

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



м. Страсбург, 1 жовтня 2013 року

CELGR/LEX 5/2013

(оригінал англійською мовою)

**ВИСНОВОК
ДО ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Цей документ 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, та п. Анатолієм Ткачуком, директором з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, Україна.

Вступ

Цей висновок до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було зроблено на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках Програми Ради Європи (РЄ) «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2011 – 2014 рр., за фінансової підтримки Урядів Швейцарської Конфедерації та Королівства Данії).

Це третя експертна оцінка проекту Концепції, зроблена експертами РЄ. Вона дає висновок щодо версії Концепції, розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в редакції від серпня 2013 року. Два експертні висновки до попередніх проектів були підготовлені РЄ у червні та вересні 2012 року¹. Усі ці три документи є взаємопов'язаними та їх слід розглядати разом.

Усі версії проекту Концепції, подані на експертизу до РЄ, у тому числі й проект в редакції від серпня 2013 року, представляють адекватну базу для комплексної реформи місцевого самоврядування; РЄ продовжує рекомендувати, що Концепцію слід ухвалювати на найвищому політичному рівні без подальших дискусій і зволікань. Подальші вдосконалення і зміни можна робити пізніше, на етапі реалізації та підготовки відповідних законодавчих актів.

Тим не менше, влада вирішила взяти ще один рік та підготувати нову редакцію проекту Концепції, котра не дуже відрізняється від попередніх версій. Крім того, більшість рекомендацій РЄ не було враховано; проект 2013 року не є вдосконалим варіантом Концепції.

¹ Перший експертний висновок РЄ (документ CELGR/LEX 4/2012) 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. Другий висновок (документ CELGR/LEX 6/2012, «Звіт про результати засідання круглого столу з питань реформи місцевого самоврядування в Україні (м. Севастополь, 27–28 серпня 2012 року)») було представлено Адміністрації Президента України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та Секретаріату Кабінету Міністрів України як робочий документ. З усіма документами РЄ – експертними висновками та рекомендаціями – можна ознайомитись на сайті: <http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/>.

Головна зміна – це те, що план її реалізації розрахований на довший період.

І все ж таки, рекомендація РЄ – ухвалити цю версію Концепції та якомога скоріше почати підготовку правової бази, необхідної для реалізації реформи. За останнє десятиліття було багато концепцій і законопроектів; реформу широко обговорювали в Україні на національному, регіональному і місцевому рівнях; є достатньо експертів і політиків, у тому числі і в місцевих органах влади, котрі добре обізнані з рекомендаціями РЄ і готові сприяти впровадженню реформи, яка, як вважає більшість заінтересованих сторін, вже давно затримується.

У цьому експертному висновку не буде повторюватись те, що вже було зазначено у попередніх висновках (вони залишаються актуальними); увагу буде зосереджено на найважливіших моментах, які ще можна вдосконалити у цій версії проекту Концепції.

Загальні зауваження

Проект Концепції в редакції від серпня 2013 року незначно відрізняється від проектів, розроблених у березні та вересні 2012 року, – вони всі мають єдиний підхід, що базується на необхідності повноцінного реформування системи місцевого самоврядування на всіх рівнях. Варто відзначити деякі важливі моменти:

- рівень деталізації та часові рамки реалізації реформи відрізняються;
- остання редакція проекту Концепції підготовлена для схвалення Указом Президента України – актом вищої сили, ніж Постанова Кабінету Міністрів, що створює кращі умови для впровадження реформи;
- незважаючи на попередні рекомендації, новий проект Концепції не дає визначення *громади*, що може створити труднощі при підготовці відповідних законодавчих актів. Термін «*територіальна громада*», вжитий у проекті Концепції для визначення базової адміністративно-територіальної одиниці, суперечить визначенню, що міститься у Статті 140 Конституції України;
- дрібна, але важлива деталь: у новій редакції Концепції прибрали нумерацію розділів і (параграфів) абзаців. Така зміна, хоч і не впливає на зміст, робить більш складними аналіз і порівняння

текстів проектів Концепції. Експерти РЄ рекомендують повернутись до нумерації розділів і параграфів.

Проект Концепції обговорювався в асоціаціях місцевих влад та муніципалітетах усіх регіонів України. Його підтримала більшість учасників таких обговорень, що демонструє загальну готовність місцевої влади до реформування.

1. Проблеми, які потребують розв'язання

Перший розділ проекту Концепції не змінився порівняно з попередніми версіями; він містить досить ґрунтовний аналіз існуючої ситуації та доводить необхідність реформи. Можна було би більш чітко виокремити питання сільських територій. Детальніші коментарі можна знайти у попередніх експертних висновках РЄ.

2. Мета Концепції

Цей розділ не змінився, див. детальні висновки у попередніх експертних висновках РЄ.

3. Шляхи і способи розв'язання проблем

У цьому розділі три зміни потребують коментарів.

- а) Після обґрунтування необхідності нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування є абзац про створення умов для надання державної підтримки добровільному об'єднанню *громад*. Для цього абзацу це більш логічне місце, порівняно з попередньою редакцією, оскільки це підкреслює, що добровільне об'єднання є головним способом розв'язання проблеми територіальної фрагментації.
- б) З'явився новий абзац стосовно недопущення дублювання «повноважень, функцій і завдань» органів місцевого самоврядування різного рівня та органів виконавчої влади (стор. 4). Це важливий момент, проте немає роз'яснення, як цього можна досягти.

Тут є два питання. Перше, як розмежувати повноваження, функції і завдання та мінімізувати дублювання? Як свідчить міжнародний досвід, завжди важко досягти такого чіткого розмежування: необхідно вдаватися до детального аналізу і мати на увазі, що два основні фактори відрізняються між собою: наділення нормативними повноваженнями (право приймати остаточні зобов'язуючі рішення, видавати нормативні акти) і наділення повноваженнями щодо

фінансових ресурсів (право виділяти кошти, приймати рішення щодо витрат).

Друге питання стосується персоналу. Попри всі попередні рекомендації, у проекті Концепції нічого не сказано про трансфер служб і персоналу. Якщо певні функції передаються органам місцевого самоврядування, то служби і персонал, що відповідають за виконання цих функцій також мають бути передані.

Передача функцій, персоналу і служб органам місцевого самоврядування є абсолютно необхідною, щоб забезпечити успіх реформи децентралізації. Це не означає, що мають зникнути місцеві державні адміністрації. Вони не просто мають перетворитися на контрольно-наглядові органи, як зазначено у Концепції, але й зберегти спроможність дбати про місцеві інтереси. Це потребуватиме невеликого, але висококваліфікованого штату працівників.

с) З'явився також новий абзац щодо статусу Автономної Республіки Крим. Це доповнення видається штучним і може спровокувати непотрібні дискусії у майбутньому. Статус АР Крим врегульовано в Конституції, а отже оскільки Концепція не пропонує жодних нових деталей або змін у функціях органів місцевого самоврядування Криму, цей абзац слід вилучити.

4. Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Цей розділ не змінився, див. детальні висновки у попередніх експертних висновках РЄ.

5. Завдання реформування

До цього розділу є кілька нових коментарів, які стосуються основних внесених змін та часових рамок.

Нові доповнення

Ці доповнення є досить незначними і не впливають на напрями та сутність Концепції реформування.

Перше доповнення стосується освіти посадових осіб органів місцевого самоврядування, що є доброю ідеєю, але має незначне відношення до Концепції. Це радше елемент стратегії впровадження.

Що стосується контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зазначено, що мета цього контролю – забезпечити дотримання органами місцевого самоврядування «вимог» Конституції та законів України. Це доповнення можна інтерпретувати як шлях до жорсткішого контролю законності. Попереднє формулювання «дотримання Конституції та законів України» було кращим.

Введено додатковий критерій щодо умов визначення меж нових укрупнених муніципалітетів: територія кожної адміністративно-територіальної одиниці визначається так, щоб забезпечити доступність послуги швидкої медичної допомоги в ургентних випадках, час якої не має перевищувати 20 хвилин. Така вимога немає ніякого відношення до створення нових укрупнених муніципалітетів, вона має відношення до організації роботи швидкої медичної допомоги. Цей дивний критерій слід вилучити з Концепції.

Нова редакція Концепції передбачає також, що дотація вирівнювання для нових укрупнених адміністративно-територіальних одиниць буде введена не тільки після завершення адміністративно-територіальної реформи, але й після набрання чинності відповідними змінами до законів з питань місцевого самоврядування. Може бути небезпечним чекати завершення цих етапів реформи перед тим, як реформувати порядок надання дотації вирівнювання. По-перше, органи місцевого самоврядування повинні знати наперед, на які ресурси вони можуть розраховувати після територіальної консолідації. Невизначеність призведе тільки до недовіри і безгосподарності. По-друге, як і в попередній редакції Концепції, позитивним, але недостатнім є посилення на «уніфіковані стандарти надання адміністративних та соціальних послуг». Цілком імовірно, що реалізацію реформи доведеться розпочати до того, як буде розроблено повний набір уніфікованих стандартів; з іншої сторони розроблення і тестування стандартів призведе до відтермінування реформи. Найкращий варіант – розпочати з дотації вирівнювання на основі попередніх витрат з тим, щоб розподілити загальний обсяг наявних ресурсів і застосувати більш загальні критерії для розподілу, як це робиться зараз.

Зміни в часових рамках та змісті етапів реформування

У попередній редакції Концепції пропонувалися два етапи: 1) 2012-2014 роки – перший етап для створення сприятливих умов для реформи; 2) 2015-2017 роки – другий етап для ухвалення законодавчих актів, проведення територіальної реформи, визначення ресурсів і функцій та внесення змін до Конституції для того, щоб

зробити можливим існування власних виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні областей і районів. Цей графік узгоджувався з політичними виборами: парламентськими виборами 2012 і 2017 років та президентськими виборами 2015 року.

У новому проекті Концепції два етапи визначені таким чином: 1) 2013-2015 роки, і 2) 2015-2020 роки.

З точки зору змісту етапів, формування нових адміністративно-територіальних одиниць перенесено з другого на перший етап, що, напевно, є результатом всієї роботи, вже зробленої з цього питання. Перший етап містить новий абзац щодо удосконалення територіального планування і узгодження його з генеральними планами розвитку. Ця ідея може відповідати існуючій потребі упорядкувати процедури, згідно з якими нові органи місцевого самоврядування будуть використовувати додаткову фінансову підтримку, яку вони будуть отримувати протягом трьох років.

Більш суттєвим є те, що з першого етапу був вилучений абзац стосовно політичного керівництва і моніторингу реформи, який був важливим пунктом у попередньому проекті Концепції. Це помилка. Якщо буде супротив реформі, буде необхідна воля політичного керівництва. Положення про наділення повноваженнями за впровадження реформи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та її моніторинг комітетом, який очолює Міністр, має бути відновлено.

Можливість для місцевих громад, об'єднаних у більшу територіальну громаду, мати свого *старосту* – голову громади, збереглася, оскільки це є дієвою запорукою забезпечення сприйняття реформи, особливо у сільських місцевостях. Проте, у новій редакції Концепції більше не згадується, що *старосту* обирають, а процедура його (її) звільнення не прописана (стор. 11, другий абзац). Рекомендується відновити положення про виборність старости, як спосіб забезпечення легітимності цієї посади.

Хронологія реформування також має певні наслідки.

Тепер перший етап має бути реалізований до наступних президентських виборів. Далі, другий етап – ухвалення всіх законодавчих актів, внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів та впровадження адміністративно-територіальної реформи – стає мандатом наступного парламенту, який буде обрано у 2017 році.

Наступний парламент може не сприйняти схему реформи, розроблену нинішньою владою.

З аналізу нового проекту Концепції стає очевидним, що зроблені зміни важко співвідносяться з роком, витраченим на завдання з доопрацювання. Попередній проект міг би (і мав би) бути ухвалений, а законодавча база реформи мала би бути підготовлена, щойно був призначений новий уряд після парламентських виборів у жовтні 2012 року. Протягом трьох минулих років за експертною допомогою РЄ звертались з приводу низки законопроектів і концепцій. Ця допомога була надана і є публічно доступною. Застереження, висловлені раніше і в цьому висновку не можуть слугувати виправданням затримки з процесом реформування, бо неодноразово наголошувалось на тому, що незважаючи на її недосконалість, Концепцію слід ухвалювати і давати старт процесу реформування. Пропозиції щодо вкрай необхідних вдосконалень можна врахувати на етапі розроблення законопроектів. Отже, не зрозуміло, чому нинішній Парламент не міг ухвалити всі необхідні законодавчі акти протягом одного чи двох років і почати проводити реформу до закінчення свого мандату.

6. Очікувані результати

Див. попередні експертні висновки.

7. Фінансування реформи

Див. попередні експертні висновки.