



CENTRE OF EXPERTISE FOR MULTILEVEL GOVERNANCE

м. Страсбург, 3 грудня 2024 року
CEMG/PAD(2024)6

Висновок
щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування
та територіальної організації влади в Україні»

Цей документ було підготовлено Центром експертизи багаторівневого врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи

Резюме

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена у 2014 році, мала на меті децентралізацію влади, посилення громад та покращення якості публічних послуг. Цей політичний документ, затверджений одразу після Революції Гідності, спрямований на створення більш ефективної системи місцевого врядування, орієнтованої на громадян, сприяння розвитку прямого народовладдя та узгодження й збалансування інтересів держави та територіальних громад. Хоча Концепція не була прийнята як закон, вона встановила важливі орієнтири унормування та впровадження реформи. Концепція, структурована навколо визначення проблем, формулювання цілей та встановлення принципів, завдань та етапів реформи охоплювала такі питання, як неналежна якість публічних послуг, обмеженість повноважень для прийняття рішень на місцевому рівні та слабкі механізми прямої демократії. Чотирма її основними пріоритетами стали забезпечення доступності послуг, чіткий розподіл повноважень між «органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади», визначення обґрунтованої територіальної основи організації влади і створення належних фінансових умов для місцевого самоврядування.

Сама Концепція є надзвичайно цінним документом, що встановлює цілісне бачення децентралізованої, сучасної територіальної організації влади в Україні. Однак з часу її прийняття постали нові виклики, зумовлені непередбачуваними подіями, такими як широкомасштабне російське вторгнення у 2022 році, а також перспектива швидкої інтеграції до Європейського Союзу. Крім того, оскільки документ було схвалено 1 квітня 2014 року, тобто незабаром після призначення першого уряду після Майдану, він не проходив широких консультацій із політикумом, представництвом місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Досягнення реформи. З 2014 року було досягнуто значного прогресу. Якість надання публічних послуг значно покращилась після того, як місцеві влади¹ отримали нові повноваження. Укрупнення громад, проведене на основі прийнятого у 2015 році законодавства, спростило систему врядування і зміцнило спроможність місцевого самоврядування. У 2020 році майже дванадцять тисяч громад були об'єднані у 1470 більших територіальних громад, а кількість районів зменшено з 490 до 136, що привело до вдосконалення системи багаторівневого врядування.

Реформа також сприяла співпраці на місцевому та регіональному рівнях. Закони 2014 і 2024 років про співробітництво територіальних громад та міжнародне територіальне співробітництво уможливили активне міжмуніципальне і міжнародне партнерство. До середини 2024 року 744 громади підписали 495 угод про міжмуніципальне співробітництво, а 485 громад уклали понад 2000 міжнародних договорів, що сприяє обміну ресурсами та запозиченню кращих практик. Однак цього законодавства недостатньо для забезпечення гомогенності політик та послуг у великих метрополійних територіях.

Невирішені проблеми. Ключові виклики лишаються актуальними. У обласних та районних рад відсутні виконавчі органи, а роль районів досі є нечіткою, з мінімальними повноваженнями, що ускладнює загальну координацію. Було досягнуто прогресу у фінансовій децентралізації, але місцеві влади досі стикаються з бюджетними обмеженнями, що перешкоджає їхній фінансовій автономії. Залишаються актуальними проблеми, пов'язані з нестачею юридичних повноважень у сфері управління земельними ресурсами. Також через війну лише погіршується стан інфраструктури.

¹ Тут і далі поняття «місцеві влади», англійською «local authorities» (згідно офіційного тексту Європейської хартії місцевого самоврядування англійською мовою) використовується відносно органів місцевого самоврядування.

Крім того, місцеве самоврядування та державна влада (на субнаціональному рівні) стикаються з низьким рівнем професіоналізму та кадровим дефіцитом, що додатково ускладнюється міграцією та мобілізацією. Недостатня прозорість та неузгодженість галузевих реформ також обмежують подальший прогрес. Широкомасштабне російське вторгнення 2022 року створило додаткові виклики, дестабілізуючи місцеві бюджети і спричинивши необхідність тимчасового запровадження військових адміністрацій. Хоча, вірогідно, це рішення є необхідним, такі адміністрації є відступом від принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС), що потенційно може вплинути на процес децентралізації у довгостроковій перспективі. Військові адміністрації мають запроваджуватися на основі чітких критеріїв і регуляцій, з дотриманням принципу домірності відносно досягнення поставлених цілей, і повинні бути ліквідовані, як тільки ситуація дозволить це зробити.

Рекомендації. *Для повної реалізації цілей Концепції Україна потребує конституційних змін, щоб формально закріпити систему багаторівневого врядування і чітко визначити повноваження на всіх рівнях. Оновлена Концепція, підготовлена після широких консультацій з ключовими заінтересованими сторонами, зокрема представництвом місцевого самоврядування, громадянського суспільства та експертної спільноти, має ґрунтуватись на документі 2014 року, враховуючи поточну ситуацію. Посилення фінансової основи місцевого самоврядування, уточнення ролі районів і областей та зміцнення спроможності на субнаціональному рівні буде важливим для відновлення та відбудови України, її сталого розвитку та впровадження європейських стандартів. Оновлена Концепція має тісно корелювати з процесом вступу до Європейського Союзу (ЄС), включаючи врахування рекомендацій ЄС, що підкреслюють роль місцевих влад у процесі відновлення та важливість залучення громадянського суспільства до відповідних консультацій.*

I. Вступ

1. Цей Висновок підготовлений на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі – Профільний парламентський комітет) від 13 вересня 2024 року та згідно домовленостей, досягнутих в ході третього раунду Діалогу високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період» (липень 2024 року, м. Страсбург).
2. Документ розроблений [Центром експертизи багаторівневого врядування](#) (далі – Центр експертизи), який діє в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи на основі внесків міжнародного консультанта п. Соріна ІУНІЦЕ та національної консультантки п. Олени БОЙКО у рамках [Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»](#), що реалізується на виконання Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки.
3. Висновок включає, зокрема, аналіз стану реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої 1 квітня 2014 року, та загальні рекомендації щодо її можливого перегляду.
4. Документ також враховує результати консультацій із національними заінтересованими сторонами та експертною спільнотою, проведені Радою Європи у жовтні 2024 року з метою вивчення їхньої думки щодо поточного стану справ у цій сфері та можливого перегляду Концепції (список наведено в Додатку 1).

II. Аналіз

Концепція 2014 року

5. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) була схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року незабаром після Революції Гідності. Час прийняття цього рішення зумовлений нагальною потребою реформ з огляду на перехід України до нового демократичного врядування після глибокої політичної кризи. Хоча цей документ не є законом, прийнятим Верховною Радою України, проте він є урядовим рамковим документом, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. Основною метою Концепції є формування ефективного місцевого самоврядування, створення і підтримка сприятливого життєвого середовища для громадян, покращення доступності та якості публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя та узгодження інтересів держави та територіальних громад. Потреба у реформі була нагальною, враховуючи недоліки існуючої на той час системи місцевого самоврядування, яка фактично функціонувала лише на рівні міст обласного значення, залишаючи менші громади з обмеженими фінансовими та матеріальними ресурсами, неспроможними для надання послуг своїм мешканцям.
6. Незважаючи на те, що Концепція не має статусу закону, вона стала наріжним каменем у формуванні політики України в галузі місцевого самоврядування, визначаючи орієнтири для законодавчих і виконавчих рішень. Концепція сприяє децентралізації і відповідно перерозподілу повноважень від центральної влади до місцевої, надаючи громадам більше можливостей для ефективного задоволення місцевих потреб. Такий підхід був покликаний подолати фрагментарність і фінансову слабкість багатьох територіальних громад, сприяючи формуванню більш збалансованої та стійкої структури врядування на загальнонаціональному рівні. Цей документ (Концепція), розроблений на основі напрацювань попередніх дискусій щодо адміністративної реформи, які розпочалися ще у 1998 році, успішно створивши

стратегічний шлях для модернізації системи багаторівневого врядування в Україні відповідно до демократичних цінностей, кращих Європейських практик, стандартів Ради Європи, включаючи, але не обмежуючись, положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

7. Концепція є добре структурованим документом і слугує практичним вказівником для подальшого впровадження реформ. Вона складається з семи основних розділів: *Проблеми, які потребують розв'язання, Мета Концепції* (загальне бачення реформи), *Шляхи і способи розв'язання проблем, Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Завдання реформи* (ключові пріоритети), *Етапи реалізації Концепції та Очікувані результати*. Концепція починається з визначення кількох критичних проблем у системі публічного врядування в Україні, що існували станом на 2014 рік. Серед основних проблем виділялися погіршення якості та доступності публічних і житлово-комунальних послуг, погане обслуговування інфраструктури, а також складна демографічна ситуація. Місцеві політики соціально-економічного розвитку часто не узгоджувалися з потребами громад, а механізми прямої демократії були недостатньо розвинені. Крім того, спостерігалось зниження професіоналізму серед посадових осіб місцевого самоврядування, тоді як діяльність місцевих влад часто була корпоратизованою і закритою. Надмірна централізація обмежувала можливості місцевих влад приймати незалежні рішення, що знижувало загальну ефективність і оперативність місцевого самоврядування. Водночас надмірна територіальна фрагментація та брак горизонтальної співпраці означали, що, незалежно від будь-яких потенційних зусиль щодо децентралізації, більшість місцевих влад залишатимуться неспроможними стати автономними у наданні значущих послуг своїм громадянам.

8. Розділ «*Завдання реформи*» є центральною частиною документа і визначає чотири чіткі завдання для реформування системи врядування на субнаціональному рівні: (a) «забезпечення доступності та якості публічних послуг»; (b) «досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади»; (c) «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами»; та (d) «створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень».

Досягнення

9. З 2014 року реформа багаторівневого врядування в Україні, загально відома як «реформа з децентралізації», досягла значного прогресу, подолавши багато критичних викликів і трансформувала систему місцевого самоврядування. Було досягнуто важливих результатів у реалізації завдань, визначених у Концепції: підвищення якості та доступності публічних послуг, зміцнення відповідності та балансу між місцевими політиками та потребами територіальних громад, а також розширення механізмів участі громадян і прямої демократії. Місцеві влади отримали додаткові повноваження для управління на місцевому рівні, що створило більш чутливу до потреб громадян систему та ефективний перерозподіл повноважень від центральної влади до місцевого самоврядування. Реформа дала можливість місцевим владам діяти з більшою автономією та ефективністю, хоча окремі завдання реформи досі залишаються реалізованими частково.

10. Реформа вирішила питання визначення відповідної територіальної основи для державної влади та місцевого самоврядування. Завдяки Закону України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» від 2015 року та відповідній методології розпочався процес добровільного об'єднання громад. На цьому етапі реформи, з 2015 по 2019 рік, було створено 1029 нових територіальних громад шляхом об'єднання попередніх 4698 менших, що стало однією з наймасштабніших подібних реформ у Європі. У 2020 році уряд запровадив обов'язкове об'єднання для громад, які не об'єдналися добровільно, визначивши адміністративні центри та межі для 1470 територіальних громад. Того ж року було здійснено укрупнення на субрегіональному рівні, коли кількість районів було зменшено з 490 до 136 (включаючи 17 районів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим). Це створило ефективнішу структуру врядування на трьох рівнях: 1470 громад на базовому рівні, 136 районів на субрегіональному рівні, а також 24 області та Автономна Республіка Крим, забезпечуючи більш цілісну територіальну основу для покращення багаторівневого врядування і підвищення спроможності для ефективного надання публічних послуг.

11. Міжмуніципальне та міжнародне співробітництво набувають дедалі більшого значення в Україні. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 2014 року та Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво» від 2024 року встановлюють правові, економічні та організаційні рамки для таких партнерств. Для подальшої оптимізації цих процесів у Верховну Раду України внесено проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад (реєстр. № 11412), який має на меті вдосконалити процедури ініціювання, організації та припинення угод про співробітництво. Сфера співробітництва продемонструвала позитивну динаміку: станом на липень 2024 року 744 громади підписали 495 угод про міжмуніципальне співробітництво, а 485 громад уклали 2085 договорів про міжнародне партнерство у 64 країнах.

12. Реформа вирішувала питання розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, хоча залишаються численні виклики. В ході децентралізації місцевим владам було передано багато повноважень відповідно до принципу субсидіарності, проте проблеми дублювання повноважень усе ще зберігаються, що ускладнює координацію між державою та місцевим самоврядуванням. Крім того, широкомасштабне російське вторгнення додало складнощів, оскільки військові адміністрації тимчасово взяли на себе частину повноважень місцевого самоврядування. Щодо військових адміністрацій на місцевому рівні залишаються питання про критерії та механізми прийняття рішень для швидкого повернення до цивільного врядування, коли це дозволить ситуація. Потрібне також подальше уточнення розподілу повноважень, зокрема стосовно ролі (а іноді навіть самого статусу) влади на рівні районів, щоб забезпечити ефективне функціонування всіх рівнів врядування без дублювань.

13. Одним із основних досягнень є покращення доступності та якості публічних послуг. Такі сектори як середня освіта та первинна медична допомога, які складають понад 60% місцевих видатків, було децентралізовано. Закон 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» надав місцевим владам можливість розширити та покращити надання послуг, створивши мережу Центрив надання адміністративних послуг (ЦНАП) у всіх громадах. Було запроваджено комплексну програму навчання для посадових осіб місцевого самоврядування, що підвищило професіоналізм надання публічних послуг на місцевому рівні. Законодавство, ухвалене в подальшому, таке як Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зміцнило правову основу для підтримки цих покращень, хоча збереження якості послуг надалі залежить від стійкого ресурсного забезпечення, оптимізації мережі та узгодженості між різними гілками влади.

14. Фінансова децентралізація також стала значним кроком уперед, дозволивши місцевим владам більш ефективно виконувати свої повноваження. З внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів у 2015 році місцеві влади отримали більше фінансових ресурсів, що посилює їхню автономію та спроможність реагувати на потреби громад. Після виборів 2020 року всі громади перейшли на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, отримуючи трансферти для виконання делегованих повноважень, зокрема дотації та субвенції на освіту, охорону здоров'я та розвиток інфраструктури. Законодавчі зміни також дозволили місцевим владам затверджувати свої бюджети незалежно від дати ухвалення державного бюджету, що сприяло більш плавному бюджетному плануванню на місцях. Новостворені територіальні громади отримали джерела доходів, такі як податок на доходи фізичних осіб, податок на майно тощо, що в сукупності призвело до зростання місцевих бюджетів у чотири рази до 2021 року. Територіальні громади отримали з державної у комунальну власність 2306,44 тис. га земель сільськогосподарського призначення, що розширило їхню ресурсну базу. Однак із початком повномасштабного російського вторгнення у 2022 році деякі досягнення фінансової децентралізації були обмежені, скорочені або поставлені під загрозу. Загалом, система оподаткування доходів фізичних осіб (ПДФО) може потребувати перегляду. Податкова база ПДФО вже зменшилася через виключення доходів військовослужбовців і правоохоронців, і наразі ведуться дискусії щодо зменшення частки цього податку, що залишається на місцевому рівні, та перегляду системи горизонтального вирівнювання. Справедливо зазначити, що всі рівні влади мають брати участь у нинішніх зусиллях України з протидії агресії; однак багато місцевих влад вже це роблять. Питання фінансової децентралізації (або рецентралізації) виходять за межі цього аналізу і є технічно складними та політично чутливими питаннями, які повинні базуватися на надійних даних. Центр експертизи може проаналізувати їх окремо, якщо це потрібно; поточний документ має на меті лише підкреслити важливість цього аспекту.

15. Реформа децентралізації створила основу для сильнішого місцевого самоврядування, хоча деякі завдання потребують подальшої роботи. Необхідно провести повторну оцінку критеріїв спроможності територіальних громад, щоб забезпечити ефективне виконання ними своїх повноважень. Незважаючи на досягнення, існує потреба у постійному діалозі щодо рівніврядування, класифікації повноважень та розв'язання проблем, що виникли внаслідок повномасштабного російського вторгнення, таких як тимчасове запровадження військових адміністрацій. Загалом, реформа, розпочата в Україні у 2014 році, заклала підґрунтя для більш потужної, ефективної та чутливої системи багаторівневогорядування, хоча для повної реалізації потенціалу реформи будуть потрібні подальші коригування.

Невирішені питання

16. Незважаючи на значний прогрес, ряд проблем, більшість з яких були визначені ще у Концепції 2014 року, залишається актуальними і сьогодні. Серед них можна виділити:

- i. Виконавчі органи обласних і районних рад не були створені. Передбачалося внесення змін до Конституції України для забезпечення створення виконавчих органів обласних і районних рад, а також розподілу повноважень між ними та між ними і місцевими державними адміністраціями. Ці зміни планувалися на першому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки), проте вони не були здійснені, і перегляд Конституції є неможливим в умовах правового режиму воєнного стану.
- ii. Роль субрегіонального рівнярядування (районів) залишається нечіткою. З 2020 року дискусії щодо ролі районів та повноважень активізувалися, оскільки багато повноважень і ресурсів було передано на рівень громад. Це питання залишається

невирішеним у світлі останніх структурних змін і зусиль із децентралізації. Це фундаментальне питання, від якого значною мірою залежить розподіл повноважень. У Європі немає єдиного підходу до врядування на субрегіональному рівні та існують різні системи; проте це вкрай політичне питання, яке не може бути вирішене в рамках лише технічної експертизи.

- iii. Фінансова автономія місцевих влад залишається обмеженою. Хоча фінансова децентралізація значно покращила становище після 2014 року, нещодавно ця тенденція зупинилася й навіть частково змінилася у зворотному напрямку. Частка місцевих доходів відносно державного бюджету та ВВП значно зросла, але залишається відносно обмеженою; відсоток власних доходів (рівень яких може визначатися і змінюватися самими місцевими та регіональними владами) є низьким, а значна частина трансфертів з державного бюджету є цільовою.
- iv. Значне погіршення стану інфраструктури. Проблема зношеності інженерних і комунальних мереж продовжує існувати, що підвищує ризик виникнення техногенних катастроф через старіння інфраструктури, посилене нещодавніми пошкодженнями внаслідок війни.
- v. Неповна правова база для управління земельними ресурсами. Незважаючи на земельну реформу, яка передала значний контроль над землею місцевим владам, залишаються прогалини у правовій базі для забезпечення дотримання правил використання землі. Наразі місцевим владам бракує повноважень для повного контролю за дотриманням правил землекористування.
- vi. Демографічні виклики. Складна демографічна ситуація зберігається, і умови погіршуються через втрати населення внаслідок міграції, низький рівень народжуваності та загибель серед цивільного населення і військових в результаті широкомасштабного російського вторгнення.
- vii. Зниження рівня професіоналізму та брак кадрів. Професіоналізм посадових осіб місцевого самоврядування залишається проблемою, яка зараз посилюється кількісним дефіцитом кваліфікованих кадрів через міграцію, мобілізацію та невизначені перспективи кар'єри.
- viii. Недостатня прозорість та корупція. Відсутність прозорості та корупція у діяльності публічних влад залишаються проблемами, що впливають на ефективне використання ресурсів і знижують інвестиційну привабливість в різних регіонах.
- ix. Непослідовність у галузевих реформах. Правові та інституційні суперечності в реформах різних секторів залишаються невирішеними, що ускладнює узгодження «реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» з іншими галузевими реформами.

17. Окрім цих наявних проблем, Україна зіткнулася з новими, масштабними викликами після вторгнення у лютому 2022 року. У відповідь на питання безпеки у 2015 році в Україні за Указом Президента було створено 20 військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), зокрема дві обласні ВЦА в Донецькій та Луганській областях і 18 на рівні громад. Після запровадження воєнного стану в лютому 2022 року ВЦА були перетворені на військові адміністрації (ВА) згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Це призвело до утворення обласних і районних ВА, а станом на липень 2024 року – загалом 192 ВА на рівні громад. В результаті в Україні існують різні моделі врядування залежно від територіального статусу, безпекової ситуації та спроможності місцевого самоврядування: (а) у деяких громадах місцеві влади здійснюють усі свої повноваження; (б) в інших ВА передано деякі повноваження місцевого

самоврядування; (с) певні ВА здійснюють усі повноваження місцевого самоврядування; (d) на тимчасово окупованих територіях не функціонують ані ВА, ані місцеві влади; (e) у Донецькій області залишаються чотири ВЦА. Ця рецентралізація, зумовлена широкомасштабним російським вторгненням, відступає від принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, але вважається необхідною в умовах воєнного стану. Проте такі централізаційні заходи мають бути юридично обґрунтованими для забезпечення правової передбачуваності, відповідати принципу пропорційності з огляду на досягнення легітимних цілей, бути чітко обмеженими в часі та скасовані, щойно ситуація це дозволить, і не повинні створювати «культури підпорядкування» між представницькими органами місцевого самоврядування та державою владою на місцях, незалежно від того, чи є вона є військовою чи цивільною.

18. Широкомасштабне російське вторгнення значно підірвало прогрес фінансової децентралізації, дестабілізувавши місцеві бюджети через нестабільність податкового законодавства та додаткові непередбачені витрати. Громади стикаються з численними фінансовими викликами, зокрема скороченням доходів, нестабільністю бюджетного планування, недофінансованими делегованими повноваженнями, добровільною підтримкою збройних сил та міграцією населення. Дані моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України свідчать про зниження місцевої фінансової спроможності: частка власних доходів (загальний фонд без трансфертів) бюджетів на субнаціональному рівні (місцеві, обласні та районні) у ВВП знизилася з 7,7% у 2022 році до 6,8% у 2023 році, а їх частка у зведеному національному бюджеті досягла історичного мінімуму – 17,8%. Частка видатків бюджетів на субнаціональному рівні у зведеному бюджеті України зменшилася до 14,3%, що також значно нижче, ніж у попередні роки. Ці показники значно зросли з 2014 року завдяки фінансової децентралізації, а їх зниження під час війни не є великим сюрпризом саме по собі; однак варто зазначити, що в унітарних країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) частка видатків на субнаціональному рівні становить у середньому близько 9% ВВП і 28% публічних видатків. Відтак місцеві влади не мають достатніх ресурсів для виконання своїх повноважень, що загострюється через постійні зміни податкової політики, зокрема, перенаправлення так званого військового ПДФО до державного бюджету. Крім того, невирішені питання адміністрування податків, інвестиційної політики, прозорості та продуктивності використання бюджетних коштів продовжують перешкоджати ефективному фінансовому управлінню.

19. Для повного переходу до децентралізованої системи багаторівневого врядування Україна повинна внести зміни до Конституції для формального закріплення правової основи місцевого самоврядування та державної вади. Такі зміни чітко визначатимуть розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, однак вони стануть можливими лише після скасування правового режиму воєнного стану. Принцип «підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України» досі не реалізовано, незважаючи на кілька законодавчих ініціатив. Більш докладну інформацію можна знайти у висновку Ради Європи щодо проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (CEGG/LEX(2024)1). Загалом, взаємовідносини між місцевими (виборними) владами та державними адміністраціями залишаються недостатньо визначеними на всіх рівнях. Існує необхідність у механізмі, який дозволить місцевим державним адміністраціям здійснювати нагляд за законністю, а також моніторинг якості надання публічних послуг, в межах системи, яка захищатиме інтереси громадян і самого місцевого самоврядування. Поточні практики варіюються залежно від території, що призводить до непослідовних результатів. Крім того,

дотримання задекларованого принципу сталого розвитку територій залишається викликом і наразі є нереалістичним в умовах дії режиму воєнного стану.

20. Крім того, в Україні відсутня законодавча база для місцевих референдумів, а в умовах дії режиму воєнного стану заборонено проведення всіх видів виборів, референдумів, страйків, масових зібрань та інших політичних протестів громадян.

III. Висновки та рекомендації

21. Відданість української влади завершенню процесу децентралізації виглядає твердою. Враховуючи чотири основні завдання, визначені у 2014 році, та нові виклики, зумовлені широкомасштабним російським вторгненням, рекомендується оновити Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Новий документ має бути підготовлений на основі широкого консультативного процесу із залученням представництва державної та місцевої влад, незалежних експертів та громадянського суспільства, за потреби — за підтримки Ради Європи. Оновлена Концепція загалом мала б повторювати структуру версії 2014 року, зберігаючи широке бачення реформи та горизонтальні принципи прозорості, субсидіарності, законності, підзвітності та соціального діалогу, але вона має бути переорієнтована на актуальні виклики і незавершені аспекти реформи. Нижче наведено кілька ключових пунктів для розгляду.

22. Чітко визначити ролі та повноваження на рівні районів і областей. Враховуючи нинішню невизначеність ролі районів, важливим є формалізований розподіл повноважень на всіх рівнях. Це переформатування має враховувати нещодавню територіальну реформу та зосереджуватись на ролі районів у регіональному розвитку, особливо у світлі скорочення їхньої адміністративної функції. Статус і повноваження місцевого самоврядування обласного, районного та базового рівнів має бути чітко визначені на основі принципів субсидіарності та доброго демократичного врядування, а також широкого консенсусу українських заінтересованих сторін і суспільства загалом. Більш того, загальні принципи розподілу повноважень та взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням повинні, наскільки це можливо, бути уніфікованими відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування на всіх рівнях та в усіх адміністративно-територіальних одиницях.

23. Покращити правову базу для місцевого самоврядування. Щоб створити стійку основу для децентралізованого врядування, Україні слід створити правову основу для існування виконавчих органів обласних та районних рад, якщо цей рівень самоврядування не буде скасований. Це дозволить чітко розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та державою, зміцнюючи автономію місцевих влад. Особливо важливими є області, які, ймовірно, стануть регіонами України за класифікацією NUTS 2 та матимуть велику відповідальність у програмуванні та використанні коштів ЄС; для ефективного управління цими завданнями потрібна сильна адміністративна спроможність.

24. Оновити систему нагляду за законністю діяльності місцевих влад, а саме створити єдиний механізм нагляду, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та іншим стандартам Ради Європи. На основі стандартів Ради Європи та моделей країн ЄС, префектурна роль має бути збалансованою, щоб запобігти надмірному контролю, забезпечуючи при цьому належний нагляд і консультування. Підготовка до впровадження цієї реформи має включати уточнення наглядової ролі та розробку законодавства. До внесення змін до Конституції слід запровадити чітке розмежування між: (i) підрозділами місцевих державних адміністрацій, відповідальними за координацію територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, (ii) підрозділами, які відповідають за нагляд за законністю, та (iii) підрозділами, що

виконують окремі функції місцевого самоврядування. Таке розмежування функцій сприятиме поступовому переходу місцевих адміністрацій до органів префектурного типу в майбутньому.

25. Хоча зміни до Конституції, необхідні у деяких випадках, згаданих у попередніх пунктах, мають чекати на скасування правового режиму воєнного стану, підготовчі консультації та проекти законодавчих актів можуть бути розроблені для полегшення їхньої повоєнної реалізації.

26. Зміцнити механізми міжмуніципального (ММС) та міжнародного співробітництва, розширивши законодавчу та фінансову підтримку таких ініціатив; співпраця в межах метрополійних зон як підкатегорія ММС має особливе значення. Об'єднуючи ресурси, сусідні громади можуть ефективніше вирішувати питання, такі як управління відходами, водопостачання та утримання доріг. Паралельно слід заохочувати партнерства між українськими громадами та муніципалітетами інших країн для обміну кращими практиками, залучення інвестицій та зміцнення стійкості. Розвиток цих відносин може забезпечити місцеві влади технічною допомогою та фінансовими ресурсами.

27. Слід приділити особливу увагу питанню врядування у великих метрополійних зонах, що складаються з кількох громад і мають лише мінімальну або відсутню співпрацю з важливих питань місцевого розвитку, таких як міське планування, інтеграція послуг та інфраструктури. У Європі існують різні системи метрополійного врядування і Центр експертизи вже підтримує напрацювання спільних стратегій і створення місцевих асоціацій у Київській та Львівській агломераціях, що може надихнути на подальшу реформу врядування та законодавства.

28. Зміцнити фінансову автономію та стабільність місцевих влад. Впровадження стабільної, передбачуваної податкової політики є ключовим для забезпечення надійності джерел доходу місцевих бюджетів. Установлення чітких правил збору та адміністрування податків, а також зобов'язання уникати різких змін у політиці (як, наприклад, недавня централізація ПДФО військовослужбовців), створить більш стабільне фінансове середовище для місцевого самоврядування. Прямі бюджетні відносини з державним бюджетом мають бути збережені та розширені, що дозволить громадам ефективніше планувати бюджет без надмірної залежності від трансфертів. Крім того, трансферти з центрального бюджету повинні бути вчасними та чітко регламентованими для підтримки фінансової автономії місцевого самоврядування. Хоча повна фінансова передбачуваність на місцевому рівні наразі є недосяжною через широкомасштабне російське вторгнення, було б доцільно почати переговори щодо більш міцної основи для повоєнного періоду.

29. Оновлена Концепція має бути чітко узгоджена з процесом вступу до ЄС, відображаючи суттєво змінений контекст порівняно з десятима роками тому. Вона має враховувати рекомендації річних звітів Європейської Комісії, а також рекомендації з таких документів, як Регламент ЄС 2023 року про заснування інструменту Ukraine Facility.

30. Вирішити кадрові та кваліфікаційні виклики місцевих влад шляхом забезпечення постійного навчання та професійного розвитку для місцевих публічних представників². Програми з державного управління, бюджетного менеджменту та надання послуг можуть підвищити рівень кваліфікації посадовців, особливо в невеликих громадах, де може бракувати досвідченого персоналу. Для подолання дефіциту кваліфікованих кадрів, особливо в районах,

² Поняття «публічні представники» (англійською «public officials») використовується відносно осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування: депутатів місцевих рад, виборних посадових осіб та посадових осіб, які призначаються на посади в місцевому самоврядуванні (службовців місцевого самоврядування).

що постраждали від конфлікту, можна розглянути можливість стимулів, таких як конкурентоспроможні зарплати, можливості кар'єрного зростання та допомога в переїзді. Це сприятиме залученню кваліфікованих фахівців до місцевої влади або їхньому поверненню, що покращить надання послуг. Чіткі кар'єрні перспективи, конкурентна заробітна плата та механізми підтримки допоможуть утримати талановитих фахівців.

31. Надалі розробляти та впроваджувати правові рамки для прямої демократії та участі громади, наприклад, через місцеві референдуми, що дозволить громаді безпосередньо брати участь у важливих місцевих рішеннях. Сприяти самоорганізації на рівні громади шляхом створення органів самоорганізації населення для представлення потреб жителів. Формалізований процес визнання і співпраці з цими органами зміцнить відносини між владою та громадою.

32. Планувати поступовий, але передбачуваний перехід від військового до цивільного врядування (згідно закріплених в законі чітких критеріїв та механізмів ухвалення рішень), чітко обмеживши повноваження військових адміністрацій, визначивши їхню тимчасовість та сфокусованість на питаннях безпеки та ключових функціях. Місцеві влади повинні поступово відновлювати свої повноваження, щойно ситуація на їхній території це дозволить. Слід розробити поетапний план реінтеграції для місцевих влад на територіях, які наразі перебувають під управлінням військових адміністрацій. Цей план має передбачати відновлення цивільного врядування, зміцнення довіри населення та усунення можливих прогалин у наданні послуг, що виникли в період дії військових адміністрацій. Також необхідно чітко зазначити, що виняткові заходи централізації обмежені періодом правового режиму воєнного стану, щоб уникнути будь-яких практик, які можуть сприяти «культурі підпорядкування» між місцевою (виборною) владою та державою на субнаціональному рівні, будь то військові чи цивільні адміністрації.

33. При перегляді цілей та завдань Концепції доцільно включити графік, який чітко означить етапи реалізації. Він має визначати, які заходи можливо реалізувати під час війни, а які — лише після завершення дії правового режиму воєнного стану. Крім того, буде корисним модернізувати деяку політико-адміністративну термінологію. Також можливо покращити національну правову базу шляхом включення гендерно чутливої мови.

Список учасників і учасниць онлайн консультацій

Жовтень 2024 року

1. АБРАМ'ЮК Ігор, директор з розвитку - заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації громад
2. АЛІКСІЙЧУК Олександр, народний депутат України, голова підкомітету з питань співробітництва територіальних громад та регіонів Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
3. БЕЗГІН Віталій Юрійович, народний депутат України, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
4. БОВА Юрій, Тростянецький міський голова (Сумська область), член правління Всеукраїнської асоціації громад
5. БУТРИЙ Дмитро, перший заступник начальника Херсонської обласної військової адміністрації
6. ЧУКОВА Наталія, начальниця управління із забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування Донецької обласної державної адміністрації
7. ФЕДУК Анатолій, Бучанський міський голова (Київська область), голова правління Київського регіонального відділення Асоціації міст України
8. ГАНУЩАК Юрій Іванович, директор ГО «Інститут розвитку територій»
9. КАЗЮК Яніна Мирославівна, незалежна експертка
10. КОРИННИЙ Олександр, Новоукраїнський міський голова (Кіровоградська область), голова Асоціації об'єднаних територіальних громад
11. КОЗИНА Віра, голова Комітету Національної асоціації адвокатів України з питань місцевого самоврядування
12. КОТОК Юрій, начальник відділу територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
13. КУЛІКОВА Вікторія, начальниця Управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури Кіровоградської обласної військової адміністрації
14. КУЙБИДА Василь, радник Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністр регіонального розвитку та будівництва України (2007-2010)
15. ЛІТВІНОВА Яна, начальниця Старобільської міської військової адміністрації (Луганська область), колишня Старобільська міська голова

16. МАРЧУК Христина, заступниця директора Департаменту - начальник управління стратегічного планування Департаменту регіонального розвитку Чернівецької обласної військової адміністрації
17. МИКИША Дмитро, народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
18. НЕДОПАД Григорій, голова Волинської обласної ради віце-президент Української асоціації районних та обласних рад з питань регіональної політики,
19. НЕГОДА В'ячеслав, голова Тернопільської обласної державної адміністрації, начальник Тернопільської обласної військової адміністрації
20. НІКУЛЬШИН Дмитро, перший заступник Голови Секретаріату Української асоціації районних та обласних рад
21. ПРОДАН Оксана, радниця Голови Асоціації міст України
22. РЯБИКІН Олексій, заступник Міністра розвитку громад та територій України
23. РУБЧАК Микола, начальник Управління з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
24. РУБЛЬОВ Вячеслав, Народний депутат України, голова підкомітету з питань регіональної політики та місцевих бюджетів Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
25. ШАМРАЙ Наталія, голова Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг, директор Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)
26. ШАРШОВ Сергій, експерт Асоціації об'єднаних територіальних громад
27. ШПАК Андрій, радник заступника Міністра розвитку громад та територій України
28. СПАЖЕВА Світлана, Покровська селищна голова, член правління Асоціації об'єднаних територіальних громад, голова Дніпропетровського регіонального відділення Асоціації об'єднаних територіальних громад
29. ТАБУНЩИК Антон, голова Миколаївської обласної ради, віце-президент Української асоціації районних та обласних рад з питань розвитку інфраструктури
30. ТКАЧУК Анатолій, директор з науки та розвитку ГО «Інституту громадянського суспільства»
31. ВАСИЛЕНКО Олександр, голова Черкаської районної ради Черкаської області
32. ЯЦИНА Юрій, голова Богодухівської районної ради Харківської області
33. ЄГОРОВА-ЛУЦЕНКО Тетяна, голова Харківської обласної ради, президентка Української асоціації районних та обласних рад
34. ЗУБАЧ Любомир, заступник Львівського міського голови (Львівська область)