

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



м. Страсбург, 12 вересня 2012 року

CELGR/LEX 6/2012

(оригінал англійською мовою)

**ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ
ЗАСІДАННЯ КРУГЛОГО СТОЛУ З ПИТАНЬ
РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(м. Севастополь, 27–28 серпня 2012 року)**

Цей звіт підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія, у співпраці з проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція, професором Павелом Свяневічем, Варшавський університет, Польща, та п. Дайен Буньян, партнер Консалтингової компанії GEM Consulting, Велика Британія.

Вступ

Цей звіт було підготовлено за результатами засідання круглого столу з обговорення проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та на запит Конституційної Асамблеї в рамках діяльності Програми Ради Європи (РЄ) «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Уряду Швеції).

Звіт базується на 6-й редакції проекту Концепції. Раніше детальний висновок щодо проекту Концепції в редакції від березня 2012 року був офіційно представлений РЄ у червні 2012 року¹.

Обговорення останньої редакції проекту Концепції підтвердило попередній висновок РЄ: проект Концепції є адекватною основою для комплексної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яку РЄ рекомендує впродовж багатьох років, за умови, що деякі положення мають бути уточнені, а деякі пропозиції мають бути враховані. В цілому, новий проект Концепції значно поліпшений за декількома позиціями:

- покращено формулювання стратегічного бачення завдяки визначенню мети кожного етапу реформи;
- уточнені майбутні функції місцевих державних адміністрацій на *районному* та *обласному* рівнях;
- чітко визначені зобов'язання щодо стимулів для муніципалітетів здійснювати реформи та майбутньої фінансової бази реформування, хоча це повинно бути прописано більш детально: фінансові аспекти, цілком імовірно, будуть вирішувати успіх або провал реформи.

Однак, деякі важливі питання все ще потребують уточнення, і документ може бути вдосконалений. Також слід розглянути ключові завдання реформи та етапів її реалізації.

¹ Висновок РЄ CELGR/LEX 4/2012 від 12 червня 2012 року, який було надіслано до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

I. Ключові завдання реформи

1. Метою реформи є вдосконалення якості та доступності публічних послуг, що надаються населенню на місцевому рівні органами місцевого самоврядування.
2. Існуватиме трирівнева система з органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями на кожному з них.
3. Система *матрьошки* там, де вона ще існує, буде скасована: існування місцевих рад на території міста з рівними правами місцевого самоврядування призводить до плутанини у розподілі завдань; але це не виключатиме можливості створення органів самоорганізації населення.
4. Ключовим питанням територіальної реорганізації є територіальна реформа на першому рівні для того, щоб досягти такої моделі органів базового рівня, які мають адміністративну і фінансову спроможність виконувати функції, покладені на них.
5. На кожному рівні будуть існувати виконавчі органи місцевого самоврядування: це вимагає конституційної реформи для того, щоб забезпечити проведення виборів своїх виконавчих органів обласними та районними радами.
6. Як наслідок, зміниться природа місцевих державних адміністрацій. Вони вже не будуть органами здійснення загальних адміністративних функцій, а органами, що відповідають за нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування та за контроль і координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади (див. пар. 5 в розділі «Завдання реформи»).
7. Участь громадян в управлінні справами місцевого самоврядування буде розвиватися на новій правовій основі, органи місцевого самоврядування та їхні службовці будуть підзвітними перед громадянами.
8. Що стосується місцевих фінансів, проект Концепції закладає чотири визначальні обов'язкові умови для функціонування нової системи: а) дотації вирівнювання будуть надаватися безпосередньо кожному місцевому бюджету на основі уніфікованих стандартів адміністративних та соціальних послуг; б) виконання власних повноважень фінансуватиметься за рахунок місцевих податків і зборів, отриманих на території відповідної територіальної громади, а місцеві ради самостійно встановлюватимуть їх ставки; в) податкові пільги можуть

встановлюватися лише органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки; г) органи місцевого самоврядування отримують доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку при наявності державного контролю, спрямованого на убезпечення від банкрутства.

9. Будуть створені нові можливості для органів місцевого самоврядування об'єднувати ресурси та майно для реалізації спільних цілей.

II. Етапи реформування

Концепція все ще передбачає два етапи, але період їх реалізації продовжено; мету етапів сформульовано більш чітко:

перший етап: 2012-2014 роки,

другий етап: 2015-2017 роки,

що відповідає графіку політичних виборів: парламентські вибори у 2012 і 2017 роках; президентські вибори в 2015 році.

Це має сенс як мандат для нового парламенту, оскільки означає, що реформа повинна бути повністю реалізована до парламентських виборів 2017 року.

Метою першого етапу є створення сприятливих умов для впровадження реформи. Він має, в деякому роді, експериментальний характер:

- Згідно Концепції на перше місце ставиться прийняття законодавчої бази щодо розширення участі громадян, законопроект з цього питання знаходиться на розгляді Верховної Ради: це могло би підняти інтерес до реформи серед громадян, показавши їм, які вигоди вони можуть отримати, маючи менш фрагментоване і більш децентралізоване місцеве самоврядування. Це має супроводжуватися заходами з підвищення обізнаності щодо реформи для того, щоб зробити її прийнятною для громадян. Проте, слід уникати надмірного регулювання, як вказувалося у експертній оцінці РЄ від липня 2012 року (оцінка законопроекту стосовно органів самоорганізації населення, що очікує свого розгляду), особливо коли не передбачається делегування повноважень організаціям громадян.

- Має бути нова законодавча база для реалізації права муніципалітетів на добровільне об'єднання, яка передбачає надання державної підтримки для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності протягом трьох років; РЄ кілька років поспіль рекомендувала встановити зв'язок між територіальною реформою та програмами розвитку як стимул для консолідації громад².
- Закон має встановити нові правові засади для міжмуніципального співробітництва.
- Закон має визначити власні повноваження: обов'язки та повноваження органів місцевого самоврядування.
- Адміністративні та соціальні послуги мають бути уніфіковані та стандартизовані як гарантія максимальної доступності послуг для їх споживачів на рівних умовах, чи то вони надаються населенню органами місцевого самоврядування, чи місцевими адміністраціями.
- Службовці органів місцевого самоврядування повинні бути підготовлені до реформи; документ вказує на те, що реформа посилить відповідальність персоналу, що в свою чергу вимагатиме перегляду системи класифікації посад; все це може допомогти здобути їхню підтримку в реалізації реформи³.
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства чітко визначено відповідальним за проведення реформи.

Другий етап передбачає загальне впровадження реформи:

- Буде сформовано нову законодавчу базу для всієї системи місцевого самоврядування; варіанти консолідації (об'єднання та/або міжмуніципальне співробітництво) на базовому рівні місцевого самоврядування зазначені не чітко; Концепція тільки пропонує, що територіальна реформа має бути завершена на другому етапі реформування.
- Буде визначено повноваження органів місцевого самоврядування та їх ресурсне забезпечення.

² 1) Документ CELGR/LEX 1/2012 від 13 березня 2012 року: Висновок до проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад»; 2) Документ CELGR/LEX 4/2012 від 12 червня 2012 року: Висновок до проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; 3) Документ DPA/LEX 2/2011: Експертна оцінка проекту Закону України «Про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад».

³ Документ CELGR/LEX 3/2012 від 8 червня 2012 року: Висновок до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

- Буде закладено нову правову основу відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.
- Буде переглянуто Конституцію з метою забезпечення основи для створення виконавчих органів *обласних* і *районних* рад; буде розроблено нову концепцію місцевих державних адміністрацій.

III. Запитання і рекомендації

1. Деякі важливі питання, залишені без належної уваги

В очікуванні конституційної реформи, Концепція має запропонувати сучасне визначення муніципалітету замість переліку населених пунктів різного типу – міського чи сільського. Межі є важливим питанням: межі муніципалітетів мають охоплювати кожну ділянку землі (навіть поза межами забудованих територій) в рамках території адміністративно-територіальної одиниці, і після реформи повинно бути повне охоплення території країни муніципалітетами. Це суттєво підвищить спроможність до розвитку та податковий потенціал муніципалітетів.

Вплив консолідації на першому, базовому, рівні на модель/схему організації влади на *районному* рівні не розглядається, а втім потужніші і більші *громади* поставлять під питання теперішні розміри і межі *районів*. У 1961 році було 251, у 2012 – 490 *районів*; кількість *міст обласного* значення також значно зросла, і вони часто включають маленькі міста (деякі з них мають близько 10 тис. населення). Здається, виникає необхідність скорочувати кількість як сільських *районів*, так і міст обласного значення. Існування численних малих міст, які управляються окремо від оточуючої їх сільської місцевості, ускладнює управління функціями, які повинні здійснюватися по всій функціональній міській території. Проте, слід підкреслити, що рекомендація щодо скорочення кількості міст обласного значення є актуальною тільки за умови, якщо для *району* чітко буде забезпечена модель самоврядного характеру (як зазначено вище). В іншому випадку реформа буде означати не децентралізацію, а ре-централізацію.

В Концепції нічого не говориться про майбутній розподіл повноважень між державними адміністраціями та трьома рівнями місцевого самоврядування; це питання тісно пов'язане з місцевими фінансами, оскільки ресурси мають бути адекватними повноваженням.

Випущено питання про передачу персоналу та служб від державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування слідом за передачею повноважень. Втім, кадрове питання є надзвичайно важливим і з економічних міркувань, і з огляду на управлінську спроможність нових виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Впровадження реформи потребуватиме кількісного і якісного посилення кадрового складу органів місцевого самоврядування. Цього неможливо досягти за помірних витрат, без передачі служб і персоналу від місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади відповідно до повноважень, переданих органам місцевого самоврядування.

Не враховано питання впливу реформи на гендерну рівність. Прикладом теперішньої нерівності є те, що в Україні, як і в багатьох інших країнах, число жінок, обраних до місцевих рад, є вищим у малих і менш впливових радах. У 2010 році жінки обіймали 51% місць у сільських, 46% - у селищних та 28% - у районних в містах радах, але жодна жінка не була головою обласної ради, ради міста зі спеціальним статусом чи обласної адміністрації.

Розширення відповідальності, повноважень та ресурсів, ймовірно, призведе до збільшення числа чоловіків у виборних органах місцевої влади та місцевих адміністраціях. Реформа місцевого самоврядування часто призводила до зменшення числа жінок на виборних посадах і на вищих керівних посадах. Питання такої нерівності може бути вирішено за допомогою програми підтримки і заохочення жінок брати участь у виборах і претендувати на вищі керівні посади у нових структурах місцевого самоврядування.

Потрібен гендерний аналіз впливу різних способів/джерел наповнення бюджетів на місцевому рівні. Збори зі споживачів послуг (плата за послуги) мають особливо негативний ефект на жінок, оскільки вони більше схильні користуватися місцевими послугами. Наприклад, ліцензії та збори за місце для підприємців (вуличних торговців) впливають більше на жінок, а податок на нерухоме майно – більше на чоловіків. Наразі, з Концепції, незрозуміло, як буде визначатися баланс джерел фінансування, проте гендерний аналіз їх різних впливів слід робити до прийняття рішення.

2. Інші питання, що не достатньо чітко опрацьовані

Обсяг делегованих повноважень має вирішальне значення: якщо вони є надмірними, органи місцевого самоврядування стануть у перспективі суто агентами/представниками центральних органів влади. Крім того, першорядне значення має бути приділено секторальному законодавству. Під час засідання круглого столу у Севастополі багато учасників заходу наголошували на необхідності координувати секторальні реформи (наприклад, у сферах освіти або охорони здоров'я) з реформуванням місцевого самоврядування.

Проект Концепції має містити положення про сферу компетенції місцевого самоврядування, як зазначено у Статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС).

Різниця між власними і делегованими повноваженнями, яка вже міститься у Законі про місцеве самоврядування 1997 року, має бути більш чітко прописана, особливо у контексті типології місцевих видатків, передбачених у Бюджетному кодексі (добровільних власних повноважень, обов'язкових власних повноважень, врахованих у дотаціях вирівнювання, делегованих повноважень). Під час засідання круглого столу було з'ясовано, що близько 75% місцевих бюджетів спрямовано на фінансування делегованих і власних обов'язкових повноважень, а державне фінансування делегованих повноважень є завжди на 20% нижче, ніж реальні витрати; брак державних коштів для вирішення цих завдань доводиться покривати за рахунок власних ресурсів місцевих бюджетів. Отже, важливо подумати про той рівень самостійності/свободи дій, яку органи місцевого самоврядування повинні мати для здійснення повноважень різних категорій.

ЄХМС передбачає повне фінансове забезпечення делегованих повноважень; ця вимога була ще більш чітко роз'яснена у нещодавній рекомендації Комітету міністрів Ради Європи. Таке зобов'язання повинне бути відображене в Концепції.

3. Деякі положення, що викликають запитання

Питання партнерства між державою і місцевим самоврядуванням (стор. 3) слід доопрацювати: поза очевидним положенням про взаємодію, мають бути уточнені правові та фінансові інструменти такої взаємодії.

Наголос на дотриманні єдиних державних стандартів надання адміністративних і соціальних послуг: такі стандарти можуть бути

корисними, але їх не слід приймати як умову перед тим, як передавати функції; інакше вони можуть бути використані для того, щоб відкласти або обмежити масштаб реформи (див. попередній висновок РЄ). Позитивним є те, що остання версія Концепції більше не розглядає прийняття стандартів в якості умови для передачі функцій.

До того ж, не всі заінтересовані сторони трактують поняття стандартів однаково. Для Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства стандарти є нормою, яка регулює доступ до публічних послуг, це є прерогативою; для інших – це основа для розрахунку фінансових потреб; є й інші визначення. Такі різні визначення не обов'язково є суперечливими, але вони не можуть передбачати однакові функції. Неможливо побудувати бюджет на додаванні коштів, слід починати з наявних ресурсів, а потім забезпечити справедливий розподіл ресурсів відповідно до потреб. Крім того, навіть якщо стандарти розглядати як прерогативу, не слід заходити надто далеко в деталі. Тут може стати корисним вивчення досвіду інших країн (Франції, Великої Британії, Швеції, Італії).

Більше того, якщо розробляти і погоджувати єдині стандарти послуг, вони повинні бути доведені до громадян з тим, щоб ті розуміли, на що вони мають право. Ці стандарти не повинні бути надмірно приписуючими, але мають враховувати необхідність показати, що послуги є доступними і ними можуть користуватися всі члени громади. Для того, щоб показати, що послуги надаються справедливо, будуть потрібні відповідні дані. Такі дані, наприклад, можуть включати інформацію про склад жителів місцевої громади, їхні потреби, хто користується послугами, що надаються, хто бере участь у виробленні та прийнятті рішень. Ці дані необхідно збирати на дисагредованій основі, щоб показати кількість жінок/чоловіків, молодих/літніх людей тощо. Цю інформацію можна також розширити таким чином, аби задовольнити потребу в гендерному моніторингу місцевих бюджетів та ін.

Модель/схема територіальної реформи на першому/базовому рівні залишається неясною: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства надає пріоритет добровільним об'єднанням за умови їх підтримки сильними стимулами та, з іншого боку, міжмуніципальному співробітництву. Але в Концепції не закладено ідеї такого міжмуніципального співробітництва. Якщо воно базується на домовленостях про об'єднання ресурсів і майна для реалізації певних проектів, це не сприятиме територіальній реформі; навпаки, тут існує великий ризик того, що *громади* виберуть такий

варіант, аби уникнути об'єднання. Тому необхідно законом закласти правову базу для утворення органів на основі інтегрованого міжмуніципального та багатофункціонального співробітництва, з власними ресурсами. Це питання потребує подальшого доопрацювання в українському контексті.

Фінансову реформу, прописану в Концепції, можна тільки вітати, але її слід далі доопрацювати. Одним із перших важливих кроків реформування системи місцевих фінансів стало запровадження Бюджетного кодексу 2001 року. Однак, все ще залишається кілька змін, що їх слід зробити, зокрема:

- a. Зміцнення бази доходів з власних джерел. Проект Концепції вірно зазначає, що частка власних доходів є дуже низькою (місцеві збори і податки складають менше 3% загальних доходів бюджетів місцевого самоврядування), але дуже нечітко говорить про те, в який спосіб таку базу можна зміцнити. Зокрема, видається, що ніякі серйозні зміни неможливі без введення податку на нерухоме майно. Варто розглянути простий варіант податку, який буде набагато легше запровадити, замість складних адвалорних механізмів (див. звіти щодо перспектив введення податку на нерухоме майно в Україні, підготовлені в рамках проекту SUFTAR DFID). У супровідних матеріалах до проекту Концепції згадується про можливість у майбутньому надання деяких податкових повноважень місцевій владі щодо ПДФО, але необхідною передумовою має бути зміна нинішньої системи розподілу за місцем проживання (а не за місцем роботи чи місцем реєстрації роботодавця).
- b. Все ще існує необхідність обговорити стабілізацію системи трансфертів (набір критеріїв, які використовують у формулі розподілу). Існуюча система все ще залежить від суб'єктивних рішень щодо розподілу ресурсів. Дуже важливим питанням буде поширення формули на базовий рівень місцевого самоврядування, як це передбачено в Концепції.
- c. Згадана реформа буде необхідною передумовою створення ефективних стимулів для добровільних об'єднань, запровадження спеціальних асигнувань на об'єднання муніципалітетів, що направляються у Фонд розвитку. Це могло би бути гарною ідеєю, але такий метод буде

працювати тільки тоді, коли формула розподілу коштів Фонду розвитку буде поширена до базового рівня. Це, в свою чергу, може потребувати внесення відповідних положень до Бюджетного кодексу, які б дозволяли використання отриманих субвенцій протягом багаторічного періоду.

Контроль, що його здійснюють місцеві державні адміністрації за актами і рішеннями органів місцевого самоврядування, стосуються питання законності, і це правильно (стор. 9). Але на стор. 13 зазначено, що реформа потребує механізму забезпечення контролю з боку місцевих державних адміністрацій та населення за надання якісних адміністративних та соціальних послуг. З точки зору контролю, держава і органи місцевого самоврядування не можуть розглядатися на однаковій основі. На стор. 9 (п. 5) міститься положення про необхідність створення механізму державного контролю за «якістю» послуг, що надаються населенню. Таке формулювання може відкрити двері для розширення контролю і щодо сутності (доречності) рішень. «Якість» у розумінні ефективного «виконання/надання» повинна оцінюватися незалежними органами за справедливою процедурою (наприклад, рахунковими палатами або незалежними інспекціями) і без порушення прав органів місцевого самоврядування. «Якість» повинна базуватися на умовах, правах, стандартах або цілях, відносно яких таке оцінювання можна робити.

Знову ж таки, міститься положення про те, що місцеві ради можуть висувати вотум недовіри главам державних адміністрацій. Це положення є недоречним, і його слід вилучити: органи влади, що здійснюють контрольно-наглядові функції, повинні бути незалежними від тих органів, які вони контролюють. Це положення взято з чинного законодавства і збережено, але майбутні місцеві державні адміністрації не будуть мати ті ж функції, які вони мають сьогодні, особливо що стосується функцій виконавчих органів обласних і районних рад.

Що стосується майбутнього місцевих державних адміністрацій, залишається запитання, чи дійсно необхідно зберегти місцеві державні адміністрації і на *обласному*, і на *районному* рівні, при цьому змінивши їх роль – від надання послуг до нагляду за органами місцевого самоврядування. Наглядові функції можна ефективно здійснювати з

обласного рівня (особливо, якщо число органів місцевого самоврядування базового рівня буде скорочено)⁴.

І, нарешті, питання керівництва та моніторингу процесу реформування має бути уточнено. Пропозиція, хоч і дискусійна, наділити повноваженнями здійснювати моніторинг реформи Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, заслуговує на підтримку. За багато років Міністерство накопичило великий експертний досвід у цій сфері та розробило хороші проекти документів. Але для подолання всіх перешкод та спротиву необхідним є політичне лідерство Президента України. Окрім того, слід забезпечити тісну співпрацю між міністерствами, які відповідають за секторальне законодавство, що стосується повноважень і фінансової бази місцевого самоврядування. Таким чином, в українському контексті, на рівні виконавчої влади необхідно налагодити тісну співпрацю між робочою групою при Адміністрації Президента і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства таким чином, щоб очільник Міністерства регулярно звітував Кабінетові Міністрів, і міністри, відповідальні за секторальне законодавство також.

IV. Рекомендації учасників засідання круглого столу в місті Севастополі

Рекомендації містять пропозицію Президентові України схвалити Концепцію як основу для реформування і підготовки відповідних законодавчих актів.

Але ці рекомендації не повинні обмежуватися першим етапом реформи, а отже експерти РЄ рекомендують переглянути їх з двох позицій:

1. Територіальну реформу першого рівня слід здійснювати або шляхом об'єднання *громад*, або шляхом співробітництва між

⁴ Подібна реформа у Польщі 1998-1999 років призвела до ліквідації державних адміністрацій на рівні повітів (які значною мірою є еквівалентом районів в Україні), тим часом, нагляд здійснюється воєводами та Регіональними рахунковими палатами на регіональному (воєводському) рівні. Інше питання – спроможність місцевих державних адміністрацій здійснювати кваліфікований правовий нагляд на рівні 490 районів. У Франції, наприклад, з ключових правових питань було утворено спеціалізовані наглядові групи, що складаються з хороших юристів, які займаються конкретними питаннями на міжрегіональній основі.

ними. Формулювання цього другого варіанта є надто несміливим: а) у ньому не згадано можливе співробітництво для виконання власних повноважень, які мають не місцеве, а національне значення (наприклад, освіта чи охорона здоров'я), що тим самим зводить співробітництво до сфер, які мають незначний вплив на громадян; б) не забезпечуючи стабільного, довгострокового і багатофункціонального співробітництва, такий варіант не підготує підґрунтя для дієвої територіальної реформи.

2. Зобов'язання створити виконавчі органи *обласних* і *районних* рад повністю зникло зі списку рекомендацій, тоді як це є ключовим питанням з огляду на ЄХМС.

V. Підсумок

Як було заявлено на засіданні круглого столу в Севастополі, **Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має бути схвалена на найвищому політичному рівні без подальших дискусій і зволікань.**

Звичайно, є місце для подальших дискусій, і низка позицій потребує подальшого опрацювання та обговорення з заінтересованими сторонами. Але жодна велика реформа не була успішною тому, що вона базувалася на досконалому проекті. Суттєво важливим є дотримання правильного напрямку і наявність політичної волі і зобов'язань.