

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



COUNCIL OF EUROPE **CONSEIL DE L'EUROPE**

м. Страсбург, 12 червня 2012 року

CELGR/LEX 4/2012

(англійською мовою)

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

Цей документ підготовлено Центром експертизи з питань реформи місцевого самоврядування (Рада Європи), у співпраці з професором Жераром Марку Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директором GRALE (Дослідницької групи з питань місцевого самоврядування в Європі), Франція.

Вступ

Цей експертний висновок було підготовлено на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у рамках впровадження Програми Ради Європи (РЄ) «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку Sida).

Протягом останніх десяти років РЄ було залучено до діяльності з підготовки усіх ініціатив у сфері реформи місцевого самоврядування, нею було надано оцінки та рекомендації до всіх законодавчих ініціатив у цій сфері. До сьогодні жодну зі згаданих ініціатив не було ухвалено, а реформа місцевого самоврядування залишається відтермінованою. Цей проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні має бути подано на розгляд Кабінету Міністрів України у 2012 р. Це стратегічний (політичний) документ, який має бути доповнено пакетом законодавства. До проекту Концепції додається «Політична пропозиція», істотну частину якої стисло викладено у проекті Концепції. У «Політичній пропозиції» міститься стисла оцінка ризиків запропонованої реформи, а також коротке порівняння проекту Концепції з іншими можливим варіантами - ці частини потребують доопрацювання. Нарешті, цей документ містить резюме усіх позицій, які було висловлено заінтересованими сторонами на етапі консультацій. Зокрема, йдеться про комплексні пропозиції, надані Харківською обласною державною адміністрацією, які чітко і в системний спосіб зазначають різні напрямки реформи. І проект Концепції, і «Політична пропозиція» містять узагальнення недоліків чинної системи місцевого самоврядування, які вказують на необхідність проведення комплексної реформи; подібні експертні оцінки вже було надано у минулому, РЄ продовжує дотримуватися їх положень.

Проект Концепції являє собою опис комплексної реформи, яка охоплює територіальну основу органів місцевого самоврядування базового рівня (муніципальний рівень, який в українській номенклатурі має різні назви), органи місцевого самоврядування всіх рівнів, в тому числі виконавчі комітети регіональних (обласних) та районних рад, розподіл завдань між органами місцевого самоврядування різних рівнів, глибинну реорганізацію місцевої державної адміністрації, яка має виконувати функції координації та нагляду. Пропонується також часовий графік щодо прийняття законодавства на першому етапі реформи упродовж 2012 року, впровадження першого етапу, а також нового пакету законодавства, зокрема, внесення змін до Конституції упродовж 2013-2015 рр.

На жаль, відсутній чіткий зв'язок між проектом Концепції та законопроектом «Про об'єднання територіальних громад», який було представлено в грудні 2011 р. (РЄ надано експертний висновок щодо законопроекту - CELGR/ LEX 1/2012). Згаданий законопроект, підготовлений Міністерством регіонального розвитку, було відхилено Парламентом 17 травня 2012 р. Пізніше законопроект було доопрацьовано відповідно до рекомендацій РЄ, на сьогодні досягнуто домовленості щодо його подальшої

реєстрації у Парламенті. Було б важливо відслідковувати подальшу долю цього законопроекту та забезпечити його зв'язок з Концепцією.

Проект Концепції представляє собою достатню основу для комплексної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку упродовж багатьох років було рекомендовано РЄ, за умови врахування коментарів, що наведено нижче.

Цей експертний висновок в першу чергу містить загальну оцінку Концепції реформи; далі, експертами РЄ розглянуто кілька її положень, які можуть негативно вплинути на впровадження реформи; і зрештою, в документі розглянуто не вирішені проблеми, про які уже йшлося в експертних оцінках та висновках, що раніше надавалися РЄ.

I. Проект Концепції: відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування та попереднім рекомендаціям РЄ

1. Проект Концепції базується на принципах, що визначаються у чинній Конституції України, та на припущенні про адекватність чинної трирівневої системи: *громада – район* (та міста обласного значення) – *область* (АР Крим та міста зі спеціальним статусом, еквівалентним області, - Київ та Севастополь). На подальших етапах з метою подолання існуючих диспропорцій (стор. 15 «Політичної пропозиції») та врахування результатів територіальної реформи на першому рівні, можливо, виникне необхідність перегляду меж районів.

2. Проект Концепції справедливо визначає питання органів місцевого самоврядування базового рівня основним, а тому розглядає **реформу територіальної організації на базовому рівні першим кроком реформи**. Лише після успішного укрупнення базового рівня можна буде визначити завдання цього рівня, зв'язок з вищим рівнем та з державними адміністраціями.¹

3. У відповідності до Конституції України, **система органів місцевого самоврядування базового рівня має відповідати системі адміністративно-територіальних одиниць**. Відповідно, **необхідно виключити можливість існування складних адміністративно-територіальних утворень**.

4. Закон має забезпечити для муніципалітетів два варіанти впровадження реформи: або шляхом об'єднання територіальних громад в одну більшу громаду, або шляхом міжмуніципального співробітництва (ММС) через утворення союзу громад, в якому існує один представницький орган та його виконавчі органи. Цей варіант

¹ На користь цієї хронології реформи свідчить іноземний досвід. У Польщі, де реформа місцевого самоврядування виявилася найбільш успішною з-поміж країн Східної Європи, спочатку реформу було впроваджено на муніципальному рівні, а потім уже на рівні району та регіону. В Угорщині також, увагу було зосереджено на реформуванні муніципального рівня.

запропоновано у «Політичній пропозиції» (стор. 8), але не міститься у проекті Концепції. **Рекомендуємо додати варіант ММС у текст Концепції.**

У проекті Концепції зазначено, що жителі сіл, селищ або міст, які не є (або вже не є) самостійними *громадами*, формують «органи самоорганізації», інтегровані в систему органів місцевого самоуправління муніципалітету (*громади*). Це слушний варіант, яким можна скористатися для того, щоб подолати складнощі та організувати муніципальний орган на належному рівні.

Втім, аби досягти мети територіальної реформи, модель такого органу ММС має бути організовано в точній відповідності до закону, це стосується як інституцій, так і компетенцій; інакше, виникає серйозний ризик того, що варіант ММС стане способом уникнення територіальної реформи.²

Дивно, але у документі немає згадки про перспективні плани формування громад обласними державними адміністраціями, про які йшлося у наданому у грудні 2011 р. законопроекті про об'єднання територіальних громад. РЄ піддала критиці такий підхід через відсутність відкритої процедури підготовки планів, яка відбувається за участі місцевих органів влади, та через протиріччя між можливістю добровільного об'єднання територіальних громад та обов'язковістю впровадження таких планів³. Насправді, **такі плани необхідні, їх слід включати у проект Концепції, але водночас, вони мають бути спрямовані на досягнення домовленості сусідніх територіальних громад щодо їхніх меж та типу об'єднання.**

Проект Концепції має чітко пропонувати два варіанти територіальної реформи: 1) варіант ММС, який має включати інтегровані міжмуніципальні органи, статус і компетенція яких визначається законом, 2) плани укрупнення, що розробляються на обласному рівні за участі територіальних громад.⁴

5. Що стосується **визнання права громадян формувати «органи самоорганізації»**, які становлять частину системи органів місцевого самоврядування нового об'єданого муніципалітету (*громади*), то це може виявитися ефективним засобом подолання недовіри до територіальної реформи, та забезпечення тіснішого

² Наприклад, територіальну реформу у Франції було впроваджено у відповідності до закону 1999 року, який передбачає організацію інтегрованих міжмуніципальних органів, наділених істотними повноваженнями у кількох важливих питаннях, в тому числі й оподаткуванні. Ці органи виходять далеко за рамки стандартного ММС. Цей варіант було запроваджено, оскільки шляхом об'єднання було політично неможливо забезпечити повну реалізацію територіальної реформи. Але він виявився успішним у налагодженні співробітництва понад 35000 муніципалітетів через утворення менш ніж 2600 таких інтегрованих органів ММС (фр. "intercommunalités"). Повне покриття території має бути досягнуто відповідно до закону від 16 грудня 2010 р.

³ Експертний висновок РЄ CELGR/ LEX 1/2012.

⁴ Тут можна скористатися досвідом Франції, де плани укрупнення схвалюються префектом на основі консультацій з радами у кожному департаменті; комісія, яка складається з представників місцевих влад, може вносити зміни до запропонованого префектом плану укрупнення; за умови схвалення плану укрупнення двома третинами від більшості, ці зміни будуть обов'язковими для виконання префектом.

зв'язку муніципальної адміністрації з жителями різних населених пунктів, інтегрованих в муніципалітет. Цей спосіб уже довів свою ефективність у кількох країнах як такий, що сприяє забезпеченню широкої підтримки територіальної реформи (наприклад, в Польщі, Греції та Болгарії).

6. Проект Концепції передбачає запровадження радикальних змін на рівні району та області. **Пропонується внесення змін до Конституції для того, щоб створити конституційну основу утворення виконавчих органів обласних та районних рад та розмежування повноважень між ними та відповідними місцевими державними адміністраціями.** Більше того, проект Концепції не містить посилання на чинне визначення обласних та районних рад як представницьких органів спільних інтересів громад, залишаючи таким чином відкритою можливість для визначення обласних та районних рад представницькими органами інтересів територіальних громад вищого рівня. Втім, яким би не виявилось остаточне рішення щодо цього питання, суть полягає в можливості утворення виборних виконавчих органів районних та обласних рад.

7. Буде переглянуто розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та між державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. У цьому контексті слід зазначити, такі аспекти:

- слід скасувати дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня;
- функції місцевих органів виконавчої влади (голови обласних і районних державних адміністрацій та їхній апарат) та територіальні органи центральних органів виконавчої влади (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади) будуть передані органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з громадянами. Цей пункт (частина 3 проекту Концепції) означає передачу істотної частини повноважень органам місцевого самоврядування.

Слід визначити програму передачі повноважень. У проекті Концепції зовсім не йдеться про масштаби такої передачі, у документ є лише посилання на принцип субсидіарності. Однак, визначення повних та виключних компетенцій та повноважень органів місцевого самоврядування стосовно надання послуг населенню, та розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади представлятиме перший етап реформи, а саме, прийняття упродовж 2012 р. відповідних законодавчих актів. Водночас, залишається неясність, адже в документі зазначено, що визначення компетенцій районних та обласних органів місцевого самоврядування повинно відбуватися на другому етапі реформи, тобто, в період починаючи з 2013 по 2015 рр. Насправді, на другому етапі найважливішою буде діяльність, що стосується функцій різних інституцій у новій системі, адже процес передачі повноважень новим органам місцевого самоврядування різних рівнів відбуватиметься лише після їх закріплення за ними, з урахуванням спроможності цих органів до їх реалізації. Це означає, що така **передача повинна здійснюватися**

поступово – адже саме в такий спосіб це відбувалося в інших країнах, які впроваджували подібні реформи децентралізації (наприклад, у Франції та Польщі).

8. **Реорганізація державної адміністрації на місцевому рівні супроводжуватиме реформу місцевого самоврядування.** Цю реорганізацію буде спрямовано на оптимізацію надання державними адміністраціями послуг населенню та ліквідацію «диспропорцій» стосовно доступу до послуг та якості послуг – цей пункт проекту Концепції означає, **перегляд меж районів.** Функції, що виконуються місцевими державними адміністраціями, слід визначати після того, як буде визначено функції органів місцевого самоврядування всіх рівнів, а ці функції здебільшого полягають у контролі та координації, тоді як інші повноваження визначаються за застосування принципу субсидіарності (проект Концепції, стор. 7). Харківською обласною державною адміністрацією пропонується «ліквідація» районних державних адміністрацій в результаті реформи. («Політична пропозиція», стор. 8).

9. У проекті Концепції зроблено наголос на підвищенні **участі громадян** у прийнятті рішень. Йдеться про те, що процес прийняття рішень має бути якомога відкритішим для участі громадян, зокрема шляхом застосування різних форм прямої демократії та впровадження принципів відкритості та підзвітності (частина 3 «Шляхи і способи розв’язання проблеми»). У проекті Концепції також йдеться про необхідність організувати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадян та організацій громадян, а не здійснювати його виключно шляхом адміністративного контролю.

Це, ймовірно, є найскладнішою частиною програми. Адже **ці принципи потребують належної законодавчої основи**, яка визначає права, процедури, оскарження, судовий розгляд та розмежування між різними секторами (наприклад, містобудівна діяльність, захист довкілля) на основі спільних принципів та загальних положень, що стосуються всіх секторів, діяльність яких не визначається спеціальним законодавством. Крім того, **успіх діяльності організацій громадян залежить від того, наскільки громадяни довіряють публічним інституціям.** Це означає, що для підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування необхідно докласти значних зусиль задля удосконалення методів їх роботи, підвищення прозорості та чесності; адже, лише це сприятиме участі громадян. Слід також враховувати політичну культуру. Пряма демократія як звичайний спосіб прийняття рішень на місцевому рівні розвинулася лише у незначній кількості країн, зокрема у Швейцарії, і меншою мірою у Німеччині; тоді як серед країн колишнього соціалістичного табору можна назвати лише Чеську Республіку. В інших країнах місцева демократія істотно покладається на представницьку демократію. У Швеції, наприклад, надзвичайно суворі вимоги щодо прозорості виявилися ефективною гарантією проти зловживання владою. Україна має відшукати свій власний баланс між різними інституціями, що сприяють розвиткові місцевої демократії.

10. У проєкті Концепції йдеться про процедурно визначену систему контролю з боку місцевих органів виконавчої влади за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України; ця функція контролю повинна стати основною функцією обласних та районних державних адміністрацій. Це означає, що державна адміністрація повинна розглядати рішення органів місцевого самоврядування не по суті, а виключно виходячи з їх законності, принаймні, в тій частині, що стосується власних функцій органів місцевого самоврядування. У проєкті Концепції має бути чітко прописано цю визначальну різницю.

Така система контролю потребує подальшої розробки в тій частині, що стосується перенесення/анулювання постанов місцевого органу влади (головою державної адміністрації або адміністративним суддею), проміжних способів вирішення питань, та прав органів місцевого самоврядування оскаржувати рішення, які анулюють їхні акти. Виконання зазначеного стало б істотним кроком вперед у дотриманні Європейської хартії місцевого самоврядування, хоча сам принцип, уже було закладено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. Втім, функція, яка закріплюється за територіальними органами центральних органів виконавчої влади (міністерств) щодо виконання завдань органів місцевого самоврядування може згубно вплинути на вищезазначений принцип, що, буде розглянуто далі у цьому висновкові РС.

11. У проєкті Концепції окрему увагу зосереджено на умовах впровадження реформи: зокрема, бюджетній базі та кадрових ресурсах нових муніципалітетів або об'єднаних органів. На другому етапі реформи з метою надання новим муніципальним бюджетам власних ресурсів, достатніх для виконання їхніх нових функцій, передбачається внесення змін як до Бюджетного, так і Податкового кодексів. Як було рекомендовано Комітетом міністрів РС (CM/Rec (2011)11), передача повноважень органам місцевого самоврядування із вимогою забезпечення ними певного рівня послуг, має повністю компенсуватись за рахунок субсидій або податкових надходжень (ч. 3 та 6).

У проєкті Концепції також йдеться про фінансування самого процесу реформи, втім, саме це питання виписано дуже нечітко (частина 5): згадується тільки про здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за рахунок державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачатимуться у відповідних бюджетах на відповідний рік. **Має існувати система стимулів для територіальних громад, яка чітко вказує на вигоди від укрупнення громади. Також слід мати кількарічний кошторис вартості реформи, а також планування ресурсів, необхідних на кілька років вперед.** Відсутність фінансової підтримки може в результаті призвести до провалу самої реформи.

12. Водночас, упродовж 2012 р., слід провести **реформу державної служби в органах місцевого самоврядування** для того, щоб підготувати самих працівників до

реформ, зокрема проведення реформи класифікацій посад з використанням кращого європейського досвіду у цій сфері.

13. У проєкту Концепції зазначено, що на другому етапі реформи буде прийнято новий Закон «Про місцеве самоврядування», а також що **впровадження реформи вимагатиме внесення змін до значної кількості законів**, та інших законодавчих актів, що стосуються муніципального майна, земельних відносин, комунальних послуг, цивільних відносин, охорони навколишнього середовища. Має бути забезпечено **належне узгодження змін чинного законодавства з концепцією передачі повноважень** новим органам місцевого самоврядування, а передача повноважень органам місцевого самоврядування різних рівнів можлива лише за умови зміни галузевого законодавства, яке має детально відобразити нову структуру управління відповідного сектору.

II. Недоліки та ризики положень проєкту Концепції

Основні недоліки проєкту Концепції стосуються 1) опису функцій органів місцевого самоврядування; 2) опису відповідних функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади та 3) контролю діяльності органів місцевого самоврядування, про що йдеться у проєкті Концепції, незважаючи на постійні рекомендації РЄ щодо необхідності врахуванням європейських стандартів у цій галузі.

1. Якщо говорити про функції органів місцевого самоврядування то, проєкт Концепції підготовлено виходячи з того, що органи місцевого самоврядування повинні на кожному рівні (*громади, району, області*) здійснювати повний спектр виключних функцій, а також з того, що жодне повноваження, функція чи завдання не повинне дублюватися органами місцевого самоврядування іншого рівня. Водночас, **відсутнє концептуальне викладення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів**, за винятком посилання на принцип субсидіарності, який можна використовувати як для того, щоб обґрунтувати централізацію функції, так і її передачу на інший рівень.⁵

Основна проблема полягає не у «власних», а у «виключних» повноваженнях. Непорозуміння виникає в результаті неправильного погляду на розподіл повноважень у федеральних урядах: адже завжди існує перелік питань, які належать до компетенції федерального законодавчого органу, тоді як інші розглядаються як залишкова компетенція, якою наділяють органи, членів федерації, або ж існує комбінація різних

⁵ У Франції, країні, яка також має трирівневу систему місцевого самоврядування, так-зване питання «розмежування компетенцій» залишається невирішеним уже упродовж тридцяти років, з часів запровадження реформи децентралізації 1982 року та нового Закону «Про місцеве самоврядування» від 16 грудня 2010 року.

критеріїв стосовно розподілу законодавчих повноважень. Але в умовах унітарної держави, так само як це відбувається на рівні законодавства членів федерації (або в країнах, де регіональні органи місцевого самоврядування наділені законодавчою владою, наприклад, Іспанія, Італія), розподіл повноважень стосується не законодавства, а адміністрування. Це означає, розподіл множинних повноважень у будь-якій сфері публічної компетенції (відповідальності): наприклад, джерела фінансування та управління видатками, повноваження приймати нормативні документи на виконання положень законодавства або визначених на центральному рівні правил (стандартів), або для забезпечення організації діяльності різних органів, задіяних у виконання конкретної функції, повноваження приймати, виконувати та контролювати окремі рішення, управляти персоналом, численні обов'язки, пов'язані з винесенням рішень щодо запитів та претензій, та багато інших повноважень. Як наслідок, **за винятком суто місцевих питань, законодавство має визначити розподіл повноважень між кількома рівнями місцевого самоврядування** (наприклад, встановити стандарти надання послуг та рівні фінансування конкретної послуги державою; планування на регіональному рівні; управління, окремі рішення на муніципальному або районному рівні). Таким чином, **як уже наголошувалося раніше, галузевому законодавству відводиться ключова роль у реформі децентралізації**, а це означає, що окрім загальної політики децентралізації, впровадження реформи має відобразитись у всіх галузях, де органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади мають свої завдання. Враховуючи те, що загалом можливо і необхідно уникати дублювання повноважень⁶ та завдань, **все-таки залишається неможливим уникнення виконання різними органами однієї і тієї ж самої функції.**

Тому рекомендуємо передбачити, що **усі завдання органів місцевого самоврядування виконуються муніципалітетом (громадою), за винятком тих, випадків, коли закон їх конкретно закріплює за органом місцевого самоврядування вищого рівня.** Це означає, що всі передані завдання мають взяти на себе муніципалітети, закон також має визначити, які з них – як виняток – закріпляються за обласними або районними органами місцевого самоврядування.⁷ Однак, **перш за все має бути проведено територіальну реформу для того, щоб установити базовий рівень системи місцевого самоврядування – мережі територіальних одиниць з власними органами місцевого самоврядування, які матимуть бюджетну спроможність та кадри, необхідні для виконання усіх завдань.**⁸

⁶ Поняття «повноваження» не завжди вживається в одному й тому ж значенні у тексті документу, інколи воно використовується в ширшому значенні «компетенція» або «відповідальність».

⁷ Цей спосіб було успішно впроваджено у Польщі, і закріплено в Конституції 1997 року; аналогічні положення містять конституції Чеської Республіки та Словаччини.

⁸ У Швеції та Данії здійснення всіх завдань органів місцевого самоврядування на рівні муніципалітету не передбачено, навпаки окружні ради (у випадку Данії починаючи з 2007 року регіональні ради) користуються положенням про загальну компетенцію. Тим не менш, якщо подивитися на законодавство та розподіл їхніх бюджетів, то очевидно, що вони здійснюють саме ті функції, які визначено законом, та які не можуть здійснюватись на рівні муніципалітету.

Отже, за винятком завдань, які конкретно закріплені за *районним або обласним рівнем*, завдання органів місцевого самоврядування має виконувати *укрупнена громада*.

Крім того, **положення про загальну компетенцію має визнаватися на всіх трьох рівнях**. Положення про загальну компетенцію міститься у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Це не принцип розподілу повноважень і функцій, це принцип свободи, його мета полягає в тому, щоб надати органу місцевого самоврядування можливість висувати ініціативи, які стосуються публічного інтересу його жителів за тієї умови, що це не порушує повноважень іншого органу, і не суперечить закону. На використання цього положення не виділяється значної частки бюджетних видатків, і, насправді, його реалізація залежатиме від бюджетної спроможності відповідного органу місцевого самоврядування. Це - фактор гнучкості в здійсненні органом місцевого самоврядування діяльності щодо задоволення конкретних місцевих потреб та стимул для здійснення управління ресурсами, яке дозволяє мати таку спроможність, навіть, якщо і обмежену.

2. Питання відмінності між «власними» та «делегованими» повноваженнями міститься в одному з перших положень проекту Концепції (частина 3). Власні повноваження – це функції, які органи місцевого самоврядування виконують, у відповідності до їхньої власної відповідальності в рамках закону. Делеговані повноваження – це функції, які орган місцевого самоврядування виконує, як представник держави; вони продовжують залишатися функціями держави, не зважаючи на те, що виконуються органами місцевого самоврядування. Як наслідок, відносини між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, що стосуються обох видів повноважень, особливо в питаннях фінансування та контролю, не залишаються без змін. Однак, у проекті Концепції цю істотну відмінність не достатньо конкретизовано.

Більше того, **відмінність між власними та делегованими повноваженнями має базуватися на розрізненні функцій, які в майбутньому буде продовжувати виконувати сама держава під свою відповідальність, та функцій, які виконуватиме під свою відповідальність орган місцевого самоврядування**. Єдиний натяк (на стор. 7: «основні вимоги до реформування...») у проекті Концепції полягає у положенні «діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Інші повноваження місцевих державних адміністрацій визначатимуться виходячи з принципу субсидіарності». Ключовий момент полягає у змісті цих «інших повноважень».

Виконання функцій держави зазвичай організується двома шляхами: або через органи виконавчої влади, або через органи місцевого самоврядування (що інколи кваліфікується як «непряме державне управління»).

Чого насправді **бракує у проекті Концепції, так це стратегічного бачення того, які саме функції будуть виконуватись як відповідальність державної адміністрації у майбутньому, уже після проведення територіальної реформи.**

Різницю між власними та делегованими повноваженнями можна прочитати у Законі «Про місцеве самоврядування» 1997 р. Втім, **широка концепція делегованих функцій або завдань, негативно позначиться на масштабі реформи.** В результаті основна частина повноважень, які виконуватимуть органи місцевого самоврядування, будуть насправді скеровуватися державними адміністраціями. Ознаки цього ризику можна побачити у наступному положенні проекту Концепції (стор. 8): «територіальні органи центральних органів виконавчої влади здійснюють контрольні функції щодо забезпечення виконання законодавства України на відповідній території, надають адміністративні послуги населенню та юридичним особам у найбільш прийнятній формі та спосіб, здійснюють постійний моніторинг диспропорцій у доступі до послуг на відповідній території». Широко представлена функція контролю повинна також включати контроль за органами місцевого самоврядування. Здійснення моніторингу доступу до послуг передбачає спроможність переглядати рішення органів місцевого самоврядування та давати їм доручення. Спроможність надавати адміністративні послуги означає, що ці територіальні органи центральних органів виконавчої влади будуть і надалі відповідати за надання таких послуг як видача дозволів та сертифікатів чи особистих документів. Функції контролю та моніторингу можуть стосуватися делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Такі функції є прийнятними за умови їх чіткого та зрозумілого визначення. Як приклад неточності у чинному законодавстві можна навести положення Бюджетного кодексу щодо так званого «другого кошика», наприклад, функції, які підпадають під систему вирівнювання, тому, що вони відповідають гарантованим державою функціям. Незважаючи на факт, що ці функції насправді є власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, державні установи здійснюють суворий моніторинг їх виконання.

Експерти РЄ знову наголошують, що в умовах існування **широкого спектру делегованих та детального регулювання так званих власних повноважень, ситуація лише виглядатиме як децентралізація, тоді як по суті значних змін не відбудеться.**

З огляду на зазначене, надзвичайно важливо, аби проект Концепції було незабаром доповнено переліком функцій чи завдань, які Уряд України планує передати органам місцевого самоврядування, на яких умовах та згідно з якими змінами у відповідному галузевому законодавстві.

РЄ рекомендує обмежити перелік делегованих повноважень; функції органів місцевого самоврядування повинні в основному складатися із власних завдань та повноважень. Якщо переважатимуть делеговані повноваження, то це призведе до неясності у

відповідних функціях держави та місцевого самоврядування та підзвітності органів, які відповідають за їх виконання. Ті функції, які Уряд України вважає за необхідне залишити як відповідальність держави, можуть виконуватися територіальними органами центральних органів виконавчої влади, і державні адміністрації мають відповідати за їх виконання; тоді як органи місцевого самоврядування повинні відповідати перед громадянами за виконання їхніх власних повноважень.

3. У проєкті Концепції також наголошується на **вимозі стандартизувати** послуги, які органи місцевого самоврядування надають населенню; ці стандарти повинні визначатися законом із встановленням індикаторів та критеріїв оцінки якості надання цих послуг (частина 3, стор.4 та 7).

Ця вимога може мати негативний вплив на процес децентралізації. Відповідно до проєкту Концепції, у процесі передачі повноважень державою до органів місцевого самоврядування враховується їхня спроможність реалізувати ці повноваження. Це має теоретичне підґрунтя, втім, центральні органи виконавчої влади можуть використовувати цей аргумент для того, щоб скасувати або затримати процес передачі повноважень.

На сьогодні існують стандарти основних послуг, що надаються населенню: це стандарти вартості, які містяться у формулі дотації вирівнювання та беруться за основу при розподілі ресурсів на фінансування виконання завдань «другого кошика» (наприклад кількість учнів тощо). Попри те, що це не повний перелік індикаторів та критеріїв оцінки, органи влади знають, чого можна очікувати за таких фінансових обмежень. На розробку повного переліку критеріїв та індикаторів потрібен час, велика кількість статистичних досліджень, та запровадження системи збору даних для того, аби можна було використати ці дані; всі індикатори та критерії можуть стати предметом спорів. **Це уповільнить, а також, ймовірно, заблокує процес упровадження реформи.** Гарантія надання певного рівня послуги може як аргумент використовуватися проти передачі повноважень органам місцевого самоврядування.

Отже, цей пункт слід замінити наступним принципом: по відношенню до нових повноважень, переданих на рівень місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування зобов'язані утримувати рівень послуг, що існував на момент їх передачі; а фінансовий тягар має бути компенсовано. Це є офіційною рекомендацією Комітету міністрів РЄ (CM/Rec (2011)11 ар. 3, 5, 6). Такі умови не перешкоджатимуть органам місцевого самоврядування у покращенні рівня послуг або зменшенні їх вартості через удосконалення управління, при цьому зберігаючи рівень послуги. А залишок зекономлених бюджетних коштів міг би стати вагомим фінансовим стимулом для зменшення вартості послуг.

Але це виключає необхідності розроблення індикаторів ефективності управління. Широкої згоди щодо методології та мети оцінювання може бути досягнуто шляхом

проведення консультацій між практиками, представниками органів влади місцевого та національного рівня.

4. Оцінка та моніторинг не повинні здійснюватися виключно державними адміністраціями. Передусім, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади зобов'язані мати власні системи внутрішнього аудиту щодо основних аспектів (питань), від яких залежить ефективність їхньої діяльності. Також потрібно здійснювати зовнішній аудит. В європейських країнах існує кілька типів зовнішнього аудиту.⁹ Ефективною виявилася система регіональних рахункових палат, що використовується у Франції та Польщі. Незалежність такої системи аудиту має вирішальне значення для її авторитетності серед політичних лідерів та громадськості.

III. Дві невирішені проблеми

1. Проект Концепції не містить положення щодо переходу персоналу.

Якщо завдання та повноваження від державних адміністрацій передано до органів місцевого самоврядування, то співробітників, які наразі там працюють, слід також перевести до служби у виконавчих органах місцевого самоврядування. Інакше, органам місцевого самоврядування доведеться винаймати додаткових працівників, реформа підвищить вартість утримання персоналу, а ті працівники, яких не було переведено на службу в органах місцевого самоврядування, але позбавлено їхніх завдань, все ще виконуватимуть принаймні їх частину шляхом здійснення контролю та моніторингу.

Переведення персоналу – це складне і дуже чутливе питання, яке потребує ретельного і перекресного аналізу персоналу, який працює в органах виконавчої влади, а також розміру відповідних бюджетних асигнувань. Також, має бути гармонізовано умови оплати та компенсацій державним службовцям, які працюють в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Якщо перехід до служби в органах місцевого самоврядування призведе до зменшення розміру оплаті праці або втрати можливостей, то ці працівники мобілізуватимуться проти реформи. Тому слід провести ретельну оцінку вартості таких заходів та спланувати їх фінансування. Організація служби в органах місцевого самоврядування має передбачати рівнозначні кар'єрні можливості для державних службовців, які працюють в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; повинна залишатися можливість переходу від однієї служби до іншої.

2. Проект Концепції не містить точного викладу того, як саме буде вирішено питання фінансування реформи. У документі тільки є положення, що «слід забезпечити матеріальну та організаційну автономію органів місцевого

⁹ Див. документ РЄ «Огляд систем зовнішнього аудиту органів місцевого самоврядування, що використовується в деяких країнах» (“Overview of external audit systems of local government in selected countries”), наданий на початку 2011 р. як частина рекомендацій щодо удосконалення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів.

самоврядування» (стор. 6), а також, що передачу повноважень слід підтримати достатнім рівнем фінансового забезпечення (стор. 7). Водночас, не визначено, як саме це буде зроблено.

Проект Концепції слід доповнити фінансовим документом, який міститиме точний кошторис видатків, які слід передавати разом з новими повноваженнями, та альтернативні пропозиції щодо того, як забезпечити достатні ресурси у місцевих бюджетах для покриття цих видатків. Слід вирішувати питання подолання страху місцевих посадовців, що передачу повноважень не буде компенсовано. Таким чином, слід спланувати стимули на підтримку процесу укрупнення. Фінансові гарантії неодмінно сприятимуть підвищенню готовності місцевих влад прийняти реформу.

Фінансовий документ також має містити комбінацію рішень: передачу частини податкових надходжень держави, закріплення податків з податковими повноваженнями за органами місцевого самоврядування та бюджетні трансферти (у вигляді дотацій або субсидій) на конкретні цілі.

3. Оскільки «Політична пропозиція» містить довгий перелік законопроектів, які були підготовлені та обговорювалися упродовж останніх років, важливо, щоб Уряд України чітко визначився, які з цих законопроектів все ще стоять на порядку денному, а які слід вважати такими, що передують впровадженню проекту Концепції.