і виклики для національних меншин. Для подолання викликів, пов'язаних із низкою впроваджуваних в Україні реформ, потрібно брати на себе певні зобов'язання, мати ресурси і вдаватися до гнучких підходів, заснованих на посиленій співпраці та координації між державними органами влади, місцевим самоврядуванням і національними меншинами.

Кілька респондентів зазначили, що представництво національних меншин, як і всіх місцевих мешканців, у місцевих радах опинилося під загрозою через нові виборчі правила, згідно яких обрання до рад громад з кількістю виборців понад 10 000 осіб відбуватиметься лише за списками кандидатів від партій. Висловлювалися занепокоєння з приводу потенційної втрати вибору, додаткових впливів, які можуть чинити на життя громади політичні партії, та залежності місцевих депутатів швидше від представників політичних партій, ніж від виборців. Представництво меншин ще більше постраждає через нещодавні зміни щодо виборчого законодавства, які передбачають, що місцеві жителі не обиратимуть своїх сільських старост (оскільки їхнє призначення здійснюватиме місцева рада). Про ці питання докладно йдеться у наступному розділі цього звіту.

Складається враження, що зростає інтерес усіх зацікавлених сторін до консультативних механізмів та інструментів залучення громадськості. Однак згадки про позитивні приклади в трьох областях є лише поодинокими ініціативами, а не результатом скоординованої та комплексної стратегії, покликаної активізувати залучення громадян до ухвалення рішень за допомогою демократичних інструментів участі.

5.2 Рекомендації

- **Здійснювати моніторинг результативності та ефективності реформи місцевого самоврядування та популяризацію кращих практик.**

Реформу місцевого самоврядування можна вважати успіхом, але вона вимагає подальшого моніторингу і можливих коригувань для посилення позитивних та зменшення імовірних негативних наслідків. У кількох європейських країнах територіальні реформи вивчалися дуже ретельно, тож методика подібних досліджень відома в академічних колах.¹⁰⁵ Дослідження такого порядку слід заохочувати в Україні, можливо, за підтримки міжнародних донорських програм, здатних сприяти цьому шляхом запрошення досвідчених у цій галузі науковців з інших країн. Було б особливо цікаво побачити різницю між результатами діяльності ОТГ, які були утворені на добровільних засадах на перших етапах реформи, і тими, що формувалися згори за адміністративними рішеннями.

Водночас надзвичайно важливо сприяти передовим практикам участі та розширення прав національних меншин в контексті реформи в Україні. Як показали результати цього дослідження, у вибраних регіонах уже існує чимало історій успіху.

- **Забезпечити чіткий розподіл повноважень та відповідальності між державою та органами місцевого самоврядування, а також поміж органами місцевого самоврядування різних рівнів.**

Ще однією нагальною рекомендацією є чітке врегулювання взаємин між структурами районного рівня і ОТГ, які перебрали на себе більшість повноважень, що раніше забезпечували райони.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Наприклад: Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe, Strasbourg: Council of Europe, 2017; A. Gendwiński, A. Kurniewicz, P. Siwaniewicz "The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies", Space and Polity, 2020 ("Чи має значення розмір? Інструментарій реформ територіального об'єднання в Європі", "Вплив муніципальних територіальних реформ на економічні показники діяльності місцевого самоврядування. Систематичний огляд квазі-експериментальних досліджень")

¹⁰⁶ Нещодавно Мінрегіон підтримав розробку нових редакцій Закону «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», які мають вирішити проблему. Ці проекти законів знаходяться на розгляді відповідного Комітету Верховної Ради.

У більш загальному плані необхідно визначитися, чи потрібна Україні дво- або трирівнева система врядування, і в разі останнього випадку, які саме повноваження належатимуть районам.

Подібним чином подальшого обговорення вимагає те, наскільки окремі послуги мають регулюватися на національному рівні, і наскільки вони повинні бути предметом дискреційних повноважень на рівні місцевої політики. Загалом, кілька секторів виглядають надмірно регламентованими. Відтак наділення нових органів влади ОТГ більшою свободою маневру дозволило б вдаліше пристосувати їхню діяльність до місцевих умов, щоб краще реагувати на конкретні потреби місцевих громад (у тому числі щодо врахування інтересів національних меншин, які зосереджені в деяких ОТГ).

- **Розглянути питання перегляду законодавства про місцеві вибори задля забезпечення рівного представництва всіх громад у місцевих виборчих органах.**

Новоухвалені виборчі правила, якими запроваджено пропорційну представницьку виборчу систему з відкритими виборчими списками політичних партій для виборів в ОТГ з більш ніж 10 000 виборців, можуть негативно вплинути на політичне представництво всіх місцевих спільнот, зокрема національних меншин. Як правило, вплив обраної виборчої системи на національні меншини залежить від соціально-політичного і демографічного становища у країні. За мажоритарної системи, якщо виборці партії, що представляє інтереси національної меншини, проживають компактно, то найімовірніше, що відповідна партія зможе отримати місця в одному або декількох виборчих округах. Українській владі слід оцінити вплив чинної виборчої системи на представленість меншин, врахувати можливо вдаліші альтернативні рішення та внести відповідні зміни до виборчого законодавства. Потенційно існує кілька проблем та відповідних рекомендацій:

- Політичні партії в Україні є недостатньо сильними, щоб бути присутніми і діяти в усіх громадах, яких стосуються зміни виборчих правил. У довгостроковій перспективі метою реформи може бути зміцнення місцевих осередків політичних партій, але в коротко- і середньостроковій перспективі це створює проблеми для належного представництва. Рекомендується розглянути можливість підняття порогу виборів за пропорційною системою до 20 000 або навіть 40 000 чи 50 000 осіб. Це дозволило б організувати пропорційні вибори у громадах, де спостерігається більша активність політичних партій. Натомість у невеликих громадах мажоритарна система з виборчими округами (мандатними територіями) у різних частинах ОТГ допоможе забезпечити представництво національних меншин, які зосереджені в деяких містах/селах ОТГ;
- Більшість національних меншин не здатна задовольнити вимоги щодо реєстрації політичних партій, або просто не бажає брати участь у партійній діяльності. Тому для полегшення їхньої участі у виборчому процесі рекомендується дозволити подавати на вибори списки не лише від зареєстрованих політичних партій, але й різних громадських організацій (зокрема організацій національних меншин) і навіть ситуативних груп громад;
- Хоча пропорційна виборча система часто розглядається як сприятлива для представництва національних меншин, це не обов'язково відповідає дійсності. Країни з такою моделлю голосування мають виборчі пороги, здатні усувати загрозу надмірної роздрібненості їхніх виборчих органів.

Принцип ефективної рівності допускає звільнення від порогових значень для партій/організацій, які представляють інтереси національних меншин. Українській владі слід розглянути питання щодо зниження нинішнього 5%-го порогу, або взагалі вдатися до звільнення від нього для партій/організацій національних меншин. З приводу останнього такого рішення маємо приклад парламентських виборів у Польщі, де 5%-ий поріг не застосовується до кандидатів, висунутих організаціями національних меншин. Ще один приклад - цього разу на субнаціональному рівні, - датська меншина в Німеччині звільняється від 5%-го виборчого порогу в землі Шлезвіг-Гольштейн.¹⁰⁷ Ця рекомендація взаємопов'язана з попередньою (щодо можливості подання списків для ГО, які не є політичними партіями);

- Малі національні меншини можуть бути не в змозі набрати необхідну для отримання мандату кількість голосів, або ж вплинути на процес ухвалення рішень з питань, що їх турбують. Особливий механізм зарезервованих місць гарантує мінімальну представленість національних меншин у виборних органах, і, певно, його варто було б обговорити. Таке рішення було прийнято, наприклад, Хорватією, Румунією та Словенією.¹⁰⁸ Право вето у вигляді механізму призупинення рішень має застосовуватися як крайній захід, оскільки воно може потенційно блокувати процес ухвалення рішень, знижує ефективність місцевого врядування. Але якщо він діє в обмежених обсягах (приміром, певні сфери діяльності, що становлять інтерес для меншини) і передбачає процедуру посередництва (яка активується після застосування вето), його можливо вважати дієвим інструментом для забезпечення того, щоб національні меншини мали право голосу з питань, які їх стосуються. Українській владі рекомендується оцінити нинішнє становище малих національних меншин і зважити актуальність таких особливих механізмів, спрямованих на забезпечення їхньої ефективної політичної участі.
- **Удосконалити правові рамки щодо субмуніципальних органів врядування, що захищають ідентичність і представляють інтереси малих громад.**

Пропонується, щоб центральні органи влади підготували правову базу, яка підтримувала б функціонування субмуніципальних органів врядування, що захищають ідентичність і представляють інтереси менших громад (селищ і сіл), які увійшли в об'єднану громаду. Реформа місцевого самоврядування була запроваджена для зміцнення місцевого самоврядування і посилення здатності ефективно виконувати широкий спектр завдань. Але самоідентифікація громадян з меншими територіальними громадами, особливо якщо в них проживають національні меншини, також є гідною захисту цінністю. У кількох країнах, які пройшли через децентралізацію, менші сільські ради не зникли повністю.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Див. J. Marko and S. Constantin, "Against marginalisation: the right to effective participation." In Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance. History, Law, Ideology and Politics in European Perspective, edited by J. Marko and S. Constantin, 340-395. London and New York: Routledge, 2019 ("Проти маргіналізації: право на ефективну участь").

¹⁰⁸ Там само. Щодо гарантованого представництва національних меншин на субнаціональному рівні, варто згадати рішення, передбачене Хорватським конституційним законом про права національних меншин 2002 року, який регулює ситуацію, коли навіть одного представника національної меншини (що представляє більше ніж 5% і менше 15% населення муніципалітету) було обрано до органу місцевого самоврядування. У цьому випадку кількість членів законодавчого органу цього місцевого самоврядування буде збільшена на одного члена, а кандидат від національної меншини, не обраний першим у списку на основі пропорційного успіху кожного списку на виборах, буде вважатися обраним.

¹⁰⁹ Наприклад, N. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralisation Beyond the Municipal Tier, London: Palgrave-Macmillan, 2018, DOI: 10.1007/978-3-319-64725-8; G. Peteri (ed.) Mind your own business: community governance in rural municipalities, Budapest: LGI-Open Society Institute, 2006 ("Суб-муніципальне врядування в Європі: Децентралізація за муніципальними межами", "Піклуйтеся про власний бізнес: управління громадою в сільських муніципалітетах").

Вони все ще мають символічне політичне представництво («сільський лідер» - термін може бути різним у різних країнах). Рекомендується скасувати нещодавні зміни щодо виборчого законодавства, які передбачають, що в Україні місцева рада (а не місцеві мешканці) обирає сільського старосту. У деяких країнах субмуніципальні установи також мають право ухвалювати рішення щодо невеликих місцевих інвестицій завдяки механізму «фондів розвитку села». Закон, що уможливорює такі рішення, може бути засобом зміцнення становища національних меншин, зосереджених на невеликих територіях, та посилення їхньої підтримки реформи.

Однак законодавча база для субмуніципальних установ повинна забезпечувати лише дуже загальний сприятливий механізм. Деталі його впровадження залежатимуть від органів влади окремих ОТГ. Тому ця рекомендація адресується як центральним, так і місцевим органам влади.

- **Зміцнити фінансові та правові інструменти для забезпечення доступності та якості освіти в школах, де ведеться викладання предметів мовами національних меншин.**

Рекомендується розглянути механізми **забезпечення додаткового фінансування шкіл із викладанням мовами меншин**. Потреба у такій додатковій підтримці випливає з того, що подібні школи мають вищі витрати через більшу кількість предметів, які в них викладаються (ще одна мова на додаток до предметів, що є в школі, де викладають лише українською). Є моделі і з інших країн, які можна вивчити в цьому зв'язку. До прикладу, у Польщі приділяють особливу увагу школам із національними меншинами, зокрема шляхом надання загальних шкільних дотацій за спеціальною формулою.

Використання мов меншин у системі освіти. За останні кілька років Україна здійснила дві великі реформи (децентралізація лади та освіта), які стосуються кількох сфер, що значною мірою непокоять національні меншини. Взаємозв'язок цих реформ істотно впливатиме на ситуацію з навчанням мовами меншин в українських школах. Зміни щодо викладання в школі мов меншин або предметів мовами меншин слід запроваджувати лише після якісно проведених консультацій із представниками відповідних національних меншин. Український уряд повинен стежити за ситуацією щодо шкіл із викладанням мовами меншин у нещодавно створених ОТГ, особливо щодо потенційного закриття або пониження статусу таких закладів. Слід нагадати про рекомендацію Консультативного комітету РКЗНМ 2017 року стосовно того, що українські органи влади мають «дотримуватися гнучкості при впровадженні адміністративно-територіальної реформи та забезпечити, щоб доступність і якість освіти в школах з навчанням мовами меншин не постраждали внаслідок створення великих опорних шкіл і приділення надмірної уваги фінансовій ефективності».¹¹⁰ Навіть більше, Комітет експертів ЄХРММ дійшов висновку, що освіта повністю або головним чином болгарською, кримсько-татарською, німецькою, грецькою, угорською, польською, румунською та російською мовами має бути забезпечена.¹¹¹

¹¹⁰ Четвертий висновок щодо України, ухвалений Консультативним комітетом Рамкової конвенції про захист національних меншин 10 березня 2017 року, ACFC/OP/IV(2017)002, Страсбург, п. 162.

¹¹¹ Другий оціночний звіт Експертного комітету із застосування Хартії в Україні (ECRML(2014)3), параграф. 110). Третій оціночний звіт Експертного комітету із застосування Хартії в Україні (CM(2017)97), параграф. 18.

- **Посилити правові рамки з захисту національних меншин.**

Використання мов меншин у публічній сфері. Одним із найважливіших і позитивних елементів децентралізації влади є наближення процедур ухвалення рішень до громадян. Однак впровадження реформи місцевого самоврядування одночасно із реалізацією Закону забезпечення функціонування української мови як державної від 2019 року створює «мовний бар'єр» між представниками національних меншин і процесами ухвалення рішень, що зачіпають їхнє життя. Використання мов меншин у місцевій публічній сфері є важливим чинником єднання органів публічної влади і мешканців. Українському уряду слід розглянути питання про внесення змін до чинних обмежувальних нормативних актів, які стосуються використання мов меншин у відносинах з органами публічної влади, і – відповідно до Конституції України та її міжнародних зобов'язань згідно з РКЗНМ і ЄХРММ – якнайшвидше ухвалити новий закон про захист національних меншин.

- **Розширити правові рамки з питань демократії участі, популяризувати використання відповідних інструментів та посилити цілеспрямовану діяльність з розбудови інституційної спроможності та підвищення обізнаності.**

Поряд із участю у виборах, громадська участь є головним демократичним інструментом, який забезпечує громадянам альтернативну можливість зробити так, щоб їхній голос впливав на державні справи і на ухвалення рішень. Громадська участь може допомогти впровадженню реформи, об'єднавши громадян, громадянське суспільство і політиків, створивши культуру участі територіальних громад та побудувавши «локальну ідентичність», відчуття співучасті у справах громади. Ухвалення спеціальних положень про громадську участь створює загальні рамки демократії участі. А ефективне впровадження інструментів громадської участі залежить переважно від волі органів публічної влади і щирої участі та відданості з боку всіх причетних. Головні принципи, які мають скеровувати цей процес, – це відкритість, інклюзивність і рівна участь жінок, молоді й інших вразливих груп. Українській владі слід розглянути можливість ухвалення конкретних положень щодо участі громадськості у відповідності до керівних принципів Ради Європи та щодо підтримки створення інструментів демократії участі, зосереджених на темах, близьких до інтересів громадян (приміром: бюджет, школи, охорона здоров'я) на регіональному і субрегіональному рівнях.

Важливим елементом та передумовою громадської участі є доступ до інформації та комунікації між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, організаціями національних меншин та громадянським суспільством загалом, громадами та приватними особами. Це двосторонній процес, який виховує політичну культуру участі, співпраці та взаємної довіри та підвищує рівень соціальних та громадянських компетенцій у всьому суспільстві. Український уряд повинен вдосконалити свою політику доступу до інформації і комунікації та підтримувати ОМС у розробці та розширенні програм громадянської освіти з урахуванням місцевих потреб, а також програм підвищення обізнаності та розбудови спроможності, спрямованих на конкретні групи, такі як національні меншини, жінки та молодь. Ось кілька рекомендацій, здатних посилити участь громади у місцевому самоврядуванні, зокрема і роль національних меншин.

¹¹² «Керівні принципи участі громадськості у прийнятті політичних рішень», ухвалені Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів, CM(2017)83-й остаточний. Докладніше див.: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd.

¹¹³ Новий проєкт Закону про місцеве самоврядування передбачає ці функції як компетенцію ОМС.

Одним із таких механізмів може бути функціонування **консультативних органів**. Їхня діяльність залежить від кількох чинників, серед яких членство в них і процедури діяльності, а також фінансові та людські ресурси, виділені для них. Відкриті і інклюзивні процедури формування персонального складу таких органів мають важливе значення для формування довіри до консультативних органів. Збалансований між представниками національних меншин і публічними службовцями склад таких органів вимагає рівного представництва. Українські органи влади мають переглянути порядок функціонування дорадчих органів на центральному рівні та ухвалити рішення щодо загальних підходів до створення дорадчих органів, які відповідають за питання, що становлять інтерес для національних меншин на рівні ОТГ. Однак детальна реалізація також залежатиме від місцевої політики, тому ця рекомендація стосується обох рівнів врядування. Приклади таких місцевих консультативних органів можна знайти в Чеській Республіці та в Сербії.¹¹⁴

Органи місцевого самоврядування могли б розглянути можливість **ухвалення статутів та (або) положень місцевих рад**, які б передбачали процедури та інструменти, що забезпечують моніторинг і нагляд за дотриманням прав меншин.

¹¹⁴ Докладніше див.: Malloy, L. Djordjevic and N. Mekahal, “Strengthening the protection of national minorities in Ukraine: executive structures and specialised dialogue mechanisms in an international perspective”, Council of Europe, November 2018 («Дослідження: підсилення захисту національних меншин в Україні: виконавчі структури та механізми спеціалізованого діалогу в міжнародному ракурсі»): <https://rm.coe.int/coe-report-national-minorities-protection-ukraine-nov2018/1680956a8b>.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Цей звіт не обов'язково відображає офіційну позицію Ради Європи або її держав-членів. Оригінальна версія цього звіту англійською мовою. У разі розбіжностей англійська версія має перевагу. Всі запити щодо відтворення або перекладу цілого або частини цього документу мають бути адресовані Генеральному директорату II з питань демократії Ради Європи.