

Матеріали круглого столу – дискусії на тему:

**«Реформа місцевого самоврядування –  
від централізації до демократії, чи ...?!»**

30 вересня 2013 року – «Укрінформ»

## ЗМІСТ

1. Звернення Громадської платформи «Децентралізація – самоорганізація – розвиток» до Президента України В. Януковича, Прем'єр-міністра України М. Азарова, народних депутатів України щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні .....	3
2. До питання Про «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» в редакції серпня 2013 року .	5
3. Програма круглого столу – дискусії на тему: «Реформа місцевого самоврядування – від централізації до демократії, чи ...?!» .....	12
4. Порівняльний аналіз ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про право територіальних громад на об'єднання».....	13
5. Порівняльний аналіз ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про співробітництво територіальних громад».....	25
6. Заява Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і законопроектів «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад» .....	31
7. Концепція реформи місцевого самоврядування <b>Схвалено Розпорядженням КМУ від 29.07.09 №900</b> .....	33
8. Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. <b>04.05.2012</b> .....	42
9. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні <b>28.02.2013</b> .....	47



## 1. ЗВЕРНЕННЯ

**Громадської платформи «Децентралізація – самоорганізація – розвиток»  
до Президента України В. Януковича, Прем'єр-міністра України М. Азарова,  
народних депутатів України щодо проекту  
Концепції реформування місцевого самоврядування  
та територіальної організації влади в Україні**

*м. Київ*

*30 вересня 2013 року*

**Вельмишановний пане Президенте, вельмишановний пане Прем'єр-міністре,  
вельмишановні народні депутати!**

Однією з головних причин відставання України від європейських країн-сусідів є не-раціональна та неефективна місцева публічна влада. На сьогодні уже всі політичні сили в Україні дозріли до усвідомлення, що без реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування побудувати ефективну владу, здатну забезпечити розвиток держави в напрямку Європи є неможливим – нинішня система управління вичерпала себе і потребує докорінних змін.

Неефективна діяльність органів місцевого самоврядування, низький рівень якості надання публічних послуг місцевим громадам є сьогодні значною проблемою для України. За сучасної фрагментарності адміністративно-територіального устрою та за наявності великої кількості дрібних територіальних громад неможливо віднайти таку податкову систему, яка б забезпечила наповнення місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування переважної більшості територіальних громади України не можуть забезпечити виконання усіх своїх функцій та повноважень. Це є причиною постійного перетоку повноважень від місцевих громад до державних адміністрацій, що призводить до посилення централізації в Україні, суперечить сучасній загальноєвропейській тенденції до децентралізації і віддаляє владу від людини, позбавляє людей мотивації обирати до органів місцевого самоврядування найкращих – адже вони все одно не зможуть вирішити місцеві проблеми.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 року, в розділі «Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування» визначено ідеологію реформи децентралізації. Позиція Президента України в питаннях реформи також відображена у Національному плані дій на 2011 та 2012 роки.

Відповідно до цього, робочою групою, до складу якої увійшли представники Адміністрації Президента України та центральних органів виконавчої влади, за участі українських і європейських експертів та фахівців асоціацій місцевого самоврядування було підготовлено проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (в редакції вересня 2012 року). У ході роботи над проектом було досягнуто повного політичного консенсусу щодо змісту та строків реформи.

Підготовка Концепції до затвердження була покладена на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Міністерством була проведена значна робота з роз'яснення змісту Концепції серед територіальних громад, проте після оприлюднення проекту Концепції, обговорення якої завершується 1 жовтня 2013 року, виявилось, що він суттєво відрізняється від проекту, підготовленого робочою групою у 2012 році.

Співставлення початкової та фінальної редакцій Концепції показує, що хоча загальний принцип реформування системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади

залишився незмінним, основоположні підходи та часові рамки проведення реформи є принципово різними.

У проекті Концепції в редакції 2012 року було чітко сформульовано вимоги до адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня державного устрою, що є основою системної реформи з необхідністю подальшого їх втілення у законодавчих нормах. Проте в редакції 2013 року такі вимоги є доволі загальними та розмитими, що фактично відкидає реформу назад – до етапу політичної дискусії, натомість реалізація реформи вже сьогодні потребує переходу до етапу підготовки законопроектів.

Однією з основоположних відмінностей редакції 2013 року є відсутність фундаментального принципу європейського самоврядування – надання базових адміністративних та соціальних послуг на найближчому до громадян рівні місцевого самоврядування. Відсутність такого положення, поряд із надто загальними формулюваннями інших, створює загрози, що при законодавчому втіленні основні повноваження органів місцевого самоврядування будуть віддані або делеговані на районний чи обласний рівень. У редакції 2013 року основні послуги органів місцевого самоврядування різних рівнів навіть не визначаються!

Принциповою вадою редакції 2013 року є також невизначеність поняття «громада»: застосований в ній термін «територіальна громада» (щодо адміністративно-територіальної одиниці базового рівня) входить в суперечність з його визначенням у Конституції України (ч. 1 ст. 140).

Проект 2013 року не вирішує ще одного принципового питання – на яких рівнях адміністративно-територіального устрою будуть діяти місцеві державні адміністрації? Те ж саме стосується і територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

В проекті Концепції в редакції вересня 2012 року було визначено головні завдання реформи, кожне з яких вирішується через низку конкретних завдань, натомість в проекті 2013 року таких конкретних завдань уже не сформульовано, а зміст не має імперативного характеру.

Нарешті, в редакції 2013 року розробка та ухвалення необхідних для реформи законів (про територіальний устрій, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади й інших), відкладається на невизначений час, принаймні до 2020 року. Натомість проект Концепції 2012 року передбачав стислі часові рамки та логічні етапи реформи з метою проведення вже у нинішньому виборчому циклі (у 2015 році) виборів до органів місцевого самоврядування громад на новій територіальній основі.

Усвідомлюючи історичну значимість та невідворотність інтеграції України в Європейське Співтовариство, привертаємо Вашу увагу, пане Президенте, пане Прем'єр-міністре, панове народні депутати до необхідності якнайшвидшого реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на основі європейських стандартів та принципів демократії.

З цією метою вважаємо за необхідне невідкладно розпочати реалізацію згаданої реформи на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в редакції вересня 2012 року.

## До питання Про «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» в редакції серпня 2013 року

Цей коментар підготовлено на проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в редакції серпня 2013 року, який готується на затвердження указом Президента України.

### Історія питання

Об'єктивно в Україні усі політичні сили дозріли до усвідомлення, що без реформи системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування поживати динаміку розвитку держави не можливо. Нинішня система управління пережила себе і потребує заміни.

Підтвердженням цієї тези є робота, що була виконана українським Урядом впродовж 2008-2009 років:

1) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № **900-р** «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». Концепція розроблена Мінрегіонбудом із залучення українських та європейських експертів, отримала позитивний висновок експертів Ради Європи. Концепція визначає зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні.

2) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № **1456-р** «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». Цим розпорядженням визначались строки підготовки нормативних актів, необхідних для реформи та визначались відповідальні за їх підготовку. В рамках цього плану Мінрегіонбудом було підготовлено проекти законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції України, що впливають з концепції реформи місцевого самоврядування.

3) прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та Розпорядження від 23 вересня 2009 р. N 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Цими документами визначались основні підходи до створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначались заходи та відповідальні за їх здійснення.

Після зміни Уряду в 2010 році відбулась певна ревізія напрацьованого:

1) Урядом не виконувались, раніше затверджені плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Потім розпорядженням №567-р від 15.08.2012 було скасовано розпорядження №№385-р, 1134-р (концепція та план її реалізації).

Натомість було ухвалено Закон «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» N 2278-VI від 20 травня 2010 року, яким на законодавчому рівні передбачалось формування законодавчих основ реформи у 2010 році. Проте цей закон так і залишився не виконаним.

2) У Верховній Раді України за ініціативи Уряду ухвалено закон від 07.09.2010 № 2500-VI «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад», яким остаточно обмежено місцеве самоврядування у столиці: міський голова перестав очолювати виконавчий орган, в районах міста було скасовано районні ради і місцеві вибори в 2010 році в Києві не проходили.

3) Мінрегіоном було підготовлено проект Закону «Про об'єднання громад», який внесено на розгляд Верховної Ради України під №9590 від 14.12.2011, який проте не тільки не вирішує питань реформи адміністративно-територіального устрою, але у запропоновано-

му вигляді не може бути реалізованим на практиці. 17.05.2012 року законопроект розглядався Верховною Радою України і був відхилений (ЗА проголосувало 224 народних депутати).

### **Політичні рішення щодо децентралізації влади**

В Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 року передбачено окремий розділ 2.3. *Децентралізація влади*

*та розвиток місцевого самоврядування*. У цьому розділі фактично визначено ідеологія реформи децентралізації, яка значною мірою відповідає ухваленій, а потім скасованій у 2012 році концепції реформи місцевого самоврядування в Україні. Неодноразові виступи Президента з питань реформи віднайшли відображення у Національному плані дій на 2011, 2012 та 2013 роки. Але і тут доручення щодо підготовки необхідного законодавчого регулювання реформи не були виконаними.

Враховуючи те, що проект нової Концепції реформи місцевого самоврядування в редакції березня 2012 року не був підтриманий Кабінетом Міністрів України, робочою групою за участі українських та європейських експертів, асоціацій місцевого самоврядування, відповідальних працівників Адміністрації Президента України, ЦОВВ було підготовлено узгоджений текст нової редакції концепції, яка була передана на отримання висновку експертів Ради Європи.

Після завершення експертної роботи над текстом проекту концепції, її підготовка до затвердження була покладена на Мінрегіон.

Мінрегіоном була проведена велика робота з роз'яснення змісту концепції серед територіальних громад. Проте після оприлюднення тексту концепції, яка обговорювалась, виявилось, що вона суттєво відрізняється від проекту, який було підготовлено робочою групою і щодо якого було досягнуто певного політичного консенсусу.

### **Вступ:**

1. Загалом порівняння редакцій концепції від березня, потім вересня 2012 року, а тепер серпня 2013 року показують, що загальний підхід щодо необхідності реформування усієї системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою залишається не змінним, проте ступінь деталізації параметрів реформи у різних редакціях концепції є різним, а так само є різним пропонувані часові рамки щодо підготовки та проведення реформи.

2. Проект «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» в редакції серпня 2013 року (далі Концепція) на відміну від попередніх редакцій, підготовлено для затвердження Указом Президента України, актом вищої юридичної сили, ніж Розпорядження Кабінету Міністрів України, що створює кращі умови для реалізації Концепції у разі її ухвалення.

3. За відкритою інформацією, проект Концепції пройшов найширше обговорення серед асоціацій органів місцевого самоврядування та у територіальних громадах в усіх регіонах України і був в цілому підтриманий учасниками обговорень, що може свідчити про сприйняття органами місцевого самоврядування необхідності проведення реформи.

### **Основний зміст Концепції**

1. Концепція складається із кількох розділів і за своєю структурою подібна до редакції концепції вересня 2012 року.

2. Перший розділ, у якому викладаються проблеми та аналізуються виклики, що постали перед органами місцевого самоврядування в Україні досить повно аналізує ситуацію в Україні і досить аргументовано показує об'єктивну потребу у реформі.

3. Мета концепції у порівнянні із попередньою редакцією не зазнала змін і загалом відповідає ідеології реформ такого плану.

4. У розділі «Шляхи і способи розв'язання проблеми» з'явилась частина, яка була відсутня у попередніх редакціях концепції і яка стосується статусу Автономної республіки Крим: «вдосконалення правового регулювання статусу та повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, їх розмежування на власні та делеговані;». На наш погляд це поло-

ження не впливає із розділу першого «Проблема, яка потребує розв'язання» і тому виглядає у цій концепції дещо штучним. До того ж появляється додатковий політичний ризик у реалізації Концепції, через можливі додаткові дебати щодо напрямів перегляду статусу органів влади Автономної Республіки Крим, адже Концепція не містить жодних деталей, які б вказували на напрями зміни статусу органів влади АРК: розширення чи звуження їхніх повноважень. До того ж питання статусу АРК регулюються Конституцією України, де у тому числі визначаються повноваження Верховної Ради АРК та Ради Міністрів. Далі в інших розділах Концепції питання статусу органів влади АРК не розглядається.

5. Концепцією, які попередніми редакціями, передбачається запровадження в Україні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою:

- базовий (адміністративно-територіальні одиниці – територіальні громади);
- районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь);

Крим, області, міста Київ і Севастополь);

На наш погляд збереження цієї позиції у новій редакції концепції є дуже важливим, оскільки дає змогу упорядкувати територіальних устрій в державі, ліквідувати вкладення одних адміністративно-територіальних одиниць в інші такого ж рівня адміністративно-територіального устрою.

Проте сумнівним є використання для назви АТО базового рівня назви – територіальна громада, оскільки це поняття визначене Конституцією України і є відмінним від поняття АТО, до того ж у проекті концепції не встановлюється мінімально допустимий набір кваліфікаційних вимог до адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня адміністративно-територіального устрою, що може породжувати додаткові політичні дебати щодо таких вимог при підготовці необхідних законопроектів.

6. Концепція в редакції серпня 2013 року, як і попередні проекти концепції передбачає два етапи реалізації. Проте часові етапи реформи є суттєво різними. Нижче у таблиці показано відмінності у строках проведення реформи, які визначались у різних проектах концепції: від березня, вересня 2012 року та серпня 2013-го.

<b>Березень 2012</b>	<b>Вересень 2012</b>	<b>Серпень 2013</b>
Перший етап - підготовчий (2012 рік), який передбачає:	На першому підготовчому етапі (2012 - 2014 рр.) передбачається:	На першому, підготовчому, етапі (2013—2015 роки) передбачається
Другий етап - формування соціально-політичної бази реформи та її проведення (2013 - 2015 роки), який передбачає:	На другому етапі впровадження (2015—2017 рр.) передбачається:	На другому етапі реалізації Концепції (2015—2020 роки) передбачається:

Проект концепції в редакції березня 2012 року передбачав досить стислі та логічні етапи: перший етап – підготовка усієї законодавчої бази реформ, другий етап – ухвалення необхідних законів, створення адміністративно-територіальних одиниць та проведення виборів до органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі в 2015 році, тобто виходячи із виборчого циклу.

Натомість у проекті Концепції в редакції серпня 2013 року на першому етапі, тобто до виборів 2015 року має бути ухвалено низку законопроектів за винятком тих, що визначають зміст реформ: про територіальний устрій, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, визначають територіальну основу органів виконавчої влади..., ухвалення яких віднесено до другого етапу реформи 2015-2020 року.

В зв'язку з чим можна припустити, що проведення реформи відкладається принаймі до 2020 року. Ще один ризик, що містить у собі досить тривалий період, відведений на підготовку реформи – це відкладення законопроектних робіт і ухвалення необхідних для реформи законів на невизначений час.

На наш погляд, відкладення реформи на такий далекий час створює додаткові проблеми в управлінні адміністративно-територіальними одиницями, поглиблює кризові явища в усій системі органів місцевого самоврядування.

7. В проекті Концепції запропонований такий алгоритм вирішення питання щодо «оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою»: удосконалити систему залучення громадськості до розроблення управлінських рішень – визначити достатню податкову базу ОМС – утворити на кожному рівні АТУ представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами – забезпечити державний контроль над законністю діяльності ОМС.

На наш погляд у цьому алгоритмі є певні логічні недоречності. Адже спочатку має бути визначені територіальна основа, повноваження, ресурси, відповідальність, участь громадськості.

7.1. Належне фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування сьогодні є великою проблемою для України і про це досить детально викладається в розділі «Проблема, яка потребує розв'язання». Із цього розділу прямо випливає, що в умовах фрагментарності адміністративно-територіального устрою та наявності великої кількості дуже дрібних територіальних громад, не можливо віднайти таку податкову систему, яка забезпечить дрібні територіальні громади достатньою кількістю коштів.

7.2. Із розділу в якому описується проблема, що потребує вирішення прямо напрошується висновок, що в нинішніх умовах, коли територіальні громади є досить невеликими неможливо провести оптимальний та уніфікований розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Не можуть дрібні територіальні громади забезпечити виконання усіх функцій та повноважень місцевого самоврядування в межах своєї території. Саме це є причиною постійного перетоку повноважень від територіальних громад до районних державних адміністрацій в сільських територіях (фактично посилення централізації).

Без створення більш чисельних за населенням та більших за територією територіальних громад, навряд чи можливо говорити про оптимізацію повноважень ОМС та створення необхідної для їх діяльності податкової основи.

Натомість визначення нової територіальної основи спроможних органів місцевого самоврядування, як бази широкої реформи в цьому проекті виглядає досить розмитим, а із самого тексту проекту не зовсім зрозуміло, чи такі територіальні зміни мають відбутись. Лише в короткому описі другого етапу реформи проглядається можливість таких змін.

8. У проекті Концепції редакції від вересня 2012 року досить чітко було сформульовано вимоги до адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня адміністративно-територіального устрою, що на наш погляд, могло бути доброю основою для підготовки системної реформи та більш детального розвитку цих вимог у правових нормах законів щодо територіального устрою держави, які впливають із Концепції.

Проте у новій редакції Концепції такі вимоги виглядають надмірно загальними, що фактично переносить політичну дискусію щодо параметрів реформи на етап підготовки законопроектів.

На наш погляд такі формулювання, як наприклад : *«територія адміністративно-територіальної одиниці визначається на основі доступності послуги швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, час якої не має перевищувати 20 хвилин;»* є досить контраверсійними. По-перше не зрозуміло про який рівень адміністративно-територіальних одиниць іде мова. По-друге – розміщення кількох станцій медичної чи пожежної допомоги дає змогу виконати ці вимоги для таких АТО, як район чи регіон.

9. Викликає запитання і розділ «Завдання реформування». Його виклад не дозволяє зрозуміти, які ж завдання ставляться перед реформою. Тут варто порівняти новий зміст



розділу із подібним розділом у проекті концепції в редакції вересня 2012 року. Якщо у проекті від вересня 2012 року визначено 7 завдань реформи, кожне з яких вирішується через низку під завдань (3-8), то в проекті від серпня 2013 року таких конкретних завдань уже не формується, а текст розділу як би не має імперативного характеру.

До цього додається відсутність у новій редакції проекту положення, яке було визначальним для попередніх редакцій – надання базових адміністративних та соціальних послуг має відбуватись на найближчому до громадян рівні місцевого самоврядування. На наш погляд відсутність такого положення, поряд із надто загальними формулюваннями інших положень концепції створює загрози, що при підготовці законопроектів із реалізації концепції може постати питання про концентрацію основних повноважень органів місцевого самоврядування на районному чи обласному рівнях.

Редакція 09.2012	Редакція 08.2013
<b>Завдання реформи</b>	<b>Завдання реформування</b>
<p>1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.</p> <p>1.1. Базові адміністративні та соціальні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів. Основою таких стандартів мають бути:</p>	<p>Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, основою яких мають бути:</p>
<p>2. Забезпечення необхідної територіальної основи для надання якісних базових адміністративних та соціальних послуг <b>на найближчому до громадян базовому рівні місцевого самоврядування.</b></p>	<p>Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються такими органами, здійснюється виходячи з необхідності формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави та з урахуванням того, що...</p>
<p>2.2. Розміри територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування мають виходити з забезпечення своєчасності надання швидкої допомоги в ургентних випадках пацієнтові у найвіддаленішому від адміністративного центру територіальної громади населеному пункті.</p> <p>Адміністративний центр такої громади є її центром надання громадянам інших публічних послуг, визначених законом для цього рівня.</p> <p>2.3. Територіальною основою районного рівня місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є медичні округи, які створюються в ході реформи системи охорони здоров'я.</p> <p>2.4. Територіальна основа місцевого самоврядування регіонального рівня в ході даної реформи не переглядається.</p>	<p>В новій редакції проекту концепції вимоги до АТО різних рівнів відсутні.</p>
<p>3. Для забезпечення доступності та якості адміністративних та соціальних послуг <b>на найближчому до громадян рівні</b> має бути проведено оптимальний розподіл повноважень</p>	<p>Для забезпечення доступності та належної якості адміністративних, соціальних та інших послуг необхідно провести оптимальний розподіл повноважень між органами мі-</p>

щодо їх надання. Вони розподіляються між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади по різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.	сцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.
<p>3.1. Послуги органів місцевого самоврядування базового рівня:</p> <p>Основні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування базового рівня в рамках власних повноважень:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);</li> <li>- розвиток місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення);</li> <li>- планування розвитку території громади (стратегічне та генеральне планування, зонування);</li> <li>- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);</li> <li>- благоустрій території;</li> </ul>	У новій редакції проекту концепції основні послуги органів місцевого самоврядування різних рівнів не визначаються
5. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень щодо надання якісних адміністративних та соціальних послуг громадянам.	Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється на основі таких принципів
6. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях.	запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень...
7. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.	запровадження механізму державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних і соціальних послуг;

**Окремі зауваження:**

1. У новій редакції не визначено поняття громади, що неминуче приведе до складності у підготовці законопроектів, які впливають з цієї концепції. Застосований термін «територіальна громада», який вживається до адміністративно-територіальної одиниці базового рівня відразу входить в конфлікт із визначенням цього терміну у частині 1 статті 140 Конституції України.
2. В проекті Концепції також стверджується, що передбачається зміна статусу «місцевих державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль...». Відтак виникає запитання, а до яких органів належатимуть МДА? Чи справді вони перестають бути органами виконавчої влади? З інших розділів проекту, наприклад у розділі про другий етап реалізації Концепції мова йде про «місцеві органи виконавчої влади», можна припустити що МДА продовжують залишатись органами виконавчої влади, що є логічно.

3. Концепція не визначає на яких рівнях адміністративно – територіального устрою будуть діяти місцеві державні адміністрації. Те ж саме стосується і територіальних органів центральних органів виконавчої влади.
4. У проекті концепції не використано і положення щодо параметрів реформи, які містяться у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 року.

**Висновок:**

1. **«Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»** в редакції серпня 2013 року загалом зберігає ідеологію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що визначалась у попередніх редакціях Концепції і не суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування.
2. Проект Концепції є менш конкретним та логічно інтегрованим, ніж проект в редакції вересня 2012 року і містить низку прогалин концептуального характеру(дивись вище), які можуть привести до нової політичної дискусії на етапі підготовки законопроектів, що впливають із Концепції.
3. Розуміючи, що Концепція є основою для підготовки законопроектів, неконкретність її ідеології приведе до гальмування розробки системних законопроектів, тому варто повернутись до проекту концепції в редакції робочої групи від вересня 2012 року.

А. Ткачук



ГО Аналітично-дослідницький центр «Інститут міста»

## **Програма круглого столу – дискусії на тему:**

### **«Реформа місцевого самоврядування – від централізації до демократії, чи ...?!»**

(обмін думками щодо проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що готується до затвердження)

*м. Київ, «Укрінформ» (2-й поверх, конференц-зал), 30 вересня 2013 року, 14:00-16:00*

#### **Організатори:**

- ГО «Інститут міста»
- Громадська платформа «Децентралізація – самоорганізація – розвиток»

*за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у рамках проекту «Законопроектна діяльність влади: моніторинг, публічна експертна оцінка, громадський вплив»*

---

**14:00 – 14:15 – Концепція реформи місцевого самоврядування: історія питання і перспективи.**

**14:15 – 15:00 – Відповіді на запитання, дискусія.**

**15:00 – 15:15 – Вдосконалення чи вихолощення – нова редакція законопроектів «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад».**

**15:15 – 15:55 – Відповіді на запитання, дискусія.**

**15:55 – 16:00 – Підведення підсумків.**

*16:00 – 17:00 – продовження дискусії за кавою (кафе Укрінформу, 1-й поверх)*

# Порівняльний аналіз ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про право територіальних громад на об'єднання»

Проект Закону «Про право територіальних громад на об'єднання», який зараз оприлюднено Мінрегіоном для обговорення, має на меті дати можливість територіальним громадам, які готові втратити самостійність, натомість отримати додаткові можливості для розвитку, здійснити процедури добровільного об'єднання у одну громаду. Зрозуміло, що цей закон не вирішить питання реформування адміністративно-територіального устрою в цілому, проте дасть змогу в різних областях розпочати еволюційний процес змін.

Проект, в принципі, багато в чому є досить подібним до проекту, що був розробленим міжвідомчою робочою групою в січні-травні 2012 року, проте він має і цілу низку помилок, які не дадуть змоги реально запустити процес добровільного об'єднання. На наш погляд, закон про право на об'єднання має бути дуже регламентним, який крок за кроком описує процедури об'єднання і, особливо, регулює питання життя у громаді після об'єднання і до обрання нових органів місцевого самоврядування. Без цього ніякого об'єднання не вийде, а керівники ОМС після об'єднання можуть стати об'єктами інтересу прокуратури та інших силових відомств.

На жаль, у проекті Мінрегіону саме ці питання випали із тексту, що перетворює законопроект на документ, не придатний для ухвалення та для застосування на практиці.

## Проект закону, розміщений на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (проект від 15.08.2013)

Цей Закон встановлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам.

### Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

#### Стаття 1. Відносини, що регулюються цим Законом

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст в Автономній Республіці Крим, областях.

#### Стаття 2. Принципи об'єднання територіальних громад

1. Об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

...  
державної підтримки;

прозорості та відкритості.

## Проект закону, що був розроблений міжвідомчою робочою групою в січні-травні 2012 року

Цей Закон встановлює порядок *реалізації права територіальних громад на об'єднання, гарантованого Конституцією України, та визначає надання державної підтримки такому об'єднанню.*

### Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

#### Стаття 1. Відносини, що регулюються цим Законом

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад *відповідно до статті 140 Конституції України та статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».*

#### Стаття 2. Принципи об'єднання територіальних громад

Об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється на принципах:

...

державної підтримки *об'єднання територіальних громад;*  
*доступності центрів надання послуг для мешканців об'єднаної територіальної громади;*

*прозорості та відкритості процесу об'єднання.*

### Стаття 3. Суб'єкти об'єднання територіальних громад

1. Суб'єктами об'єднання територіальних громад є сусідні територіальні громади, які відповідають умовам, визначеним цим Законом.
2. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, громада, центром якої визначено селище, – селищною, а громада, центром якої визначено село, – сільською територіальною громадою.

### Стаття 4. Основні умови об'єднання територіальних громад

1. Об'єднання територіальних громад здійснюється за таких умов:
  - 1) об'єднана територіальна громада може включати територіальні громади, які до об'єднання були сусідніми територіальними громадами;
  - 2) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
  - 3) територія об'єднаної територіальної громади повинна бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади повинні відповідати межах сусідніх територіальних громад;
  - 4) об'єднана територіальна громада повинна бути розташована в межах території однієї області;
  - 5) відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не може перевищувати, як правило, 30 кілометрів (по автомобільних дорогах загального користування);

**б) межі територій сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад повинні вкладатися в межі територій об'єднаних громад, що визначені у перспективному плані формування громад відповідного регіону (Автономної Республіки Крим, області);**

- 7) під час об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

### Стаття 3. Суб'єкти об'єднання територіальних громад

1. Суб'єктами *добровільного* об'єднання територіальних громад є сусідні *суміжені* територіальні громади, які відповідають умовам, визначеним цим Законом.
2. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською, селище – селищною, село – сільською.

### Стаття 4. Основні умови об'єднання територіальних громад

1. *Основними* умовами об'єднання територіальних громад є:

1) об'єднана територіальна громада *включає суміжені територіальні громади без анклавів та ексклавів;*

2) відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не може перевищувати *20 км шляхами сполучення з твердим покриттям;*

3) *об'єднана територіальна громада в основному має відповідати умовам, визначеним Перспективним планом формування громад, передбаченим цим законом;*

4) при об'єднанні мають враховуватися історичні, природні, етнічні, культурні та інші фактори, *що впливають на стійкість новоутвореної об'єднаної громади;*

2. У разі коли до складу об'єднаної територіальної громади пропонується включити територіальну громаду, що розміщується на території сусіднього району, на розгляд Верховної Ради України вносяться в установленому порядку пропозиції щодо зміни меж відповідних районів.

...

...  
Розділ II ПОРЯДОК ОБ'ЄДНАННЯ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Стаття 5. Договір про об'єднання територіальних громад**

1. Сільський, селищний, міський голова будь-якої територіальної громади, за рішенням ради чи за власною ініціативою звертається до відповідних сільських, селищних, міських голів сусідніх територіальних громад з пропозицією розпочати процедуру об'єднання територіальних громад. Початком зазначеної процедури є розроблення проекту договору про об'єднання територіальних громад.

2. Договір про об'єднання територіальних громад повинен містити:

1) перелік територіальних громад та населених пунктів, що входять до об'єднаної територіальної громади;

2) план організаційних заходів з підготовки об'єднання територіальних громад;

3) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;

4) схематичну карту території об'єднаної територіальної громади.

3. Форма типового договору про об'єднання територіальних громад затверджується Кабінетом Міністрів України.

5) *кількість місць надання послуг населенню об'єднаної громади не може бути меншою, ніж до об'єднання.*

...

4. *Межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішній межі юрисдикції рад територіальних громад, що об'єднались.*

...

РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ОБ'ЄДНАННЯ  
ГРОМАД

**Стаття 5. Договір про об'єднання територіальних громад**

1. Сільський, селищний, міський голова будь-якої територіальної громади, за рішенням ради чи за власною ініціативою, *може звернутись до сусідніх територіальних громад в межах Перспективного плану формування громад з пропозицією розпочати переговори про об'єднання у єдину громаду.*

2. *Пропозиція про об'єднання має включати:*

1) *Обґрунтування доцільності об'єднання;*  
2) *соціально-економічну характеристику територіальної громади, зацікавленої в такому об'єднанні;*

3) *пропозицію щодо адміністративного центру об'єднаної територіальної громади;*

4) *порядок діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єднуються до моменту створення органів місцевого самоврядування єдиної територіальної громади;*

5) *терміни проведення виборів відповідних сільського, селищного, міського голови та депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади;*

б) *оцінку фінансових витрат для здійснення організаційних заходів щодо утворення об'єднаної територіальної громади, інших витрат, які необхідно буде при цьому провести на території об'єднаної територіальної громади в цілому;*

7) схематичну карту території новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці;

8) інші істотні умови.

3. Пропозиції про об'єднання також надсилаються до відповідної обласної ради та обласної державної адміністрації (Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК)).

4. Обласна державна адміністрація (Рада Міністрів АРК) надають методичну підтримку та здійснюють необхідні розрахунки щодо об'єднання.

5. Після консультацій між сільськими, селищними, міськими головами відповідних територіальних громад щодо договору про об'єднання, його відкритого обговорення у територіальних громадах узгоджений проект договору про об'єднання територіальних громад у 5-денний термін надається для розгляду та погодження голові відповідної обласної державної адміністрації (Голові Ради Міністрів АРК).

4. Договір про об'єднання територіальних громад підписується відповідними сільськими, селищними, міськими головами та вноситься на розгляд відповідних місцевих рад для затвердження.

6. Договір про об'єднання територіальних громад *в одну громаду* підписується відповідними міськими, селищними, сільськими головами *суб'єктів, що об'єднуються*, та вноситься на затвердження відповідних місцевих рад *територіальних громад*.

7. У територіальних громадах, що об'єднуються, проводяться громадські слухання щодо об'єднання, а у сільських територіальних громадах, які приєднуються до селищної чи міської територіальної громади, перед розглядом договору про об'єднання сільською радою проект договору розглядається на сході села (сіл, що входять до складу сільської територіальної громади).

...

...

9. По одному оригінальному примірнику договору та належним чином завірені копії рішень місцевих рад про затвердження договору міський (сільський, селищний) голова адміністративного центру об'єднаної громади надсилає відповідній обласній державній адміністрації та обласній раді (Раді Міністрів АРК та Верховній Раді АРК).

6. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації сприяють проведенню організаційних заходів що-



до об'єднання територіальних громад, узга-  
ляють їх пропозиції щодо формування  
відповідної інфраструктури об'єднаної тери-  
торіальної громади.

7. Місцеві ради, що вирішили утворити  
об'єднану територіальну громаду, надсила-  
ють відповідно Раді міністрів Автономної  
Республіки Крим та Верховній Раді Автоно-  
мної Республіки Крим, обласній державній  
адміністрації та обласній раді належним чи-  
ном завірені копії рішень місцевих рад про  
об'єднання територіальних громад з оригіна-  
льним примірником договору про  
об'єднання.

8. Оскарження рішень місцевих рад про за-  
твердження договору про об'єднання терито-  
ріальних громад здійснюється в порядку, ви-  
значеному законом.

**Стаття 6. Підготовка проекту акта про  
утворення об'єднаної територіальної гро-  
мади**

*1. Обласна державна адміністрація (Рада  
Міністрів АРК), протягом не більше 30  
днів від дати отримання належним чином  
оформлених документів, визначених ч. 9  
статті 5 цього закону, готує проект по-  
станови Верховної Ради України про утво-  
рення об'єднаної територіальної громади  
та подає його Кабінету Міністрів України.*

*2. До проекту акта додається пояснюваль-  
на записка, перелік населених пунктів, що  
ввійшли до складу об'єднаної територіаль-  
ної громади, картографічний матеріал, де  
визначено межі громади, а також інші ві-  
домості, відповідно до переліку, визначено-  
го Кабінетом Міністрів України.*

*3. Після внесення обласною державною ад-  
міністрацією (Радою Міністрів АРК) проє-  
кту постанови Верховної Ради України до  
Кабінету Міністрів України на розгляд,  
скасування місцевою радою/радами рішен-  
ня про затвердження договору про  
об'єднання територіальних громад, а так  
само відкликання підписів під договором не  
допускається і не має юридичного значен-  
ня.*

*4. Якщо в об'єднанні територіальних гро-  
мад беруть участь територіальні громади  
сусідніх районів, готується проект акта  
Верховної Ради України про зміну меж від-  
повідних районів.*

**Стаття 7. Утворення об'єднаної територіа-  
льної громади**

*1. Об'єднана територіальна громада вважа-*

**Стаття 6. Утворення об'єднаної територіа-  
льної громади**

*1. Об'єднана територіальна громада вважа-*

ється утвореною з дня прийняття рішення про об'єднання територіальних громад відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою. Прийняття такого рішення є підставою для припинення сільських, селищних, міських рад територіальних громад що об'єдналися та їх виконавчих органів як юридичних осіб.

2. Одночасно з прийняттям рішення про об'єднання територіальних громад Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою:

1) призначаються перші місцеві вибори органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади;

2) у разі потреби приймається рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо зміни меж районів.

3. Новообрана сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому законом.

...

#### **Стаття 7. Припинення сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів як юридичних осіб**

1. До обрання сільського, селищного, міського голови, депутатів місцевої ради об'єднаної територіальної громади та формування її виконавчих органів відповідні органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст, що вирішили об'єднатися, продовжують здійснювати свої повноваження.

2. Органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст, що вирішили об'єднатися, вважаються такими, що припинилися, з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх припинення в установленому законом порядку.

3. Організаційні, кадрові, майнові та фінансові питання, пов'язані з припиненням сільських, селищних, міських рад, вирішує відповідно до законодавства ліквідаційна комісія, голову та кількісний склад якої призначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна обласна державна адміністрація.

4. Голова ліквідаційної комісії затверджує в триденний строк її персональний склад.

5. Право підписувати документи, пов'язані з ліквідацією органів місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст, що об'єдналися, надається голові ліквідацій-

ється утвореною з дня набрання чинності акта Верховної Ради України про її утворення.

2. Одночасно з прийняттям акта про *утворення об'єднаної територіальної громади Верховною Радою України призначаються вибори місцевої ради об'єднаної територіальної громади та сільського (селищного, міського) голови.*

...

ної комісії до дня внесення запису про державну реєстрацію припинення органу місцевого самоврядування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

6. У період від прийняття відповідними місцевими радами рішень про об'єднання територіальних громад до формування єдиних органів місцевого самоврядування будь-яке відчуження, передача в оренду (концесію) об'єктів комунальної власності територіальних громад, що об'єднуються, забороняється.

### РОЗДІЛ III. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ ДО ФОРМУВАННЯ НОВИХ ОРГАНІВ

#### **Стаття 8. Діяльність місцевих рад в об'єднаній територіальній громаді**

1. До обрання ради об'єднаної територіальної громади сільські, селищні, міські ради територіальних громад, що об'єдналися, здійснюють свої повноваження з урахуванням норм цього закону.

2. Міські, селищні, сільські ради територіальних громад, що об'єдналися, за винятком ради територіальної громади адміністративного центру об'єднаної громади, втрачають статус юридичної особи і не можуть самостійно здійснювати повноваження, визначені у пп. 23–28, 30, 33, 35, 36 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Повноваження міської (селищної, сільської) ради об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі, виконує міська (селищна, сільська) рада адміністративного центру громади.

4. Розгляд питань міською (селищною, сільською) радою об'єднаної громади, визначених у пп. 23–28, 30, 33, 35, 36 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відбувається після їх попереднього розгляду радами територіальних громад, визначеними у частині 2 цієї статті.

5. У засіданні міської (селищної, сільської) ради об'єднаної громади беруть участь сільські, селищні, міські голови та секретарі рад громад, що об'єдналися.

6. Рішення ради приймаються відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», враховуючи положення частини 5 цієї статті.

## **Стаття 9. Міський (селищний, сільський) голова об'єднаної територіальної громади**

1. Міський (селищний, сільський) голова територіальної громади адміністративного центру об'єднаної територіальної громади виконує повноваження міського (сільського, селищного) голови об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі.

2. Міські, селищні, сільські голови територіальних громад, що об'єдналися, за винятком територіальної громади адміністративного центру, за посадою є заступниками міського (селищного, сільського) голови об'єднаної територіальної громади – керівниками виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади у територіальних громадах, що об'єдналися.

За ними зберігаються розмір та умови оплати праці, які були встановлені до об'єднання.

## **Стаття 10. Виконавчі органи ради об'єднаної територіальної громади**

1. Виконавчий комітет ради міської (селищної, сільської) ради територіальної громади адміністративного центру об'єднаної громади виконує повноваження виконавчого комітету ради об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі.

2. За посадою до складу виконкому ради об'єднаної громади входять міські, селищні, сільські голови територіальних громад, що об'єдналися.

3. Виконавчі органи рад територіальних громад, що об'єдналися, з моменту набрання чинності акта про створення об'єднаної громади до їх реорганізації (ліквідації) набувають статусу структурного підрозділу виконкому ради об'єднаної громади і виконують рішення виконкому ради та розпорядження міського (селищного, сільського) голови об'єднаної територіальної громади.

## **Стаття 11. Бюджет об'єднаної громади**

*1. Бюджет об'єднаної громади складається із суми бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, цільових субвенцій з Державного бюджету на об'єднання громад та на розвиток інфраструктури об'єднаної територіальної громади.*

*2. Міська (селищна, сільська) рада об'єднаної територіальної громади приймає рішення про затвердження нового бюджету територіальної громади, передбачаючи складовими частинами цього бю-*

## **Стаття 8. Бюджет об'єднаної територіальної громади**

1. До набрання чинності бюджетом новоутвореної територіальної громади бюджети територіальних громад, які об'єдналися, виконуються окремо. У випадках, передбачених бюджетним законодавством, зміни до вказаних бюджетів вносяться радою об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

*джету кошториси видатків місцевого бюджету по територіальних громадах, що об'єднались.*

*3. До прийняття рішення відповідно до ч. 2 цієї статті фінансування поточних видатків бюджетів територіальних громад, що об'єднались, здійснюється відповідно до бюджетного розпису для кожної територіальної громади.*

...

#### **Стаття 12. Місцеві податки і збори**

1. Місцеві податки і збори, що були встановлені відповідними радами територіальних громад, що об'єднались, діють у повному обсязі та за раніш встановленими ставками до ухвалення радою об'єднаної територіальної громади іншого рішення.

2. Виконком ради об'єднаної територіальної громади вживає заходів для повідомлення платникам податків нових реквізитів для їх сплати.

#### **Стаття 13. Управління об'єктами комунальної власності об'єднаної територіальної громади**

1. Об'єкти комунальної власності територіальних громад, що об'єднались, є власністю об'єднаної територіальної громади.

2. Функції управління об'єктами комунальної власності об'єднаної територіальної громади здійснюють органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

3. У період між прийняттям рішення відповідної ради про об'єднання територіальних громад до формування єдиних органів місцевого самоврядування будь-яке відчуження об'єктів комунальної власності громад, що об'єднуються, заборонено.

#### **РОЗДІЛ IV. ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД**

#### **Стаття 14. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад**

...

*Стаття 15. Організаційна та методична підтримка об'єднання територіальних громад ...*

2. Методичне забезпечення об'єднання територіальних громад, визначення обсягів та форм підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади *з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.*

...

#### **Розділ III ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

#### **Стаття 9. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад ...**

...

3. Методичне забезпечення об'єднання територіальних громад, визначення обсягів та форм підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування.

...

## **Стаття 10. Фінансова підтримка державою об'єднання територіальних громад сіл та селищ**

1. Держава здійснює фінансову підтримку об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, коли межі території новоствореної об'єднаної громади повністю відповідають межах, визначеним Перспективним планом формування громад відповідного регіону.

2. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади вносить Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки.

...

## **Стаття 11. Перспективний план формування громад Автономної Республіки Крим, області**

1. Перспективний план формування громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування дієздатних громад і охоплює усю територію відповідного регіону України.

2. Методика формування дієздатних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування та затверджується Кабінетом Міністрів України

## **Стаття 17. Фінансова підтримка державою об'єднання територіальних громад сіл та селищ**

1. Держава здійснює фінансову підтримку об'єднання територіальних громад шляхом надання субвенції новоствореній відповідно до цього Закону об'єднаній територіальній громаді на формування відповідної інфраструктури.

2. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді подає обласна державна адміністрація за поданням місцевих рад, *що об'єднуються у встановленому порядку* не пізніше 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки.

3. Загальний обсяг субвенцій *на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається Законом про державний бюджет України.*

...

## **Стаття 16. Перспективний план формування громад**

1. Для врахування при об'єднанні територіальних громад інтересів місцевого населення та держави, недопущення появи деградуючих територій та планування фінансової підтримки держави об'єднанню територіальних громад в Автономній Республіці Крим та областях формується Перспективний план формування громад за методикою та у формі, встановленими центральним органом виконавчої влади з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

2. Перспективний план формування громад повністю охоплює територію області, Автономної Республіки Крим без вилучень.

3. При розробленні перспективного плану об'єднання територіальних громад враховуються:

- 1) історичне обґрунтування;
- 2) наявність потенційних точок економічного зростання та їх вплив на навколишні територіальні громади;
- 3) можливий вплив на якість життя населення;

- 4) відчуття єдності мешканців об'єднаної громади;
- 5) вплив на обсяг та якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню;
- 6) вплив на демографічну ситуацію;
- 7) можливості організації транспортного обслуговування та комунікації;
- 8) вплив на стан освіти та медичного обслуговування;
- 9) вплив на стан та можливості розвитку підприємництва.

4. Перспективний план формування громад розробляються Радою Міністрів АРК, відповідною обласною державною адміністрацією, які забезпечують відкритість процесу його розробки, підтримують його громадське обговорення, вживають заходів для врахування обґрунтованих пропозицій до цього плану.

...

*6. При погодженні проекту договору про об'єднання, передбаченому частиною 5 статті 5 цього Закону, враховується відповідність умов цього договору перспективному плану. За наявності аргументованих підстав можливе незначне відхилення від перспективного плану, яке не породжує появу периферійних територій, що залишаються поза можливими процесами об'єднання.*

Розділ V. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності *через 10 днів* з дня його офіційного опублікування.

...

*3. Рекомендувати обласним радам, Верховній Раді АРК протягом трьох місяців з дня набуття чинності цього Закону прийняти рішення щодо схвалення Перспективних планів формування громад та подати їх на затвердження Кабінету Міністрів України.*

4. Внести такі зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

*1) статтю 6 викласти її у такій редакції:*

*«Стаття 6. Територіальні громади*

*1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.*

*2. Територіальні громади, в порядку, вста-*

Розділ IV ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

...

3. Внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170) такі зміни:

1) частини другу - п'яту статті 6 замінити частинами такого змісту:

«2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно

сільського, селищного, міського голову.

3. Територіальна громада села, селища, міста може вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом, якщо це не призведе до зниження обсягу та якості послуг, що надаються мешканцям територіальної громади органами місцевого самоврядування.»;

2) доповнити Закон статтею 15<sup>1</sup> такого змісту:

Стаття 15<sup>1</sup> Сільський (селищний) староста

1. У селі (селищі) з чисельністю населення понад 50 мешканців, що входить до складу утвореної відповідно до закону об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, сільською, селищною міською радою за поданням відповідного сільського, селищного, міського голови затверджується сільський (селищний) староста, який є представником об'єднаної територіальної громади у відповідному селі (селищі).

2. Сільський (селищний) староста здійснює свої функції на контрактній основі згідно з повноваженнями, визначеними рішенням сільської, селищної, міської ради відповідної об'єднаної територіальної громади.

...

4. Староста бере участь у засіданнях виконавчого комітету ради під час розгляду питань, що стосуються відповідного села (селища), з правом дорадчого голосу.».

*новленому законом, можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду – міську (селищну, сільську), створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно міського (селищного, сільського) голову.*

*3. Територіальна громада села, селища, міста може здійснити вихід із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, встановленому законом, якщо це не призводить до збільшення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до бюджетів новоутворених в результаті такого виходу, територіальних громад та не веде до зниження обсягу та якості послуг, що надаються мешканцям територіальної громади органами місцевого самоврядування»;*

*2) у частині 1 статті 5, після слів «самоорганізації населення», поставити значок «;» з нового рядка додати слова «сільських старост»;*

*3) доповнити Закон статтею 14<sup>1</sup> у такий редакції:*

*«Стаття 14<sup>1</sup> Сільський староста*

*1. У селах (селищах), що входять до складу утвореної відповідно до Закону України «Про об'єднання територіальних громад» територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, відповідно до порядку, встановленому статутом територіальної громади або рішенням ради на строк повноважень ради обирається сільський староста, який є представником виконавчих органів ради у даному селі (селищі).*

*2. Староста територіальної громади не є посадовою особою місцевого самоврядування.*

*3. Староста здійснює свої функції за контрактом (угодою), укладеним між ним та виконавчим комітетом ради.*

...

*5. Типова форма контракту та рекомендовані розміри оплати послуг старости встановлюються Кабінетом Міністрів.*

*6. Староста має право брати участь у засіданнях виконавчого комітету ради при розгляді питань, що стосуються територіальної громади, яку він представляє, з правом дорадчого голосу.».*



# Порівняльний аналіз ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про співробітництво територіальних громад»

Проект Закону «Про співробітництво територіальних громад» було вперше розроблено в січні-травні 2012 року. У його розробці брали участь всі зацікавлені сторони. Проект носив конкретний функціональний характер. Як видно із проекту Мінрегіону, саме цей проект було покладено в основу проекту в останній його редакції вересня 2013 року. Проте при підготовці нової редакції випали дуже важливі правові норми, без яких закон, у випадку його ухвалення на базі цього проекту, буде неефективним і складним для застосування.

Нижче подано основні відмінності між проектами та коментарі до деяких з них.

<b>Проект закону розміщено на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (проект від 19.09.2013)</b>	<b>Проект , розроблений міжвідомчою робочою (проект від 01.12.2012)</b>	<b>Коментарі</b>
<b>Стаття 4. Здійснення співробітництва</b> 1. Співробітництво під спільну відповідальність представницьких органів <u>місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст - суб'єктів співробітництва</u> , здійснюється у формі: <u>1) визначення або перерозподілу повноважень та власних бюджетних коштів суб'єктів співробітництва для виконання одного чи кількох завдань на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва;</u>	<b>Стаття 4. Здійснення співробітництва.</b> 1. Співробітництво під спільну відповідальність представницьких органів <b>суб'єктів співробітництва</b> здійснюється шляхом: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва (місцевої ради) іншими суб'єктами співробітництва (місцевими радами) виконання на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; ... 5) утворення відповідними органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва спільних органів управління у визначених сферах для спільного виконання визначених законом повноважень у межах території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;	<b>Доповнення редакції статті зайве: у статті 3 визначені суб'єкти співробітництва</b>
... РОЗДІЛ III. ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА	... РОЗДІЛ III. ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА	<b>Формула проекту МР змінює акценти: перерозподіл повноважень – це прерогатива закону, а у співробітництві йде мова лише про делегування (може навіть на обмежений час) відповідно до договору</b>  <b>Вилучення пункту 5) закриває дорогу такій формі співробітництва, як створення єдиних для групи громад органів: бухгалтерія, юридична служба, архітектура, землеустрій і т.п.</b>  <b>Системна помилка: в оригінальному проє-</b>

**Стаття 10. Визначення повноважень відповідних органів і служб суб'єктів співробітництва для виконання** на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва одного чи кількох завдань

1. Для виконання функцій і завдань, що згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать до компетенції місцевого самоврядування, суб'єкти співробітництва на підставі договорів можуть перерозподіляти між собою окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

...

3. Фінансування виконання функцій і завдань, що передані одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва, здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

**Стаття 11. Виконання спільних проектів**

1. Для досягнення спільної для кількох суб'єктів співробітництва мети, проведення відповідних заходів тощо, що не потребує перерозподілу повноважень та власних бюджетних коштів від одних суб'єктів співробітництва іншим суб'єктам співробітництва, таке співробітництво здійснюється у формі спільного проекту.

...

7) відповідальність сторін;

8) інші умови.

...

26

**Стаття 10. Делегування одному із суб'єктів співробітництва (місцевої ради) іншими суб'єктами співробітництва (місцевими радами) виконання** на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва одного чи кількох завдань

1. Для виконання функцій і завдань, що належать згідно із Законом до компетенції місцевого самоврядування, згідно з договором відповідно до цього закону, суб'єкти співробітництва можуть передати їх виконання одному із суб'єктів співробітництва з передачею йому відповідних ресурсів.

...

3. Фінансування виконання функцій і завдань, що передані одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва здійснюється шляхом передачі згідно з рішеннями відповідних місцевих рад коштів з місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва, що передали функції і завдання, до місцевого бюджету суб'єкта співробітництва, що уповноважується на виконання цих функцій і завдань на території юрисдикції органів місцевого самоврядування усіх суб'єктів співробітництва.

**Стаття 11. Виконання спільних проектів**

1. Для досягнення спільної для кількох суб'єктів співробітництва мети, проведення відповідних заходів тощо, що не потребує передачі повноважень (функцій, завдань) та бюджетних ресурсів від одних суб'єктів співробітництва іншим суб'єктам співробітництва таке здійснюється у формі спільного проекту.

...

7) інші умови.

...

кті мова йде про класичну схему делегування повноважень від однієї громади іншій для виконання певних завдань, що належать до компетенції громади (наприклад дошкільна освіта)

Повноваження не перерозподіляються, оскільки вони визначені законом для ОМС, йде передача від одних іншим.

**Стаття 14. Утворення спільних органів управління у визначених сферах.**

**1. Для спільного виконання у межах території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва визначених законом повноважень, що належать до їх компетенції, співробітництво може здійснюватися шляхом створення відповідними органами місцевого самоврядування усіх суб'єктів співробітництва спільних (для усіх суб'єктів співробітництва) органів управління у визначених сферах.**

**2. У договорі про співробітництво шляхом створення спільних органів управління зазначається:**

- 1) мета створення спільних органів управління;**
- 2) повноваження, що реалізуюватимуться спільним органом управління, а також перелік його функцій;**
- 3) назва спільного органу управління та місце його розташування;**
- 4) спосіб формування суб'єктами співробітництва спільного органу управління та його майна;**
- 5) порядок призначення/обрання на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління;**
- 6) спосіб розподілу персоналу у спільному органі управління;**
- 7) відповідальність керівника спільного органу управління за виконання повноважень на території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;**
- 8) порядок фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління;**
- 9) порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого само-**

Одна з ключових для громад форм співробітництва просто випадає. Ефективність співробітництва від цього суттєво знижується.

врядування;  
10) порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідний розподіл майна, наслідки такого припинення функціонування;  
11) порядок припинення дії договору та можливості припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення;  
12) інші умови.

3. Спільний орган управління може створюватися як спільний для органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва виконавчий орган у вигляді структурного підрозділу (департаменту, відділу, управління, проектного бюро, агенції тощо).

**РОЗДІЛ IV.  
СТИМУЛЮВАННЯ,  
МОНІТОРИНГ ТА  
ФІНАНСУВАННЯ  
СПІВРОБІТНИЦТВА**

**Стаття 15. Стимулювання співробітництва**

**1. Держава стимулює співробітництво шляхом:**

1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у сферах, що визначені пріоритетними цілями державної політики, за винятком субвенцій на капітальні видатки;  
2) підтримки співробітництва у межах 10% від загальної суми коштів Державного фонду регіонального розвитку, передбачених у державному бюджеті на відповідний бюджетний період;

...

**2. Співробітництво стимулюється, коли співробітництво відповідає таким основним критеріям:**

1) зростає спроможність те-

**РОЗДІЛ IV. ДЕРЖАВНА  
ПІДТРИМКА ТА МОНІТОРИНГ  
СПІВРОБІТНИЦТВА  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ**  
**Стаття 14. Державна підтримка співробітництва територіальних громад сіл, селищ, міст**

Державна підтримка співробітництва територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на відповідний рік на державну підтримку регіонального розвитку;

...

Редакція статті від Мінрегіону фактично позбавляє громади реальних механізмів підтримки СТГ

*риторіальних громад – суб'єктів співробітництва – забезпечувати реалізацію визначених законом повноважень;*

*2) до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;*

*3) співробітництво здійснюється понад 3-ма суб'єктами співробітництва;*

*4) забезпечується широка громадська участь у реалізації співробітництва;*

*3. Рішення про надання державної підтримки співробітництву приймається центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.*

*4. Порядок використання коштів державної підтримки розвитку співробітництва затверджується Кабінетом Міністрів України.*

#### **Стаття 15. Фінансування співробітництва**

1. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:

1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;

2) міжнародної технічної та фінансової допомоги;

3) кредитних ресурсів;

4) самооподаткування;

5) інших джерел, не заборонених законодавством.

2. Місцеві ради суб'єктів співробітництва забезпечують відкритий доступ до звітів про використання коштів через власні інтернет-ресурси.

#### **Стаття 16. Моніторинг співробітництва**

1. Моніторинг співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, з

#### **Стаття 16. Фінансування співробітництва**

1. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:

1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;

**2) державного бюджету;**

3) міжнародної технічної та фінансової допомоги;

4) кредитних ресурсів;

5) самооподаткування *населення*;

6) інших джерел, не заборонених законодавством.

2. Місцеві ради суб'єктів співробітництва забезпечують відкритий доступ до звітів про використання коштів через власні інтернет-ресурси

#### **Стаття 17. Моніторинг співробітництва**

1. Моніторинг *реалізації* співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого само-

метою вивчення та поширення кращих практик такого співробітництва.

2. Результати моніторингу оприлюднюються центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, у строки та в порядку встановленому законодавством.

...

## РОЗДІЛ VI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

врядування.

**2. Один із суб'єктів співробітництва, відповідальний згідно з договором за подання звітів про реалізацію співробітництва, щорічно, до кінця I кварталу року, наступного за звітним, подає такий звіт центральному органу виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.**

**3. Центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування:**

- 1) аналізує подані звіти та за їх результатами приймає рішення про надання суб'єктам співробітництва відповідної державної підтримки;
- 2) оприлюднює кращі практики такого співробітництва;
- 3) ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

...

**3. Співробітництво у формі, визначеній у пункті 5 частини першої статті 4 цього закону, припиняється винятково згідно із спільним рішенням усіх суб'єктів співробітництва та вирішення питань перерозподілу повноважень між іншими органами управління суб'єктів співробітництва.**

## РОЗДІЛ VI. ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності **через 10 днів** від дати його офіційного опублікування.

## Заява

### **Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і законопроектів «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад»**

В Україні завершується обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ухвалення Концепції означатиме старт реформи місцевого самоврядування, про яку неодноразово заявляв Президент України впродовж останніх двох років.

Політичні заяви керівництва держави про необхідність згаданої реформи заслуговують на всіляку підтримку, особливо у контексті євроінтеграції та з огляду на нагальну необхідність повної імплементації в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Однак реальні процеси, що нині відбуваються навколо проекту Концепції та пов'язаних із нею важливих законопроектів, на жаль, суттєво відрізняються від політичних декларацій.

Тут варто зауважити, що вперше Концепція реформи місцевого самоврядування була ухвалена попереднім урядом ще у 2009 році, однак нинішній уряд у 2011 році скасував як рішення про ухвалення самої Концепції, так і План заходів з її реалізації.

У 2011-2012 роках було поновлено роботу над концепцією реформи. Розроблена за участю широкого кола заінтересованих осіб Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні станом на вересень 2012 року концептуально і за змістом принципово не відрізнялася від скасованої.

Таким чином, у цей період фактично було досягнуто суспільного консенсусу щодо необхідності ухвалення Концепції, змісту головних її положень та строків запровадження реформи місцевого самоврядування.

Однак у 2013 році проект Концепції із незрозумілих причин було ще раз спрямовано на «широке обговорення». У результаті зміст Концепції (у версії станом на вересень 2013 року) значною мірою вихолощено, а терміни проведення реформи – суттєво зміщено.

У нинішній версії відсутні необхідні параметри реформи: вимоги до адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів адміністративно-територіального устрою, базові повноваження органів місцевого самоврядування кожного рівня АТУ, підходи щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях АТУ. Особливу тривогу викликає відсутність у Концепції визначення базових повноважень для органів місцевого самоврядування базової адміністративно-територіальної одиниці.

У разі ухвалення Концепції у такому вигляді, надалі реформа місцевого самоврядування може бути реалізована надто по-різному. Заявляючи про децентралізацію, ми можемо натомість отримати нову централізацію, але вже у системі органів місцевого самоврядування.

Ще гіршою виглядає ситуація із строками проведення реформи. Фактично, реформа за нинішньою версією проекту Концепції відкладається на невизначений термін, адже ухвалення необхідних законів перенесене на період з 2015 по 2020 роки.

Подібна ситуація спостерігається також із принципово важливими для реформи законопроектами «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад». Ухвалення цих законів передбачалось ще у національних планах дій на

2011-й, а згодом – на 2012-й рік. Детальні й конкретні за змістом законопроекти були розроблені робочою групою за підтримки Ради Європи та Швейцарсько-українського проекту DESPRO ще на початку 2012 року, однак відповідні закони так і не були ухвалені.

Нині ж на сайті Мінрегіону викладені нові версії згаданих законопроектів, які, з одного боку, мало чим відрізняються від попередніх, однак, з іншого боку, з них вилучені норми прямої дії, що забезпечували можливість прямого застосування законів на практиці.

**У зв'язку з цим, звертаємо увагу Президента України, Верховної Ради України та Уряду на те, що запровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і законів «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад» може виявитися неефективним чи навіть неможливим у разі їх ухвалення у нинішніх редакціях, що є значно гіршими за попередні, Слід повернутися до раніше напрацьованої та погодженої усіма заінтересованими сторонами версії проекту Концепції (станом на вересень 2012 року), у якому були визначені прийнятні строки та конкретні параметри реформи, а також до попередніх версій згаданих законопроектів, у яких містилися важливі норми прямої дії.**

*Заяву підготовлено з ініціативи*

*Громадської платформи «Децентралізація – самоорганізація – розвиток» – коаліції експертних центрів, що є учасниками УНП ФГС Східного Партнерства.*

Ухвалено конференцією УНП ФГС Східного Партнерства 17 вересня 2013 року, м. Київ



## Концепція реформи місцевого самоврядування

Концепція реформи місцевого самоврядування (далі Концепція) розроблена з урахуванням положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, національного і міжнародного досвіду становлення та організації (функціонування) місцевого самоврядування, документів Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії з метою визначення засад розбудови ефективної системи дієздатного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні.

### 1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція:

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;

- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками, слабе представництво територіальних громад, особливо, сільських, в обласних та районних радах;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;

- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

## **2. Мета реформи та строки її виконання**

### **2.1. Мета та завдання реформи**

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Досягнення мети реформування місцевого самоврядування, створення реальної організаційної та фінансової автономності територіальних громад, наближення можливостей та якості їх діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад;
- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;
- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;
- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;
- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсно-

го забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;

- встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;

- підвищення ролі представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади;

- сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіону;

- започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади;

- посилення правового захисту виборних посадових осіб громад;

- сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

## **2.2. Етапи і строки реалізації реформи**

Етапи реформування місцевого самоврядування обумовлюються першочерговими, середньостроковими та перспективними завданнями трансформації системи місцевого самоврядування і повинні бути синхронізовані з формуванням нової територіальної основи місцевого самоврядування.

**Перший етап** – підготовчий (орієнтовний термін 2009 рік):

- розроблення та затвердження концепції;

- розроблення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади;

**Другий етап** – формування соціально-політичної бази реформи (2009-2010 роки):

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;

- впровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- прийняття закону України про вибори до представницьких органів місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громад у районних радах та районів у обласних;

- внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів та вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- прийняття нового закону про місцеві референдуми;

- створення умов для підтримки формування економічно спроможних і дієздатних територіальних громад;

- внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого галузевого законодавства;

- прийняття нової редакції закону України «Про столицю України місто-герой Київ», прийняття окремого закону про місто з особливим статусом Севастополь, в частині забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

- удосконалення законодавства в частині організаційно – кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування;

- проведення сертифікації адміністративних послуг, які надаються місцевими органами виконавчої влади

**Третій етап** – впровадження реформи (2011 роки):

- передача повноважень новоутвореним радам громад (сільським, селищним, міським радам) від сільських, селищних, міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону;
- проведення виборів до рад новостворених громад (сільських, селищних, міських рад);
- реорганізація районних державних адміністрацій.

**Четвертий етап** – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2012-2014 роки):

- внесення необхідних змін до Конституції України, що створюють конституційну основу для утворення виконавчих органів обласних та районних рад та розмежування повноважень між цими органами та місцевими державними адміністраціями;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

### **3. Шляхи і засоби розв'язання проблеми.**

#### **3.1. Принципи реформування**

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції та законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на основі наступних принципів:

- законності та верховенства права;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- правовій, організаційній та фінансовій автономності місцевого самоврядування;
- підзвітності і підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді та органам виконавчої влади у межах переданих функцій;
- субсидіарності.

#### **3.2.Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування**

Міське самоврядування базового, районного та регіонального рівнів має будуватися на новій просторовій основі, головні вимоги до якої наступні:

- узгодженість меж адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації;
- збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- розміщення території адміністративно-територіальних одиниць в межах території лише однієї адміністративно-територіальних одиниці вищого рівня;
- застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня;
- наявність для кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць повноважень, у т.ч. галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіальних одиниць ;

Статус адміністративно-територіальної одиниці набувають адміністративно-територіальні утворення, що відповідають вимогам кадрової, інфраструктурної, фінансової спроможності виконувати повноваження, визначені законом за відповідним рівнем адміністративно-територіальних одиниць переліку публічних послуг в повному обсязі, стійкі до демографічних та економічних викликів, визначені в установленому законом порядку межі те-

риторії та кількість отримувачів публічних послуг, що є не меншою від мінімальної, необхідної для відповідності нормам навантаження на бюджетні установи, що надають такі послуги.

До всіх органів публічної влади, як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів виконавчої влади, утворених на базі адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня, застосовуються:

- єдині вимоги як щодо компетенцій, так і щодо надання соціальних та адміністративних послуг відповідно до соціальних стандартів, які визначаються законом;
- прями комунікативні відносини з центральними органами влади;
- єдина система статистичної звітності.

Для бюджетів органів місцевого самоврядування, створених на базі адміністративно-територіальних одиниць, застосовуються прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

### **3.3. Принципи розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади**

Одним із найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

Повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо:

- вони не стосуються забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;
- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;
- на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- вони повинні бути стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг
- вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- вони передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;
- органи місцевого самоврядування мають ефективні інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень;
- забезпечено зворотній зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання;
- забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;
- створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється шляхом прийняття відповідних законів України.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення.

### **3.4 Основні напрями реформування системи органів місцевого самоврядування**

## **та територіальних органів виконавчої влади**

Органи місцевого самоврядування утворюватимуться на таких рівнях адміністративно-територіального устрою: громада (сільська, селищна, міська рада), райони в місті Києві, район, регіон (область, Автономна Республіка Крим,) міста Київ та Севастополь.

В Автономній Республіці Крим продовжуватимуть діяти представницький орган - Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим ;

В областях, органами місцевого самоврядування будуть діяти обласні ради та їх виконавчі органи.

У районах органами місцевого самоврядування діятимуть районні ради та їх виконавчі органи.

В містах Києві та Севастополі будуть діяти відповідно, Київська та Севастопольська міські ради.

У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову).

У поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення.

У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом - відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координують діяльність територіальних органів виконавчої влади, що не входять в структуру місцевих державних адміністрацій та здійснюють інші функції, надані законом.

Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів розподіляються за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами. Голова обласної державної адміністрації одночасно виконує обов'язки голови районної державної адміністрації району, центром якого є місто - обласний центр.

### **3.5 Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади**

Система організації місцевих органів публічної влади на території повинна забезпечувати гармонізацію відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цією метою територіальна організація місцевих органів виконавчої влади має забезпечувати:

- універсальність реалізації державної політики;
- певний рівень самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ефективний контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади з боку центральних органів виконавчої влади та громадськості;
- ефективний контроль за законністю здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

### **3.6. Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування**

#### *3.6.1. Комунальна власність*

Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, в тому числі земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності,

Потрібно завершити розмежування комунальної та державної власності, в тому числі розмежувати землі. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада. Розмежування власності здійснюється відповідно до визначених за рівнями публічної влади

завдань і повноважень.

Територіальним спільнотам районів і областей має бути надане право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій.

Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність, в т.ч. відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку.

Має бути вдосконалено порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

### *3.6.2. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування*

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової автономії потребує вдосконалення законодавства щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Зокрема:

1. Має бути забезпечено відповідність рівня фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім повноваженням, визначеним законодавством.

2. У частині делегованих державою повноважень мають встановлюватися чіткі, уніфіковані стандарти надання публічних послуг. Обсяг трансфертів з державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. Для цього має бути створено уніфіковані методику та критерії оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів.

3. У частині власних повноважень місцевого самоврядування держава встановлює загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

4. Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими. Має бути забезпечена така схема фінансової допомоги з боку держави на виконання делегованих повноважень, яка б дозволяла заохочувати ініціативу органів місцевого самоврядування до збільшення їх надходжень.

5. Для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування мають бути надані необхідні інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, права їх встановлення, регулювання ставок, адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

6. При виробленні податкової політики повинні бути витримані такі вимоги в частині надання пільг в оподаткуванні:

- не можна вирішувати соціальні питання фіскальними інструментами – це прерогатива соціальних програм у видатковій частині бюджету;
- не можна надавати пільги виходячи із особливостей платника податків; вказані пільги можуть стосуватись лише об'єкта оподаткування;
- пільги по податках можуть надаватись лише тим органом влади, до бюджету якого зараховуються такі податки.

7. Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами.

8. Трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів.

Розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із проведенням консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації.

Процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

9. Для здійснення видаткових повноважень інвестиційного характеру органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до ринку запозичень. При цьому участь держави має контрольний характер.

10. Адміністрування місцевих податків та зборів має здійснюватись органами місцевого самоврядування з передачею їм відповідних функцій від ДПА.

11. Органи місцевого самоврядування повинні мати можливість використовувати інструменти зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами.

12. Має бути запроваджено можливість середньострокового планування та затвердження бюджетів, у першу чергу щодо бюджету розвитку. При цьому необхідно забезпечити правоприменність прийнятих у попередні роки рішень щодо довгострокових та середньострокових програм. При плануванні місцевих бюджетів доцільно використовувати програмно-цільовий метод.

13. Тендерні процедури повинні бути синхронізованими з етапами бюджетного процесу.

### **3.7. Інструменти реформування**

Інструментами забезпечення реформування місцевого самоврядування є:

- інституційні – організація взаємодії органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських структур при розробленні засад реформування місцевого самоврядування та здійсненні реформи;

- економічні – вдосконалення бюджетного процесу, податкових та міжбюджетних відносин, сприяння розвитку комунальної власності та інших складових матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

- кадрові – здійснення заходів, спрямованих на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування, сприяння підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та відповідне матеріальне стимулювання;

- інформаційно-просвітницькі – створення єдиного інформаційного простору органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу громадян до інформації про рішення та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення інформаційної кампанії щодо завдань, процесу здійснення та результатів реформи місцевого самоврядування в Україні.

– правові – передбачають моніторинг стану місцевого самоврядування та своєчасне внесення змін до Конституції України та нормативно-правових актів, що забезпечують його розвиток.

### **3.8. Законодавче забезпечення**

Законодавче забезпечення реформування місцевого самоврядування повинно мати системний та комплексний характер і виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку на таких рівнях законодавчого забезпечення.

**Перший** – інституційний. Для системної реформи місцевого самоврядування має бути здійснено тлумачення окремих статей чинної Конституції та внесення до неї необхідних змін.

**Другий** – законодавчо-спеціалізований. Мають бути внесені зміни до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, іншого спеціалізованого законодавства, які впливають із цієї Концепції.

**Третій** – законодавчо-галузевий, який пов'язаний із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Такий комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування разом із впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить провести структурні реформи, необхідні для України.

Має бути удосконалено законодавство про місцеві вибори. Воно повинно забезпечувати дієве представництво мешканців територіальних громад. Пропорційна виборча система із закритими партійними списками має бути замінена або пропорційною виборчою системою



із відкритими виборчими списками, або мажоритарною виборчою системою. Обрання голів територіальних громад повинно відбуватись на основі абсолютної більшості голосів. На регіональному та субрегіональному рівнях виборча система повинна відповідати вимогам Конституції України і забезпечувати представництво суб'єктів формування цих органів.

Реформування місцевого самоврядування потребує зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### **4. Очікувані результати реалізації реформи**

1) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного врядування та субсидіарності;

2) ефективна та стабільна система функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції;

3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

4) організаційна та фінансова автономія територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів;

5) розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

6) формування дієвих місцевих бюджетів;

7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;

8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

#### **5. Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів**

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. Переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, в першу чергу створених на базі міст районного значення, селищ, а також виконавчих органів районної ланки місцевого самоврядування.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи та відповідні кошти. Кошти також передбачатимуться на етапі розроблення законопроектів.

Конкретні обсяги ресурсів, необхідних для впровадження реформи можуть бути визначені при розробленні заходів по її реалізації на місцевому рівні.

#### **6. Джерела фінансування**

Фінансування проведення реформи здійснюватиметься з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством.

**Міністр регіонального розвитку  
та будівництва України**

**Василь КУЙБІДА**

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2009 р.

## Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2012 рік)

СХВАЛЕНО  
розпорядженням Кабінету Міністрів України  
від 201\_ року № \_\_\_\_\_

Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - Концепція) розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» з метою якісного підвищення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення.

### 1. Проблема, яка потребує розв'язання

Необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади викликана низкою причин.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Фактично, закріплене в Конституції України право «територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» у більшості територіальних громад залишилось не реалізованим.

Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських та селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості.

При зменшенні чисельності сільського населення з 1991 року донині на 2,5 млн. осіб та зменшенні кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилась кількість сільських рад на 1067 одиниць.

Із 12 тисяч існуючих територіальних громад більш ніж половина - з чисельністю жителів менше 3 тис. чоловік. З них 4809 територіальних громад мають менше однієї тисячі жителів. 1129 територіальних громад – з чисельністю жителів менше 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст та великих селищ – потенційних точок економічного зростання.

Об'єктивні процеси розвитку України визначатимуть подальше прискорення темпів урбанізації, що спричинить зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладнить вирішення проблем забезпечення жителів відповідною інфраструктурою, соціальними послугами.

Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування міст, з іншого – впровадження ефективних механізмів контролю за економним та ефективним використанням місцевих ресурсів членами їхніх територіальних громад.

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі.

За змістом Конституції України система територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана із системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації та діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади.

Законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції системи адміністративно-територіального устрою (розривність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці, перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць, перебування окремих районів у юрисдикції міст) призводять до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій.

## **2. Мета та етапи реалізації Концепції**

Метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.

Реалізувати Концепцію планується двома етапами:

**перший етап** - підготовчий (2012 рік);

**другий етап** - формування соціально-політичної бази реформи та її проведення (2013 - 2015 роки).

## **3. Шляхи і способи розв'язання проблеми**

Досягнення мети реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає:

- створення правових умов добровільного об'єднання територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні, а також делеговані державою повноваження;
- недопущення дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів;
- максимальне залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень, сприяння подальшому розвитку сучасних форм безпосередньої демократії на місцях;
- забезпечення відкритості та підзвітності населенню територіальних громад діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших законодавчо визначених послуг;

- оптимізацію розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення достатніх матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування;
- реформування органів публічної влади на місцевому та регіональному рівнях за принципом ефективного забезпечення населення якісними адміністративними і соціальними послугами та створення зручних умов для їх одержання.

Реалізувати Концепцію передбачається декількома етапами.

#### **Перший етап - підготовчий (2012 рік), який передбачає:**

- розроблення проектів актів законодавства з питань визначення механізму добровільного об'єднання територіальних громад, державної підтримки такого об'єднання, статусу об'єднаних територіальних громад, врегулювання питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій;
- визначення повних та виключних власних повноважень, прав та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг жителям відповідних територіальних громад;
- упорядкування, в тому числі уніфікація послуг, що надаються в межах територіальних громад їх жителям;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади;
- комплексність підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування з використанням кращих національних та європейських практик і стандартів.

#### **Другий етап - формування соціально-політичної бази реформи та її проведення (2013 - 2015 роки), який передбачає:**

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- формування об'єднаних територіальних громад та державну підтримку створення їхньої інфраструктурної бази;
- формування комунальної власності об'єднаних територіальних громад на законодавчому рівні;
- прийняття законів про місцеве самоврядування (нова редакція), про місцеві державні адміністрації (нова редакція), внесення змін до бюджетного та податкового законодавства з метою розширення можливостей формування власної бази місцевих бюджетів розвитку; інших законодавчих актів у сфері земельних, господарських, цивільних відносин, охорони навколишнього середовища та інших важливих питань життєдіяльності громад;
- формування нової системи територіальної організації влади
- (як державної влади на місцевому рівні, так і місцевого самоврядування);
- визначення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей;
- створення конституційної основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад і розмежування повноважень між ними та відповідними місцевими державними адміністраціями;
- проведення місцевих виборів з урахуванням оновленої системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Розв'язання проблеми базується на положеннях Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюється на засадах законності та верховенства права, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства держави та місцевого самоврядування, повсюдності місцевого самоврядування, правовій, організаційній та матеріальній автономності місцевого самоврядування; підзвітності та підконтрольності органів і посадо-

вих осіб місцевого самоврядування територіальній громаді та у межах делегованих повноважень органам виконавчої влади; субсидіарності.

Таким чином, першочергово реформування місцевого самоврядування здійснюється на рівні територіальних громад на основі чинної Конституції України, далі реформа здійснюється на рівні районів та областей, де має відбутись перерозподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами на користь останніх, що потребує внесення змін до Конституції України.

#### **Основні вимоги до реформування системи місцевого самоврядування:**

- основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, в тому числі виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, формують органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею;
- відсутність на території адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці такого ж рівня; повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно - територіальних одиниць;
- утворення обласними і районними радами, як органами регіонального врядування, власних виконавчих органів;
- визначення повних та виключних повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів з обов'язковим застосуванням принципу субсидіарності;
- формування повноважень місцевих органів виконавчої влади здійснюється після визначення повноважень на кожному рівні місцевого самоврядування;
- повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо на відповідному рівні створено представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- у процесі передачі повноважень державою до органів місцевого самоврядування враховується їхня спроможність реалізувати ці повноваження; забезпечується достатній рівень фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування;
- законодавче визначення вимог до якості послуг (адміністративних та соціальних), що надаються на кожному рівні місцевого самоврядування; встановлення індикаторів та критеріїв оцінки якості надання цих послуг;
- забезпечується ефективна та процедурно визначена система контролю з боку місцевих органів виконавчої влади за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;
- створюється законодавчо визначена чітка система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку жителів територіальних громад та їх об'єднань.

#### **Основні вимоги до реформування системи територіальної організації влади:**

- на рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя та на рівні районів 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;
- 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;
- формування та структура територіальних органів центральних органів виконавчої влади має забезпечувати зручні умови для громадян та юридичних осіб щодо одержання послуг, які надаються цими органами.

#### **4. Очікувані результати**

Очікуваними результатами реформи є:

- формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- створення умов для економічного та соціального розвитку територіальних громад та їх об'єднань;
- чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;
- організаційна та матеріальна автономія територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення якості їхньої діяльності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- наближення надання адміністративних та соціальних послуг до жителів територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг;
- формування системи контролю з боку держави та населення за наданням адміністративних послуг;
- покращення на цій основі якості життя людини в українських містах, селищах та селах.

#### **5. Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів**

Пропонується здійснювати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за рахунок державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачатимуться у відповідних бюджетах на відповідний рік.

Для реалізації реформи можуть бути залучені також міжнародна технічна та фінансова допомога.

## Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013 рік)

ПРОЕКТ

СХВАЛЕНО  
Указом Президента України  
від 2013 року №

### Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

#### Проблема, яка потребує розв'язання

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

З майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад — менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад — менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків,

483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Реалізація структурних реформ матиме більш комплексний і стійкий економічний ефект за умови гармонізації їх пріоритетів і етапів з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- загрозлива зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та небезпека техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості;

- тенденція до надмірної централізації повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги серед сільського населення через порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру.

### **Мета**

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

### **Шляхи і способи розв'язання проблеми**

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;



- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;

- встановлення механізмів координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

#### Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції України, законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватися виходячи з таких принципів:

- верховенства права та законності;

- відкритості, прозорості та громадської участі;

- повсюдності місцевого самоврядування;

- субсидіарності;

- доступності адміністративних та соціальних послуг;

- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;

- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

- державної підтримки місцевого самоврядування;

- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

- стимулювання економічного зростання територій.

### **Завдання реформи**

#### **1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг**

1.1. Базові адміністративні та соціальні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів. Основою таких стандартів мають бути:

- територіальна доступність. Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися у громаді, де проживає особа;

- зручність. Базові адміністративні послуги повинні надаватися в одному приміщенні, у зручний для споживачів спосіб;

- інформаційна відкритість. Інформація про базові послуги (порядок і умови їх отримання) має бути доступною у кожному населеному пункті;

- професійність. Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися фаховим персоналом, що добре обізнаний у відповідних категоріях справ та виконує свої функції на оплачуваній основі. Запровадження системи безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування.

1.2. Для забезпечення доступності та якості адміністративних і соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації.

1.3. Повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення державних програм.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для їх реалізації повноважень на такому рівні.

1.4. Для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою:

- удосконалюється система залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

- визначається достатня податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, та встановлюється ґрунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування державою делегованих повноважень;

- на кожному адміністративно-територіальному рівні створюються представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- забезпечується ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

## **2. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами**

2.1. Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави, передбачивши при цьому, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:
  - базовий: адміністративно-територіальні одиниці - громади;
  - районний: адміністративно-територіальні одиниці – райони;
  - регіональний: адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м.Київ, м.Севастополь;
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, наявність анклавів та ексклавів не допускається;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, повинен бути максимально наближеним до географічного її центру;
- територія адміністративно-територіальної одиниці визначається на основі доступності послуги швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 20 хвилин.

2.2. Функціонування на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою відповідних органів місцевого самоврядування та (або) місцевих органів виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

## **3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень**

3.1. Визначені законом повноваження органів місцевого самоврядування для їх здійснення мають бути забезпечені відповідними ресурсами.

3.2. Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету розраховується на основі уніфікованих стандартів надання адміністративних та соціальних послуг. Дотація вирівнювання надається безпосередньо кожному місцевому бюджету.

3.3. Фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень становлять податки та збори, які за своєю природою зв'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Суттєво розширюються права органів місцевого самоврядування щодо визначення податкової бази та регулювання ставок оподаткування.

3.4. Не допускається надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів. Податкові пільги можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки.

3.5. Органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку через спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх з способами державного контролю, спрямованого на убезпечення органів місцевого самоврядування від банкрутства.

3.6. Підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

3.7. Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, серед іншого земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності. Територіальні громади мають отримати право розпоряджатися земельним ресурсом у межах своєї території.

3.8. Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для реалізації спільних програм та для більш ефективного надання адміністративних і соціальних послуг населенню суміжних територіальних громад.

#### **4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях**

4.1. Запровадження ефективних механізмів громадської участі у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку громади, ухвалення статутів територіальних громад, схем планування територій (генпланів міст, сіл, селищ) тощо.

4.2. Надання загальним зборам громадян за місцем проживання, згідно із законом, права ініціювати позачергові звіти посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також встановлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів.

4.3. Створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння здійсненню громадських експертних проєктів рішень та рішень органів місцевого самоврядування.

4.4. Забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум, мінімізувати можливості адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму.

4.5. Удосконалення процедури створення органів самоорганізації населення (ОСН), визначення чіткого порядку наділення їх частиною власної компетенції органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для ОСН, їх витрачання, звітування про їх використання, матеріально-технічних засобів для діяльності.

4.6. Поширення практики створення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, які складаються із більш як одного населеного пункту, наділення їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування.

#### **5. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг**

5.1. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

5.2. За місцевими державними адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду.

5.3. Позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій.

#### **Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.**

**На першому** підготовчому етапі (2013 - 2015 рр.) передбачається:

- розробити та прийняти акти законодавства щодо удосконалення та впровадження механізмів демократії участі на місцях, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого

- залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому три роки надання державної підтримки новоутвореним об'єднаним громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;
  - запровадити співпрацю територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації; прийняти закони про співробітництво територіальних громад, про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо визначення основних засад фінансування проектів такого співробітництва);
  - уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів та забезпечити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
  - створити постійно діючі робочі групи з підготовки, популяризації та проведення реформи місцевого самоврядування в кожному регіоні з залученням до їх роботи науковців, краєзнавців, представників громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування;
  - визначити на законодавчому рівні власні повноваження, функції, права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування за надання населенню якісних адміністративних та соціальних послуг;
  - забезпечити комплексну підготовку посадових осіб, залучених до проведення реформи на національному та регіональному рівнях;
  - запровадити систему безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування;
  - провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
  - удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громади схемами планування території та генеральними планами.

**На другому етапі впровадження (2015—2020 рр.) передбачається:**

- законодавчо врегулювати систему адміністративно-територіального устрою;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць в регіонах та підготувати проекти необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;
- завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;
- створити конституційну основу утворення виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;
- здійснити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі з перерозподіленними повноваженнями;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

**Реформування місцевого самоврядування передбачає:**

- визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня їх фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади;

- удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- визначення на законодавчому рівні вимог до якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості;
- забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України;
- утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати створення та обирати органи самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости та обирати його, які входять до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею;
- визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення існування в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць;
- утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

#### **Реформування територіальної організації влади передбачає:**

- зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних та соціальних послуг населенню та юридичним особам;
- формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами.

#### **Очікувані результати**

Реалізація Концепції сприятиме:

- правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- доступності адміністративних та соціальних послуг, підвищенню їх якості;
- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях;
- формуванню ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних;
- стимулюванню економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

### **Обсяг фінансових ресурсів**

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Глава Адміністрації  
Президента України С. ЛЬОВОЧКІН