

*міжнародний центр перспективних досліджень  
український освітній центр реформ*

# **Реформа місцевого самоврядування в Україні**

**ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ**

*київ 2008*

Цей документ підготовлено в рамках проекту “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії із реформування місцевих органів влади в Україні – другий етап”, який реалізує Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) спільно з Українським освітнім центром реформ (УОЦР) за фінансової підтримки Вестмінстерської фундації за демократію.

Керівник проекту: Віктор Чумак.

Цей документ підготувала група авторів у складі: Георгій Нікош, Іван Пресняков, Віктор Чумак.

Редактор: Іван Пресняков

Літературне редагування: Надія Цісик

Верстка: Тетяна Іванько

Надруковано в Україні, ТОВ “ХІК”. Наклад ??? примірників.

# Зміст

Вступ .....	7
1. Головні проблеми у діяльності місцевої влади .....	9
1.1. Недоступність або низька якість публічних послуг .....	9
1.2. Невідповідність дій влади потребам та інтересам громадян.....	10
1.3. Відсутність або низький рівень місцевого економічного розвитку та різний рівень регіонального розвитку .....	12
1.4. Неузгодженість дій і конфлікти між органами державної влади й органами місцевого самоврядування .....	13
2. Основні причини визначених проблем .....	14
2.1. Базовий рівень місцевого самоврядування не спроможний виконувати необхідні функції .....	14
2.2. Нечіткий і нерациональний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями органів місцевого самоврядування .....	17
2.3. Неможливість забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.....	19
2.4. Неefективне та нецільове використання коштів, майна та інших ресурсів .....	23
2.5. Відсутність впливу громад на розробку законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування .....	26
2.6. Брак професійних кадрів на місцях .....	27

2.7. Недосконалість виборчої системи на місцевих виборах.....	30
2.8. Відсутність механізмів участі та контролю місцевих громад за органами публічної влади .....	30
2.9. Неефективність механізмів забезпечення єдності державної політики на всій території держави .....	32
<b>3. Пропоновані кроки реформ.....</b>	<b>34</b>
3.1. Варіанти політики щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.....	35
3.2. Чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевого самоврядування .....	41
3.3. Забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування .....	43
3.4. Забезпечення ефективного використання коштів, майна та інших ресурсів .....	47
3.5. Забезпечення участі місцевого самоврядування у розробці державної політики щодо нього.....	50
3.6. Зміцнення людського ресурсу для публічного сектору на місцях .....	52
3.7. Зміна виборчої системи до районних та обласних рад .....	54
3.8. Запровадження дієвих механізмів участі громадян у прийнятті рішень місцевою владою та контролю над нею .....	55
3.9. Створення ефективних механізмів забезпечення єдності державної політики на всій території держави .....	56
3.10. Визначення раціональної та чіткої послідовності реформування системи місцевої влади .....	57
<b>Додаток 1.</b>	
<b>Децентралізація та прозорість:</b>	
<b>Реформа місцевих органів влади в Угорщині.....</b>	<b>58</b>

# Вступ

Цей звіт (Біла книга) є фінальним продуктом у проєкті “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії із реформування місцевих органів влади в Україні – другий етап”, що проводиться Українським освітнім центром реформ (УОЦР) і Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД). Звіт окреслює основні проблеми у сфері місцевого самоврядування, описує пропонувані кроки реформ для їх вирішення та підсумовує висловлені позиції зацікавлених сторін щодо наявних проблем і пропонуваних способів їх подолання.

Під час першого етапу проєкту впродовж листопада–грудня 2007 року МЦПД та УОЦР провели публічні консультації у семи регіонах (областях) України, на яких до обговорення було запропоновано “Зелену книгу з реформи місцевого самоврядування” – аналітичний документ щодо проблем у системі місцевого самоврядування та способів їх вирішення.

Змістовно звіт базується на зеленій книзі, розробленій під час попереднього етапу проєкту. У підготовці цього звіту також широко використано інші аналітичні матеріали, підготовлені за участі МЦПД: Зелена книга щодо реформування публічної адміністрації в Україні, розроблена Національною радою з питань державного управління і місцевого самоврядування та Центром політико-правових реформ за підтримки МЦПД у рамках проєкту “Публічні

консультації з реформи державного управління” 2006 року, фінальний звіт з проекту “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з політичної реформи в Україні”, що проводився УОЦР і МЦПД упродовж 2007 року.

Структура звіту загалом відповідає структурі зеленої книги, щодо якої проводилися публічні консультації. Кожен розділ суттєво доповнено за рахунок аналізу позиції зацікавлених сторін і матеріалів, наданих ними під час консультацій.

Головна відмінність звіту від “Зеленої книги” – те, що він підсумовує отриману реакцію зацікавлених сторін на її зміст. Цей звіт дає розуміння, яким чином потрібно впроваджувати зміни у місцевій адміністрації, аби вони були успішними, та які з обговорюваних змін є найбільш необхідними на думку представників регіонів. Завдяки інформації, отриманій під час консультацій, у цьому звіті розширено та уточнено багато пропозицій, висловлених у “Зеленій книзі”.

Цей звіт також може бути корисний представникам міжнародних донорських організацій, які підтримують діяльність громадських організацій у регіонах. Він дає розуміння того, які проблеми у місцевій політиці представники регіонів вважають основними і які способи їх подолання вони пропонують.

Під час другого етапу публічних консультацій крім обговорення “Зеленої книги” було презентовано доповідь угорського експерта з місцевого самоврядування Георгії Нікош, за допомогою якої українські учасники змогли подивитись на проблеми місцевого самоврядування з крос-національної перспективи. Ця доповідь представлена у звіті окремим додатком.

Учасники проекту вдячні Вестмінстерській фундації за демократію (Westminster Foundation for Democracy) за фінансову підтримку у реалізації цього проекту.

# 1. Головні проблеми у діяльності місцевої влади

Проведені консультації в основному підтвердили обґрунтованість проблем у діяльності місцевої влади, визначених у зеленій книзі. Однак варто зазначити, що учасники консультацій по-різному оцінили важливість цих проблем. Основна увага під час обговорень у всіх без винятку регіонах приділялася не так проблемі недоступності або низької якості публічних послуг, які надає місцева влада, як проблемі невідповідності дій влади інтересам громадян, браку зв'язку між громадою та владою і недостатній відповідальності влади перед громадою. Саме щодо останнього кластеру проблем пролунало найбільше уточнень і доповнень від учасників громадських консультацій.

## 1.1. Недоступність або низька якість публічних послуг

Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо. Нині виконувати всі ці функції здатні лише міські громади. У біль-

*Сільські громади не можуть надати необхідні громадянам послуги*

шості сільських громад, і навіть у багатьох громадах малих міст не вистачає фінансових і кадрових ресурсів для надання всього спектра публічних послуг належної якості та кількості.

Як наслідок, більшість громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами, що призводить до виникнення різючої регіональної диференціації рівня людського розвитку.

*Учасники публічних консультацій найменшою мірою обговорювали цю проблему. Імовірно, це можна пояснити тим, що консультації відбувалися тільки в обласних центрах, у яких ця проблема не настільки серйозна. Натомість на консультаціях не були присутні представники сільських, селищних і районних органів місцевого самоврядування.*

## 1.2. Невідповідність дій влади потребам та інтересам громадян

**Влада на місцях не керується громадськими інтересами**

Непідзвітність і непідконтрольність місцевої влади, особливо місцевих державних адміністрацій, громаді та її залежність від центральної влади призводить до того, що влада на місцях керується не так інтересами громади, як власними інтересами або інтересами центральної влади. Особливості бюджетного процесу – планування та виконання бюджету “зверху вниз” – об’єктивно унеможливають врахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади.

Донині не сформовано дієві механізми виявлення інтересів громади та їх врахування в діяльності органів місцевої влади. Пропорційні вибори в міські ради, ради районів та областей поглибили відірваність депутатів від жителів громад, їхніх інтересів. Депутати, представники партій у місцевих радах часом переймаються не так реалізацією інтересів мешканців громад, як ідеологічною боротьбою за владу.

Вибір пріоритетів у фінансуванні місцевих потреб залежить не так від волі місцевих громад, як від політиків і чиновників з Києва. Як наслідок, у представників місцевої влади немає об'єктивної потреби у відкритості своєї діяльності перед представниками місцевих громад і врахуванні їхніх інтересів у своїй роботі.

Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях практично безконтрольні та безвідповідальні під час виконання власних повноважень: ні у держави, ні у громади немає дієвих механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Особливо яскраво це видно під час вирішення земельних питань, планування забудівель і розвитку інфраструктури міст, селищ і сіл.

**Громада не має механізмів контролю за владою**

*На думку учасників консультацій, саме ця проблема є однією з ключових на місцевому рівні. Рівною мірою безвідповідальними та невідповідними діям громади є дії і місцевого самоврядування, і органів державної влади. Найбільше нарікань лунало щодо неефективного управління земельними, водними та лісовими ресурсами, а також надрами. Органи місцевого самоврядування на базовому рівні (особливо якщо населений пункт розташовується біля великого міста) дуже часто зловживають можливістю безоплатно передавати у власність громадянам присадибні земельні ділянки. Органи державної влади неефективно управляють надрами, лісовими та водними ресурсами, які є в їхньому розпорядженні: вони часто є засобом для здобуття ренти державними чиновниками, не працюючи на інтереси прилеглих громад чи держави.*

*Учасники консультацій також вказували на відсутність і недовіру більшості механізмів, які не випускали б органи місцевої влади з-під контролю громадськості чи відповідних органів.*

### 1.3. Відсутність або низький рівень місцевого економічного розвитку та різний рівень регіонального розвитку

Бюджетна політика держави та місцевого самоврядування нині унеможлиблює місцевий розвиток. Більшість громад навіть не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб.

Унітарна модель розбудови влади в Україні передбачає рівний рівень надання публічних послуг на всій території країни. Однак рівень економічного розвитку різних регіонів суттєво відрізняється. Як наслідок, виникає потреба у високому рівні централізації публічних фінансів: для забезпечення рівного надання послуг населенню необхідно спочатку сконцентрувати кошти в Державному бюджеті України і потім, відповідно до формульного розподілу, розподілити в регіони через вирівнювальні трансферти. За такої ситуації місцева влада фактично позбавлена можливості стратегічного планування місцевого розвитку.

*Механізми перерозподілу ресурсів не є збалансованими*

Однак наявні механізми перерозподілу не забезпечують бажаної рівності в наданні послуг населенню. Нині лише в кількох регіонах, а точніше в кількох великих містах, надається більш-менш повний перелік гарантованих законодавством публічних послуг. Натомість у більшості інших регіонів є проблеми з наданням навіть життєво необхідних послуг.

Окрім цього, наявний механізм формування та виконання місцевих бюджетів, коли обсяг “власних” надходжень вкрай малий, не стимулює органи місцевого самоврядування до економічного розвитку своїх територій. Дуже малі обсяги власних надходжень місцевих бюджетів не забезпечують достатнього фінансування для підтримки та подальшого

розвитку місцевої інфраструктури. Міграція населення до розвиненіших регіонів у пошуках кращих умов життя дедалі зменшує підприємницьку активність і кількість робочих місць, що призводить до низьких темпів росту бази оподаткування та, в кінцевому підсумку, до низького рівня надходжень до місцевого бюджету.

*Учасники консультацій загалом погодилися з наявністю цієї проблеми, навівши конкретні приклади її вираження.*

#### 1.4. Неузгодженість дій і конфлікти між органами державної влади й органами місцевого самоврядування

На законодавчому рівні закладено низку конфліктів між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. До 80% повноважень місцевого самоврядування дублюється повноваженнями місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згори, а з іншого – виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад.

**Повноваження самоврядування та державних адміністрацій перетинаються**

Фактично політичний статус голів місцевих державних адміністрацій ускладнює дотримання неупередженості в їхній діяльності та є додатковою причиною конфліктів з місцевими радами, особливо сформованими на пропорційній основі.

*Учасники консультацій в основному погодилися з існуванням цієї проблеми. На їхню думку, ця проблема посилюється корумпованістю та залежністю судової гілки влади, яка не може стати незалежним арбітром у стосунках між органами державної влади та місцевого самоврядування.*

## 2. Основні причини визначених проблем

### 2.1. Базовий рівень місцевого самоврядування не спроможний виконувати необхідні функції

*Адміністративно-територіальний устрій не забезпечує ресурсів для розвитку громад*

Найявний адміністративно-територіальний устрій, що залишився у спадок від СРСР, здебільшого не забезпечує належної ресурсної бази для самоврядування територіальних громад, особливо сільських, а також не враховує впливу кількості жителів громад та їхній демографічний склад на потреби у послугах (кількості та видах), які необхідно надавати жителям цих громад.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій також характеризується високим ступенем централізації публічних функцій і концентрації ресурсів на районному та обласному рівнях. Питома вага місцевих бюджетів у Зведеному державному бюджеті – 40%, питома вага обласних бюджетів у загальному обсязі місцевих бюджетів – 38%, питома вага бюджетів міст обласного значення – 47%, районних бюджетів – 15% (питома вага бюджетів сіл, селищ, міст районного значення у зведеному районному бюджеті становить 15–20 відсотків). Тобто під час планування до бюджетів міст обласного значення свідомо закладається втричі більше коштів, ніж до районних бюджетів, тимчасом як у селах, сели-

щах, малих містах проживає понад 60% населення України.

Крім того, існують чималі розбіжності в економічних і демографічних характеристиках громад і районів з населенням від 15 тисяч жителів (окремі райони Чернігівщини) до 130 тисяч (Дергачівський район Харківської області). Це породжує об'єктивні причини існування нерівних можливостей забезпечення населення послугами.

Наявна ситуація фактично стримує розвиток повноцінного місцевого самоврядування в селах, селищах і містах районного значення.

Органи місцевого самоврядування багатьох середніх і великих міст цілком спроможні надавати своїм мешканцям увесь перелік необхідних послуг без залучення органів місцевого самоврядування обласного рівня чи місцевих державних адміністрацій. Однак через особливості чинного законодавства вони не мають на це повноважень, і населення великих міст змушене звертатися за отриманням деяких послуг до органів влади обласного рівня, а ще більше – до органів державної влади, які непідзвітні та непідконтрольні громаді.

Проте загалом більшість громад не можуть надавати весь комплекс послуг не так через законодавчі обмеження, як у зв'язку з недостатністю ресурсів (фінансових, людських тощо).

Досі не вирішено питання повсюдності місцевого самоврядування громад. Через вади чинного законодавства юрисдикція органів місцевого самоврядування громад обмежується межами відповідних населених пунктів, тимчасом як питання, пов'язані зі статусом прилеглих до кожного населеного пункту земель, вирішують на районному рівні державні адміністрації.

*Зазвичай учасники публічних консультацій лише частково погоджувалися з існуванням наведеної причини у проблемах місцевого самоврядування.*

**Чисельність населення різних районів не співвимірна**

**Принцип повсюдності місцевого самоврядування не працює**

*Більшість з них погоджувалося з такими її аспектами, яка централізований розподіл фінансових ресурсів, порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування, неефективні законодавчі обмеження.*

*Водночас чималу різницю в розмірі районів або надто малу чисельність населення, що проживає на території базової одиниці місцевого самоврядування, учасники консультацій загалом не вважали причиною, яка суттєво перешкоджає діяльності місцевого самоврядування або ж знижує шанси населення отримати якісні публічні послуги.*

**Різниця у розмірі районів та громад зумовлена історично**

*По-перше, учасники консультацій часто апелували до існування історичних, культурних, конфесійних та етнічних регіональних особливостей, які зумовлюють різну чисельність населення в областях, районах і на території базових одиниць місцевого самоврядування. По-друге, на переконання учасників консультацій, базовий рівень місцевого самоврядування здебільшого все-таки міг би виконувати свої функції в разі вирішення всіх інших проблем, що є у системі місцевого самоврядування: забезпечення його фінансової самостійності, ефективніше управління власністю та землею тощо.*

*З іншого боку, впродовж консультацій інколи звучала думка про необхідність, у разі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, гармонізувати наявний в Україні адміністративно-територіальний устрій з європейськими стандартами. Це в майбутньому дасть змогу ефективно використовувати кошти структурних фондів ЄС. Наводилися також яскраві приклади неспроможності функціонування багатьох органів місцевого самоврядування на базовому рівні. Наприклад, на території Дніпропетровської області близько 15% сіл/рад*

*не мають власних приміщень. 25% рад, які мають приміщення, не мають опалення.*

## 2.2. Розподіл повноважень на усіх рівнях влади нечіткий і нераціональний

Згідно Конституції існує два центри влади на обласному та районному рівнях: призначувані державні адміністрації та обрані місцеві ради. Це зумовлює виникнення конкуренції щодо компетенції цих органів і, як наслідок, призводить до появи конфліктних ситуацій у прийнятті управлінських рішень з питань розвитку територій.

80% повноважень місцевого самоврядування (Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”) дублюються такими самими повноваженнями місцевих державних адміністрацій (Закон “Про місцеві державні адміністрації”). Чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями відсутнє. Практика делегування повноважень сільськими, селищними, міськими радами відповідним обласним і районним радам (а відтак і їх виконавчим органам – місцевим державним адміністраціям), яка в ідеалі має бути радше винятком, а не правилом, створює можливості маніпулювання коштами і відповідальністю з боку місцевих державних адміністрацій, а також ставить органи місцевого самоврядування в залежність від державних інституцій усіх рівнів.

Чинне законодавство про місцеве самоврядування також не надто чітко розмежує повноваження, обов’язки та відповідальність між різними рівнями місцевого самоврядування – громадами, районами та областями. Деякі питання в цій сфері врегульовані нормами Бюджетного кодексу. Однак у ньому розподіляються (розмежовуються) лише видаткові повноваження та встановлюється правило визначення обсягів трансфертів, що надаються з держав-

***Повноваження місцевого самоврядування і адміністрацій дублюються***

***Повноваження різних рівнів самоврядування перетинаються***

ного бюджету на рівень областей, районів і міст обласного підпорядкування. Як наслідок, врегулювання відносин між обласним і районним рівнем (містами обласного підпорядкування) великою мірою залежить від дій конкретних чиновників і різниться залежно від регіону. Особливо це стосується розподілу повноважень між областю та обласним центром.

*На території одних адміністративних одиниць діють інші*

Ця проблема актуальна і для специфічних міських адміністративно-територіальних одиниць, до складу яких входять, або, радше, на території яких діють інші такі одиниці, які не становлять з міською єдиної територіальної громади і є самостійними суб'єктами місцевого самоврядування. Це стосується 64 міст обласного значення, на території яких функціонують 202 інші адміністративно-територіальні одиниці (села, селища тощо). Плутанина у повноваженнях призводить до хаосу в розподілі ресурсів для виконання цих повноважень, що, своєю чергою, є живильним середовищем для перманентних конфліктів.

*Учасники консультацій погодилися, що нераціональний розподіл повноважень – одна з причин проблем у системі місцевого самоврядування. Навіть більше, висловлювалися думки, що наслідки цієї проблеми ще масштабніші. Домінування у місцевих справах призначуваних згори органів державної влади призводить до дискредитації самого інституту місцевого самоврядування: місцеві депутати часто безпорадні у вирішенні проблем місцевих громад, відповідно, і довіра громадян до депутатів місцевих рад вкрай низька. Вони не бачать користі від існування такого місцевого самоврядування.*

## 2.3. Неможливість забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування

### 2.3.1. Недостатність джерел власних доходів місцевого самоврядування

Необхідність централізації публічних фінансів задля надання однакового рівня публічних послуг має наслідком недостатню власну фінансову базу органів місцевого самоврядування і їх залежність від трансфертів з Державного бюджету.

Загалом власні надходження органів місцевого самоврядування становлять невелику частку місцевих бюджетів: менш як 10% загальних надходжень. Крім того, деякі з місцевих податків і зборів достатньо складні в адмініструванні. Через це органи державної податкової служби на місцях фактично не зацікавлені у збиранні місцевих податків і зборів, що знижує контроль за їх сплатою.

В Україні досі відсутній податок на нерухомість, який у багатьох країнах дає найбільші та найстабільніші надходження до місцевих бюджетів і є гарантією їхньої фінансової спроможності. Крім того, наявна процедура розподілу надходжень від загальнодержавних податків і зборів, отриманих понад встановлені законом про державний бюджет фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, не сприяють зацікавленості органів місцевого самоврядування навіть спроможних міст у збільшенні таких надходжень. Чинне законодавство не стимулює органи місцевого самоврядування сприяти розвитку місцевого бізнесу, який, своєю чергою, створював би нові робочі місця. Чи не єдиний виняток – малий бізнес, що працює на спрощеній системі оподаткування.

**Власні надходження – менше 10% бюджетів самоврядування**

**Податок на нерухомість відсутній**

### *2.3.2. Фінансові зобов'язання держави не забезпечені бюджетними коштами*

Обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначено на рівні закону. Обсяг коштів, що виділяються для фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, щороку визначає Верховна Рада під час складання та прийняття Державного бюджету на наступний рік. Однак депутати, остаточно визначаючи обсяг трансфертів місцевим бюджетам, не враховують ні фінансовий стан місцевого самоврядування, ні обсяг делегованих йому зобов'язань. Як наслідок, обсяг трансфертів не завжди достатній для фінансування делегованих повноважень у повному обсязі.

Видатки на делеговані повноваження у більшості громад становлять до 90 і більше відсотків видатків місцевих бюджетів. Більша частина видатків на делеговані повноваження місцевих бюджетів пов'язана з фінансуванням заробітної плати працівників бюджетних установ. Однак коштів, наданих у вигляді трансфертів з Державного бюджету, часто не вистачає навіть для повної виплати цих заробітних плат.

Міста, які мають досить великі власні надходження, фінансують за свій рахунок капітальні та поточні видатки, хоча могли б використовувати ці кошти для розвитку місцевої інфраструктури (впорядкування і соціально-економічного розвитку).

Держава встановлює пільги щодо місцевих податків і зборів без виплати необхідних компенсацій органам місцевого самоврядування. Крім того, нові закони часто встановлюють додаткові публічні зобов'язання місцевого самоврядування без відповідного фінансового забезпечення.

### *2.3.3. Відсутність стандартів публічних послуг і методології визначення її вартості*

Великою мірою проблема недофінансування реальних потреб на місцевому рівні зумовлена складнощами вартісної оцінки цих потреб. Основою для такої оцінки мали б слугувати державні соціальні стандарти та нормативи, запроваджені на виконання Закону “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Однак, попри численні вимоги Верховної Ради, багато соціальних стандартів і нормативів Кабінет Міністрів досі не зробив, хоча з моменту набрання чинності цим законом минуло вже більш як п’ять років. Наявні ж соціальні стандарти та нормативи фрагментовані на дрібні елементи, сукупність яких не охоплює весь спектр публічних послуг, а їхні показники часто застарілі. Ці чинники роблять такі соціальні стандарти та нормативи непридатними для проведення розрахунків, що унеможлиблює коректну оцінку сум видатків на реальні потреби в наданні послуг.

***Не проведена вартісна оцінка послуг самоврядування***

### *2.3.4. Неefективний механізм розподілу дотацій місцевому самоврядуванню*

Дотації вирівнювання з Державного бюджету згідно з Бюджетним кодексом і Законом “Про врегулювання міжбюджетних відносин між районними бюджетами та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об’єднань” плануються лише до бюджетів районів. Тобто подальший розподіл між районними, сільськими, селищними бюджетами і бюджетами міст районного значення цих дотацій здійснюється фактично місцевими державними адміністраціями та затверджується районними радами.

***Державні дотації всередині районів розподіляються місцевими адміністраціями***

Часто це призводить до зловживань районною владою щодо справедливості розподілу виділених на район обсягів дотацій вирівнювання між територіальними громадами, що входять до складу району.

**Бюджетну  
самостійність  
мають лише міста  
державного  
і обласного значення**

**Територіальні  
громади  
не мотивовані  
збирати власні  
доходи**

Ця система повністю відтворює радянську “бюджетну мотронку” і унеможлиблює самостійне прийняття органами місцевого самоврядування рішень щодо питань місцевого розвитку.

Реальними правами бюджетної самостійності володіють лише міста державного й обласного значення, які мають прямі стосунки з Державним бюджетом і Мінфіном. Решта ж самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сіл, селищ, міст) не мають необхідних фінансових ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових і соціально-культурних послуг.

Встановлений Бюджетним кодексом механізм надання дотацій вирівнювання місцевим бюджетам не мотивує територіальні громади, особливо малих міст, селищ і сіл, генерувати власні доходи, заохочуючи їх утриманське ставлення до Державного бюджету. З іншого боку, вилучення з місцевих бюджетів територіальних громад великих та окремих середніх міст надходжень, які перевищують обсяг видатків, розрахованих відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, нівелює зусилля громад-донорів щодо сприяння розвитку бізнесу, забезпечення зайнятості та підвищення доходів жителів. Нині громадами-донорами є здебільшого міста з населенням більш як 500 тис., міста-порти та залізничні станції, міста з великими підприємствами, орієнтованими на експорт, або атомними електростанціями, тобто ті міста, потужна економічна база яких була сформована ще за радянських часів.

*Питання фінансової самостійності місцевого самоврядування було одним з найгостріших під час консультацій. Учасники в основному погодилися, що джерел власних доходів у місцевого самоврядування недостатньо. Водночас пропонувалися досить різні підходи щодо того, яким чином їх необхідно збільшити.*

*Деякі учасники консультацій висловлювали сумніви, що податок на нерухомість і землю у перші ж роки після запровадження стане основним і стабільним джерелом надходжень до місцевих бюджетів. Рух у напрямі до збору цих податків має відбуватися. Однак водночас необхідно вирішувати й інші питання: поширення юрисдикції органу місцевого самоврядування на території, прилеглі до населених пунктів, знаходження ефективних власників для землі сільськогосподарського призначення тощо. У протилежному разі податок на нерухомість і землю не зможе стати суттєвим джерелом для наповнення місцевих бюджетів.*

*Деякі учасники консультацій висловлювали дискусійні пропозиції, що фінансові надходження до бюджетів місцевого самоврядування могли б збільшитися в разі отримання місцевими громадами прибутків з управління іншими ресурсами, якими зараз неефективно розпоряджаються органи державної влади: надрами (граніт, пісок, мінеральні води тощо), лісовими та водними ресурсами.*

*Суперечливим стало і питання запровадження стандартів публічних послуг. Підтримуючи існування цієї проблеми, учасники консультацій висловлювали багато застережень щодо того, якими саме мають бути механізми та методологія обрахунків цих стандартів.*

## 2.4. Неефективне та нецільове використання коштів, майна та інших ресурсів

Ні на рівні Державного бюджету, ні на рівні місцевих бюджетів досі не створено систему визначення ефективності та результативності бюджетних видатків. Це у поєднанні з фактичною неможливістю фінансування всіх зобов'язань держави й органів

**Податок на нерухомість має запроваджуватися разом з іншими мірами**

**Система визначення результативності бюджетних видатків відсутня**

місцевого самоврядування та відсутності механізмів впливу територіальної громади на місцеві державні адміністрації призводить до волонтаристських методів формування місцевих бюджетів. Фінансування всіх бюджетних видатків, крім захищених, тобто заробітної плати працівників бюджетної сфери, залежить передусім від бажання представників місцевих державних адміністрацій.

Процедура складання бюджетних запитів на основі показників витрат минулого року без врахування впливу здійснених видатків на обсяги та якість послуг, наданих населенню, також є причиною неефективного планування та використання публічних коштів.

*Немає внутрішнього та зовнішнього контролю над бюджетом*

Відсутність програмно-цільового бюджетування та програмного аудиту, який дає змогу контролювати ефективність використання коштів, а також фактична відсутність системи зовнішнього, у тому числі громадського, фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів також є причиною неефективного використання і без того обмежених фінансових ресурсів.

Наявна мережа бюджетних установ не відповідає сучасним потребам суспільства. З одного боку, існує нестача приміщень для розміщення певних органів чи установ, що приймають громадян і надають їм ті чи ті публічні послуги. Водночас інші бюджетні установи здають свої приміщення в оренду комерційним структурам або продовжують без потреби утримувати приміщення, що не використовуються, обтяжуючи місцевий чи Державний бюджети.

*Мережа бюджетних установ не є оптимальною*

Відсутність працюючих механізмів об'єднання громад на договірній основі для спільного виконання та спільного фінансування окремих функцій унеможливорює подальшу оптимізацію наявної мережі бюджетних установ і закладів. Так, наприклад, відсутність законодавчо закріпленого простого механізму фінансування однієї установи (школи чи поліклініки) з кількох місцевих бюджетів не дає змоги

оптимізувати мережу цих закладів, підвищивши ефективність використання наявних ресурсів місцевого самоврядування. Існують і інші законодавчі перепони на шляху оптимізації бюджетних установ. Так, згідно з частиною третьою статті 49 Конституції України, наявна мережа закладів охорони здоров'я не може бути скорочена.

Потребує серйозного вдосконалення законодавство, що регулює правовий статус комунального майна, виконання делегованих повноважень. Не завершено розподіл комунальних і державних земель. Як наслідок, наявні матеріальні ресурси місцевого самоврядування використовуються вкрай неефективно. Особливо це стосується землі, що належить економічно нерозвиненим громадам, які межують з великими економічними та промисловими центрами, а також комунальної землі та нерухомості у містах.

*Найголовнішими проблемами, на думку переважної більшості учасників консультацій, є неефективне використання ресурсів, спричинене корупцією в середовищі місцевого самоврядування та органів державної влади. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування часто розтринькують свій найцінніший ресурс – землю. Водночас органи державної влади неефективно управляють лісовими і водними ресурсами, а також надрами, так само розтринькуючи їх без користі для держави чи місцевих громад.*

*Відповідно, найімовірнішим виходом з проблеми неефективності управління бюджетом представники громадських організацій, присутні на слуханнях, назвали запровадження зовнішнього громадського контролю над його використанням, не вірячи в ефективність запровадження внутрішніх механізмів підвищення ефективності видатків бюджету (програмно-цільове бюджетування, програмний аудит тощо).*

**Самоврядування  
неефективно  
використовує наявні  
ресурси**

## 2.5. Відсутність впливу громад на розробку законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування

Дієві процедури і механізми узгодження рішень центральних і місцевих органів державної влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, відсутні. За Конституцією органи місцевого самоврядування на відміну від виконавчої і законодавчої влади не є суб'єктом законодавчої ініціативи. Навіть більше, представники місцевого самоврядування з питань, які стосуються їхньої компетенції, не можуть звертатися і до Конституційного Суду України.

**Самоврядування не має впливу на рішення уряду**

На державному рівні відсутня інституція, яка представляла б інтереси місцевого самоврядування і мала б право вето на розробку та затвердження законопроектів, які порушують його права і ліквідують гарантії держави. Так, у Секретаріаті Президента, Секретаріаті Кабінету Міністрів, Мінекономіки, Мін'юсті, Мінфіні тощо є підрозділи на рівні управління чи відділу (в Мінфіні навіть департаменту), які опікуються питаннями місцевого самоврядування.

Це призводить до того, що інтереси місцевого самоврядування слабо захищені та не почуті у розробці законодавства, що регулює його діяльність.

*Учасники консультацій розглядали цю проблему в ширшому контексті відсутності дієвого зв'язку між виборцями та парламентаріями і, відповідно, ігнорування думки регіонів і регіональних еліт у законодавчому процесі та незацікавленості основних політичних сил у парламенті серйозно займатися вирішенням проблем місцевого самоврядування.*

*На думку учасників консультацій, центральна влада не зацікавлена у масштабній реформі місцевого самоврядування та перерозподілі повно-*

*важень і ресурсів на користь регіонів і громад.  
Відповідно, необхідно створити механізми, які  
дали б змогу місцевим активістам реформи ло-  
біювати її проведення у центрі.*

## 2.6. Брак професійних кадрів на місцях

Доволі суттєвим чинником нинішніх проблем у сфері місцевої публічної влади в Україні є також брак професійних кадрів, особливо в органах місцевого самоврядування. За даними Голодержслужби України, з 92 тис. посадових осіб місцевого самоврядування лише 61,5% мають повну вищу освіту. 2005 року навчання за програмами підвищення кваліфікації пройшли лише 11,6% муніципальних службовців, а майже 240 тис. депутатів місцевих рад практично взагалі не отримували цільових освітніх послуг з питань місцевого управління. Через це посадовці місцевого самоврядування інколи не лише не знають, у який спосіб можна вирішувати ті чи ті проблеми, а й навіть не дуже знайомі з обсягами прав і повноважень, якими держава і закон наділяють органи місцевого самоврядування різних рівнів.

Особливої гостроти ця проблема набула після виборів 2006 року, коли відбулося суттєве, приблизно на 80%, оновлення депутатського складу рад усіх рівнів. З 172 голів міст обласного значення повторно обрано лише 75. Це означає, що майже 59% міст, в яких проживає більш як 50% населення України, отримали вперше обраних керівників. На ці посади прийшли люди, для багатьох з яких муніципальна діяльність є абсолютно новою сферою.

Не вирішено також проблему деполітизації служби в органах місцевого самоврядування. Це призводить до надмірного оновлення кадрового складу органів місцевого самоврядування після кожних чергових виборів. Новообраний міський, селищний чи сільський голова часто звільняє з роботи у виконав-

***Місцевій владі  
бракує професійних  
кадрів***

***Мери та депутати  
рад потребують  
професійної  
підготовки***

**Система підготовки муніципальних службовців потребує модернізації**

чому органі кваліфікованих працівників, які, радше вимушено, брали участь у виборчій кампанії його попередника, і приймає на роботу нових, менш кваліфікованих працівників.

Окрім того, існує нагальна потреба серйозної модернізації наявної нині системи підготовки державних, і особливо муніципальних, службовців, бо та, що є зараз, далеко не повною мірою забезпечує потреби країни та її регіонів. Адже вона орієнтована в основному на академічну форму підготовки службовців, стандарти якої не розраховані на підвищення кваліфікації вже працюючих людей. До того ж її “пропускна спроможність” залишається доволі обмеженою: за підрахунками Голодержслужби, для забезпечення України повноцінною підготовкою висококваліфікованих державних службовців і посадовців місцевого самоврядування за цією формою потрібно 240 років. А лише в системі місцевого самоврядування у нас працюють майже 92 тисячі службовців.

**Система підготовки місцевих депутатів відсутня**

Що ж до підготовки депутатів місцевих рад, то на державному рівні така система відсутня взагалі. У цьому контексті, до речі, видається логічним, що їхнє первинне навчання мають організувати партії ще на стадії формування своїх виборчих списків.

*Проблему непрофесійності депутатського корпусу та чиновників місцевого самоврядування обговорювали під час публічних консультацій найгостріше. Учасники консультацій вказували передусім на такий її аспект, як непрофесійність депутатів місцевих рад, що обираються за пропорційними списками.*

**Депутати не хочуть підвищувати свій професійний рівень**

*Проблемою є те, що депутати не лише мають обмаль знань про систему місцевого самоврядування, а й не хочуть заповнювати наявні прогалини у своїх знаннях. Вони не вважають це необхідним, адже багато хто з них прийшов у місцеві ради лише задля лобіювання власних біз-*

нес-інтересів. Навіть маючи навчальні та методичні матеріали та можливості відвідувати відповідні тренінги, депутати часто ними нехтують. Наприклад, згідно з даними анкетування депутатів різних рівнів, оприлюднених однією з громадських організацій-учасниць консультацій у Дніпропетровську, із 127 опитаних у області депутатів лише двоє володіли змістом Закону “Про місцеве самоврядування”.

Це призводить до того, що місцеві ради не можуть ефективно розпорядитися навіть тими повноваженнями, які вони вже мають, не кажучи про те, щоб лобювати здійснення подальших реформ у місцевому самоврядуванні.

Очевидно, головними “контролерами” у доборі професійних депутатів місцевих рад мають бути політичні партії, що формують виборчі списки. Однак без тиску громадськості та зміни виборчої системи процес поліпшення якості депутатського корпусу буде надто повільним і неефективним.

Інший аспект, який обговорювали учасники консультацій, – неготовність органів державної влади надати підтримку чи фінансування локальним ініціативам щодо навчання чиновників місцевого самоврядування чи депутатського корпусу. Зокрема представники Дніпропетровської області зазначили існування певних нормативних обмежень для того, аби за бюджетні кошти провести навчання місцевих депутатів: аби воно відбулося, учасників таких курсів потрібно було зарахувати до резерву державної служби. Хоча існують і позитивні приклади сприяння органів державної влади проведенню таких тренінгів (наприклад, у Житомирській області).

**Держава не підтримує системи навчання місцевих чиновників та депутатів**

## 2.7. Недосконалість виборчої системи на місцевих виборах

*Громади непропорційно представлені у місцевих радах*

Часто органи місцевого самоврядування за своїм складом не представляють інтереси громадян. Багато територіальних громад у районних та обласних радах, обраних 2006 року за пропорційним принципом, не представлені взагалі, а представництво обласного чи районного центру має гіпертрофований вигляд, сягаючи подекуди за 80% складу обласного представницького органу.

Пропорційні вибори до рад міст, районів та областей призвели до того, що ці органи у здебільшого представляють інтереси партій, а не жителів громад. Це також призводить до невиправданої політизації діяльності цих рад.

*Виборча система призвела до непрофесійності рад*

*Більшість учасників публічних консультацій погодилися з існуванням цієї проблеми. На їхню думку, саме недосконалість виборчої системи призвела до суттєвого зниження професійного рівня обраних депутатів і до появи неконструктивних конфліктів у стосунках всередині місцевих рад. Однак обговорення способів вирішення цієї проблеми засвідчило, що на місцевому рівні немає консенсусу з приводу того, в якому напрямі має відбуватися подальша еволюція виборчої системи під час виборів до місцевих рад.*

## 2.8. Відсутність механізмів участі та контролю місцевих громад за органами публічної влади

*Між самоврядуванням та громадськістю відсутній зв'язок*

Залучення громадськості до прийняття важливих рішень залежить від суб'єктивних чинників і не регламентовано законодавчо. Відсутнє і адекватне сучасним вимогам законодавство про місцеві референдуми.

Причинами низької якості адміністративних послуг є те, що більшість адміністративних послуг за-

лишаються компетенцією органів виконавчої влади, працівники яких не відчують своєї підзвітності та підконтрольності місцевій громаді і на які не мають впливу органи місцевого самоврядування. Централізація повноважень, відсутність дієвого зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадами, недостатня увага держави до потреб та інтересів органів місцевого самоврядування призвела до того, що органи місцевого самоврядування часто виконують свої власні повноваження в умовах правового вакууму та безконтрольності.

*Складниками проблеми, на думку учасників консультацій, є неефективність таких механізмів, як відкликання депутата, висловлення недовіри радою голові місцевої державної адміністрації, закріплення депутатів рад за певними територіями, звітування депутатів за власну діяльність, проведення громадських консультацій.*

*Іншим складником проблеми є також перешкоджання органами місцевого самоврядування та державної влади на місцях у доступі громадськості до необхідної інформації (різних положень, постанов, статутів тощо). Частина цієї проблеми – нереформованість судової гілки влади, що унеможливорює рядовим громадянам ефективно оскарження певних дій органів місцевого самоврядування чи органів державної влади на місцях. Проблеми з верховенством права в Україні не дають змоги громадянам ефективно контролювати владу.*

*Учасники консультацій звертали увагу на те, що місцеві ради не завжди можуть контролювати діяльність виконкомів. Наявні норми обмежують таку можливість: депутати не можуть бути членами виконкому, склад виконкому міста пропонується мером і лише затверджується радою.*

**Механізми відкликання та звітування депутатів неефективні**

**Влада перешкоджає у доступі громадськості до інформації**

*Брак контролю громади над політиками деякі учасники консультацій пояснювали і пасивністю самих громадян, які не розуміють суті місцевого самоврядування і не прагнуть відігравати активну роль у місцевих справах.*

## 2.9. Неefективність механізмів забезпечення єдності державної політики на всій території держави

***Державна влада не забезпечує єдність політики на всій території***

Місцеві державні адміністрації покликані забезпечувати єдність проведення державної політики на всій території держави. Через різні способи формування та повноваження, які дублюються, міські, районні та обласні ради заходять у конфлікти з головами місцевих державних адміністрацій і центральним урядом. З одного боку, фактично політичний статус голови місцевої державної адміністрації провокує до конфронтації з ним місцеві ради, якщо у них більшість становлять партії, опозиційні до центрального уряду (Президента). З іншого – підстави для висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації жодним чином не визначено, що призводить до волюнтаристських рішень місцевих рад або до надмірної “гнучкості” голів місцевих державних адміністрацій.

***Центральна влада не має впливу на місцеві ради***

Центральна влада не має впливу на місцеві ради, навіть якщо вони у своїй діяльності очевидно порушують Конституцію та закони України. Передбачений чинним законодавством механізм призначення дострокових виборів місцевих рад Верховною Радою не видається ефективним, що підтверджується незастосуванням цієї норми закону впродовж дев'яти років її існування. Єдиним механізмом вирішення таких конфліктів є судова процедура. Однак і в цьому разі залишається відкритим питання персональної відповідальності місцевих депутатів за незаконні рішення рад.

*Учасники консультацій не приділяли великої уваги обговоренню цієї проблеми. Імовірно тому, що це є проблема для центральної влади, а не для місцевого самоврядування.*

### 3. Пропоновані кроки реформ

Найбільше зауважень, застережень і пропозицій учасники публічних консультацій висловили з приводу пріоритетності тих чи тих змін, а також конкретних пропозицій, висловлених у “Зеленій книзі щодо реформи місцевого самоврядування”.

Загалом представники зацікавлених сторін у регіонах переносили головний акцент з необхідності масштабних змін, як-от проведення адміністративно-територіальної реформи, бюджетної реформи тощо, на конкретні, але невеликі зміни, які незначно але гарантовано поліпшать наявний стан речей.

На думку учасників консультацій, розвивати місцеве самоврядування можна і на базі наявної Конституції, ухваливши відповідне законодавство. Навіть закладений Конституцією та законодавством потенціал для розвитку місцевого самоврядування, попри його недолугість, не використовується місцевим самоврядуванням повною мірою через низку об’єктивних і суб’єктивних чинників. Їхні пропозиції переважно зводилися до конкретних рекомендацій щодо того, які норми необхідно змінити, аби ці чинники було усунено.

Пропозиція здійснення адміністративно-територіальної реформи не здобула широкої підтримки під час публічних консультацій. Особливо негативно

сприйнято ідею реформи адміністративно-територіального устрою і створення адміністративно-територіальних одиниць з “науково обґрунтованою мінімальною чисельністю населення”. Учасники консультацій протиставляли цьому підходу існування історичних, релігійних та етнічних регіональних особливостей, які необхідно уважно враховувати у проектуванні будь-якої такої реформи.

Більшість інших пропозицій, висунутих у “Зеленій книзі”, сприйняли в основному схвально. Деякі з них було суттєво конкретизовано, доповнено або уточнено.

### 3.1. Варіанти політики щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою

**Варіант 1.** Збереження наявної системи адміністративно-територіального устрою та розподілу повноважень між рівнями влади

Цей варіант передбачає і збереження системи публічної адміністрації на місцевому рівні, і збереження розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів.

*Перший варіант – збереження існуючої ситуації консервує проблеми самоврядування*

<b>Переваги</b>	<b>Вади</b>
Інфраструктура надання послуг залишиться звичною для громадян. Місцеві посадовці виконуватимуть звичні для себе обов'язки на своїх місцях	Залишаться всі вади наявної системи адміністративно-територіального устрою, зазначені вище, а отже, суттєво поліпшити якість публічних послуг буде неможливо

**Варіант 2. Перерозподіл повноважень і відповідальності без укрупнення та об'єднання громад**

Цей варіант передбачає передачу:

- тих функцій, які наявний базовий рівень (передусім це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їх ефективне виконання;
- спроможні міські громади могли б наділитися більшим обсягом публічних завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Таким чином, наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), здійснюватиме адміністрування всієї мережі шкіл на території району.

*Другий варіант –  
централізація  
адміністративних  
функцій на рівні  
району*

За такого варіанта послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки надаватимуться через наявну мережу бюджетних закладів (у разі освіти – через наявну мережу шкіл). Проте адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району. У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони справді здатні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, впорядкування територій.

Переваги	Вади
<p>Адміністрування на рівні району дасть змогу здійснювати оптимізацію мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району</p> <p>Гарантування певної якості послуг для громадян</p> <p>Міста, особливо великі, зможуть самостійно надавати більшу кількість публічних послуг під власну відповідальність</p>	<p>Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів</p> <p>Віддалення місць надання послуг від місця проживання громадян чи місця розташування бізнесу, які їх отримують</p> <p>Супротив сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень</p> <p>Залишиться конфлікт між наявними райцентрами та містами районного значення</p> <p>Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а у сільських районах – очевидно, місцевими органами державної влади. Це потребує також складніших бюджетних процедур і складнішого законодавства</p>

**Варіант 3. Укрупнення через добровільне об'єднання громад і перерозподіл функцій залежно від наявних договірних відносин**

Цей варіант не має деяких вад, властивих попередньому варіанту, а також вирішує важливу політичну проблему, що може виникнути в реалізації варіанта № 2: передача функцій на рівень району може створити конфлікт між наявним районним центром і містами районного значення, що мають розвинене місцеве самоврядування та сильну фінансову базу. Такі міста, що вважають себе самодостатніми, вже давно претендують на незалежність від райцентрів і прямі стосунки з Державним бюджетом.

*Третій варіант – добровільне об'єднання громад*

Переваги	Вади
<p>Зміцнення самоврядування частини сільських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні (частину тих, що зараз надаються на рівні району або взагалі не надаються), а також поліпшення якості послуг</p> <p>Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на договірній основі</p>	<p>Інертність наявних сільських громад, брак кваліфікованих працівників у малих громадах, які потребують укрупнення, може призвести до дуже повільного процесу добровільного об'єднання громад на договірній основі</p> <p>Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватися навіть у судовому порядку</p>

Вади цього варіанта можна зменшити запровадженням належних фінансових важелів до добровільного об'єднання громад, наприклад, через виділення державою коштів на розвиток інфраструктури.

#### Варіант 4. Укрупнення громад через централізоване об'єднання, в тому числі примусово

*Четвертий варіант – примусове об'єднання викличе спротив громад*

Цей варіант має головною загрозою спротив громад та органів місцевого самоврядування у сільській місцевості, оскільки передбачає вольове проведення реформи.

Перевагою цього варіанта над попереднім є те, що буде створено умови забезпечення рівних стандартів послуг на всій території держави в усіх громадах і районах.

Завдяки тому, що базовий рівень стає самодостатнім, передбачається, що він буде здатний надавати повний обсяг якісніших публічних послуг.

Переваги	Води
Створення основи для зміцнення самоврядування громад, спроможних надавати більший перелік публічних послуг на ближчому до громадян рівні (частину тих, що зараз надаються на рівні району або взагалі не надаються), а також поліпшення якості послуг Зміцнення матеріально-фінансової основи самоврядування Уніфікація спроможності самоврядування щодо надання послуг населенню на всій території України	Спротив громад і органів місцевого самоврядування у сільській місцевості Конфлікти в окремих централізовано об'єднаних громадах

Четвертий варіант можна розглядати у комплексі з варіантом 3 як останній етап завершення реформи місцевого самоврядування.

Поряд з укрупненням громад доцільно вирішити і питання щодо укрупнення районів.

*Найгарячіші дискусії з представниками місцевих громад точилися навколо адміністративно-територіальної реформи як одного з основних елементів реформи місцевого самоврядування. У регіонах пам'ятають невдалі починання 2005 року під проводом віце-прем'єра з адміністративно-територіальної реформи Романа Безсмертного, і досить обережно ставляться до нових ідей у цьому напрямі.*

*Учасники консультацій переконані, що, змінюючи межі адміністративно-територіальних одиниць, потрібно спиратися не так на "науково обґрунтовану мінімальну чисельність населення" для кожного рівня адміністративно-територіальної одиниці (такий принцип впровадження реформи декларує коаліція "НУ–НС"*

**Учасники консультацій з пересторогою ставляться до адміністративної реформи**

**Вона має враховувати регіональні особливості**

і БЮТ), як на регіональні соціально-політичні й економічні особливості.

Показовий приклад Чернівецької області, у якій є дуже малі за чисельністю населення громади. Навряд чи можна об'єднати в одну громаду сусідні села, які різняться за мовною, релігійною та етнічною ознаками, вважають на Буковині, — адже таке об'єднання може призвести до погіршення ситуації та виникнення конфліктів.

**Учасники  
консультацій не  
підтримують  
укрупнення областей  
та районів**

Учасники консультації підтримали лише ідею інтенсивнішого об'єднання неспроможних громад низового рівня (сіл) в одну адміністративно-територіальну одиницю. Інші пропонувані укрупнення — на рівні районів чи областей — зумовили відверто негативну реакцію. Аргументом проти була велика відстань, яка в такому разі віддалятиме громадян від надавачів послуг.

Стає очевидним: аби провести адміністративно-територіальну реформу, треба аргументовано показати позитивні наслідки змін для населення. На думку учасників консультацій, нерозвинена дорожня та транспортна інфраструктура та відсутність власних автомобілів у домогосподарствах роблять близькість обласного чи районного центру, у яких надаються певні адміністративні чи соціальні послуги, дуже важливим чинником. Укрупнення районів чи областей на місцях видається для них неаргументованою забавкою київських політиків, а не нагальною потребою.

**Широкомасштабна  
адміністративно-  
територіальна  
реформа неможлива**

Головний висновок, який склався в експертів проекту: широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа в Україні неможлива через низку об'єктивних і суб'єктивних причин. Реалістичнішим є рух щодо об'єднання неспроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сіл і селищ), до того ж він

*має відбуватися не механістично, а з урахуванням регіональних особливостей.*

### 3.2. Чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевого самоврядування

Необхідно усунути дублювання у повноваженнях органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Створення виконавчих органів районних та обласних рад, зосереджених тільки на самоврядних функціях, дасть змогу деполітизувати ці ради, завантаживши їх вирішенням властивих місцевому самоврядуванню завдань з розвитку відповідних територій. Це також може сприяти кращій якості публічних послуг, оскільки районна влада стане залежнішою від жителів району.

Водночас має змінитися природа місцевих державних адміністрацій. Втративши господарські функції, вони здійснюватимуть нагляд за дотриманням органами місцевого самоврядування відповідної території законодавства, а також стандартів надання публічних послуг. Існування державних адміністрацій на районному рівні у цьому разі не видається доцільним.

На законодавчому рівні (у новому Законі “Про місцеве самоврядування” чи двох законах “Про місцеве самоврядування громади” та “Про місцеве самоврядування району”) необхідно закріпити чіткій перелік публічних завдань, за які відповідатиме кожен рівень місцевого самоврядування. Причому повноваження кожного рівня мають бути виключними.

***Необхідно створити виконавчі органи обласних і районних рад***

***Місцеві адміністрації мають наглядати за дотриманням законодавства***

*Пропонований перелік повноважень громад  
У разі укрупнення громад до рівня спроможності  
їм пропонується надати такі повноваження:*

- дошкільна освіта та виховання;
- загальна середня освіта, позашкільна освіта;
- догляд за особами похилого віку та інвалідами;
- профілактика та первинна медична допомога;
- планування використання землі;
- охорона довкілля;
- організація будівництва житла;
- комунальне та побутове забезпечення (водогони, каналізації, теплозабезпечення, енергозабезпечення та енергозбереження);
- благоустрій території, утримання місцевих доріг, вулиць, парків, цвинтарів тощо;
- транспортне забезпечення в межах громади;
- організація дозвілля та культури (клуб, бібліотека);
- санітарний контроль і профілактика;
- ветеринарний контроль і профілактика.

*Ті повноваження місцевого самоврядування, які громади самостійно виконувати не спроможні, необхідно передати на районний рівень, а ті, які не спроможний виконувати районний рівень, мають бути передані на обласний.*

*Учасники консультацій в основному погодилися з необхідністю усунути дублювання повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевого самоврядування. Було запропоновано, щоб законодавство містило вичерпний перелік повноважень органів місцевого самоврядування кожного рівня та органів державної влади.*

**Закони мають містити перелік повноважень самоврядних органів кожного рівня**

*Водночас так і не було запропоновано ефективного рішення щодо законодавчого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, які перебувають у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Імовірно, у цьому разі не можна буде обійтися без впровадження змін до адміністративно-територіального устрою.*

### 3.3. Забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування

#### 3.3.1. Надання достатньої власної фінансової бази місцевому самоврядуванню

По-перше, пропонується реформувати систему місцевих податків, зокрема запровадивши податок на майно (нерухомість) і реформувавши податок на землю. Ризиком є те, що такий крок, очевидно, не буде популярним і тому його здійснення потребуватиме серйозної інформаційної та агітаційної кампанії. Пом'якшити запровадження податку на майно можна передбачивши на етапі запровадження максимально спрощений механізм обрахування такого податку і його низькі ставки.

**Слід запровадити податок на нерухомість і реформувати податок на землю**

По-друге, пропонується закріпити за органами місцевого самоврядування більшу частину загальнодержавних податків. Це призведе до появи в органів місцевого самоврядування зацікавленості в збільшенні власної податкової бази. Негативними наслідками цього рішення може бути суттєва регіо-

**За самоврядуванням слід закріпити більшу частину державних податків**

нальна диференціація країни за якістю та доступністю публічних послуг. Фінансово самодостатні регіони зможуть надавати більший перелік якісніших послуг, водночас економічно менш розвинені регіони не зможуть надавати публічні послуги на тому самому рівні. Тому будуть потрібні ефективні механізми фінансового вирівнювання, а трансферти вирівнювання матимуть більші обсяги.

По-третє, необхідно запровадити механізми, за яких державна податкова служба була б мотивованіша на збирання місцевих податків і зборів, можливо, через запровадження подвійного підпорядкування керівників місцевих органів податкової служби.

*Обговорюючи перспективу запровадження податків на нерухомість і реформування податку на землю, учасники консультацій загалом погодилися з такою необхідністю. Однак було висловлено певні застереження щодо того, наскільки швидко вдасться їх запровадити і чи зможуть ці податки, без додаткових кроків у суміжних сферах, наповнити бюджети місцевого самоврядування.*

**Перед  
запровадженням  
нових податків  
слід прорахувати  
наслідки від їх  
введення**

*По-перше, як зазначили представники обласної адміністрації у Дніпропетровській області, перед запровадженням податку на нерухомість потрібно провести обрахунок та оцінку того, якими можуть бути надходження від цього податку і чи сумірні вони з майбутніми витратами на його адміністрування. Це питання може бути актуальним для деяких неблагополучних територій, враховуючи необхідність зниження ставки податку для “соціальної” (меншого за певну кількість квадратних метрів на особу) нерухомості та нерухомості, що належить бідним верствам населення.*

*Велика за площею нерухомість, яка стане об’єктом найбільшого оподаткування, розміщена нерівномірно і переважно у громадах, наближених до великих міст. Тому запровадження податку*

на нерухомість у віддалених громадах не матиме необхідного впливу на їхні бюджети.

Іншим приводом для дискусії була пропозиція реформувати податок на землю. Згідно з думками, висловленими на публічних консультаціях, реформування цього податку необхідно поєднувати з активнішим запровадженням ринку сільськогосподарської землі. За наявної ситуації земельні ресурси не приносять їхнім власникам великих прибутків. У віддалених населених пунктах трапляються випадки, коли сільськогосподарська земля взагалі не обробляється. Відповідно, запровадження податку на землю за умов неефективного господарювання на ній позбавлене сенсу.

Іншим чинником, який має зробити вигідним запровадження податку на землю, згідно з позицією учасників обговорень, має бути передача в юрисдикцію місцевого самоврядування земель, прилеглих до відповідних населених пунктів, і поширення принципу повсюдності місцевого самоврядування на всій території України. Крім того, лунали пропозиції надати органам місцевого самоврядування повноваження пильнувати за тим, аби сільськогосподарські землі, що перебувають на її території, “працювали”, приносячи прибутки своїм власникам.

### 3.3.2. *Забезпечення виконання державою та органами місцевого самоврядування їхніх фінансових зобов'язань*

Для вирішення цієї проблеми потрібно розробити та закріпити у законодавчому порядку ефективні механізми відмови органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень, не профінансованих з Державного бюджету у повному обсязі, та примусового стягнення з Державного бюджету сум, які органи місцевого самоврядування

**Податок на землю не працюватиме без ринку землі**

**Самоврядування має відмовлятися від виконання непрофінансованих повноважень**

недоотримали через податкові пільги з місцевих податків, запроваджені законами України.

Поступово частина делегованих повноважень повинна переводитися в категорію власних і їх фінансування за рахунок власних джерел доходів місцевих бюджетів.

Центральний уряд і парламент повинні утримуватися від втручання в компетенцію органів місцевого самоврядування, зокрема, в частині надання пільг щодо місцевих податків і зборів.

*Рішенням цієї проблеми могло б бути вирішення суперечок між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями через судову процедуру. Учасники консультацій не раз наголошували на необхідності тісного зв'язку між реформуванням місцевого самоврядування та проведенням судової реформи.*

### 3.3.3. *Встановлення стандартів публічних послуг і методології визначення їхньої вартості*

Потрібно систематизувати й увідповіднити до сучасних вимог стандарти надання адміністративних і соціальних послуг. Оновлені стандарти повинні бути доступні і отримувачам, і надавачам послуг і стати базою для:

- 1) складання бюджету органу або установи, що надають ці послуги;
- 2) розрахунку міжбюджетних трансфертів;
- 3) ефективного контролю за здійсненням видатків та оцінки якості послуг.

**Розробка стандартів послуг має поєднуватися з навчанням щодо їх запровадження**

*Пропозиції щодо запровадження стандартів публічних послуг від учасників публічних консультацій були такими. По-перше, зазначено, що розробка цих стандартів, і особливо їх впровадження на регіональному рівні, потребує чималих ресурсів, які мають передбачатися в Дер-*

жавному бюджеті. Для успішності їх впровадження одним з головних компонентів цієї роботи має бути навчання чиновників застосуванню таких стандартів на практиці. Інакше навіть у разі впровадження вони існуватимуть лише на папері.

Хвилювання учасників публічних консультацій зумовила також можливість неврахування позиції органів місцевого самоврядування у різних регіонах під час розробки відповідних стандартів і методології визначення їхньої вартості органами центральної влади. Учасники консультацій не раз наголошували: якщо органи місцевого самоврядування не будуть залучені до такої роботи, отримані стандарти та оцінка їхньої вартості буде мало застосовувана на практиці або призводитиме до чималих регіональних викривлень. Надто високі та ідеалістичні стандарти, запроваджені центральним урядом, призведуть до того, що мало яка громада у країні відповідатиме їм. Методика їх розрахунку має гнучко реагувати на різницю у вартості товарів і послуг, яка існує між регіонами.

**Стандарти мають розроблятися за участі представників самоврядування**

### 3.4. Забезпечення ефективного використання коштів, майна та інших ресурсів

#### 3.4.1. Забезпечення ефективного використання коштів

Ситуацію з неефективним і нецільовим використанням бюджетних коштів можна вирішити, провівши бюджетну реформу, складником якої буде децентралізація публічних фінансів. Для цього необхідно:

- переглянути чинне законодавство та відмовитися від зобов'язань, які ні держава, ні органи міс-

**Необхідно провести бюджетну реформу**

цевого самоврядування не спроможні профінансувати;

- запровадити ефективні процедури об'єднання громад і співфінансування виконання окремих функцій, зокрема, можливість фінансування однієї установи з різних бюджетів на договірній основі;
- запровадити систему контролю та моніторингу ефективності й результативності бюджетних видатків, у тому числі – програмний аудит. Для цього, зокрема, варто розглянути питання запровадження програмно-цільового методу планування бюджетів, а також створення окремих (незалежних) публічних інституцій, які здійснювали б контроль за законністю та ефективністю використання коштів місцевих бюджетів і програмний аудит.

З метою ефективного використання публічних ресурсів необхідна також оптимізація мережі бюджетних установ.

**Громадський  
моніторинг  
бюджету – ключ  
до ефективного  
використання  
ресурсів**

*Учасники консультацій в основному привертати увагу до необхідності моніторингу бюджетних видатків. Основний акцент у цій роботі має робитися на активізацію громади, ЗМІ та місцевих активістів для їх залучення до такого моніторингу. Особливо активними в обговоренні цього питання були представники громадських організацій, які бачать у незалежному громадському моніторингу бюджету одну з головних можливостей ефективнішого використання бюджетних коштів.*

*Експерти проекту отримали інформацію про деякі пілотні проекти, які здійснюються у цій сфері. Зокрема зусилля з моніторингу бюджетних коштів розпочала коаліція громадських організацій Дніпропетровська. Для підвищення ефективності діяльності місцевої влади коаліція намагається впровадити у роботу механіз-*

*ми публічної політики: обговорення важливих місцевих рішень з усіма зацікавленими сторонами, пошук узгоджених варіантів рішень. Імовірно, досвід такої діяльності потрібно поширювати і на інші регіони.*

### **3.4.2. Забезпечення ефективного управління комунальною власністю та її цільового використання**

Необхідно врегулювати на законодавчому рівні статус комунальної власності; завершити розподіл і державну реєстрацію комунальних і державних земель; забезпечити ефективний громадський і незалежний публічний контроль за законністю та ефективністю розпорядження комунальним майном і нерухомістю, вирішенням земельних питань.

*На думку учасників консультацій, потрібно працювати в напрямі обмеження можливостей посадових осіб місцевого самоврядування розтринькувати власність громади. Зокрема прозвучала думка про необхідність законодавчої заборони безоплатної передачі присадибних ділянок органами місцевого самоврядування громадянам, оскільки ця норма відкриває великий простір для корупції.*

*Крім того, учасники консультацій пропонували в різний спосіб залучати місцеві громади до контролю над ресурсами та власністю, що перебувають у розпорядженні держави. Ідеться передусім про лісові та водні ресурси, а також надра. У більшості виступів на цю тему зазначалося, що наразі ці ресурси управляються державою неефективно. Вони слугують для наживи чиновників, які ними управляють, та приватного бізнесу. Було висловлено оригінальну думку необхідності розділити природні ресурси на дві категорії: стратегічні ресурси, право на управління якими варто залишити за центральними органами влади, та місцеві ресурси (такі*

**Управління надрами, лісовими та водними ресурсами неефективне**

як граніт, пісок тощо), розробка яких має приносити прибутки місцевим громадам.

### 3.5. Забезпечення участі місцевого самоврядування у розробці державної політики щодо нього

**Відсутні механізми співпраці місцевого самоврядування з урядом**

Проекти нормативних рішень, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування на центральному рівні, доцільно було б узгоджувати (або в обов'язковому порядку обговорювати) з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, а на місцевому – з органами місцевого самоврядування відповідного рівня. Вимога обов'язкового проведення таких узгоджень і консультацій має бути закріплена законодавчо.

Згідно із заявами представників Асоціації міст України, механізми співпраці між Асоціацією та Верховною Радою вже розроблено і вони впроваджені у життя. Натомість співпраця Асоціації з Кабінетом Міністрів ще потребує вдосконалення.

**Верхня палата парламенту представлятиме інтереси місцевого самоврядування**

*Пропозиції учасників консультацій щодо вирішення цієї проблеми були різноманітними. Деякі учасники наполягали на тому, що для повнішого врахування інтересів місцевого самоврядування в державній політиці в Україні необхідно реалізувати ідею двопалатного парламенту, верхня палата якого формувалася б представниками місцевого самоврядування і мала контрольні й обмежувальні функції щодо законодавчих ініціатив нижньої палати.*

*Висловлювалися також думки, що вирішення цієї проблеми можливе лише через збільшення лобістської діяльності самих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Лише тиск знизу зможе поставити питання реформи місцевого самоврядування на порядок денний центральних органів влади та змусить центральну владу*

дослухатися до громад. Іншим можливим напрямом лобіювання вирішення цієї проблеми названо можливу діяльність місцевих партійних активістів, які мають об'єднуватися для лобіювання питань необхідних змін у партійній політиці щодо місцевого самоврядування.

Під час консультацій стало очевидно, що такі лобістські групи не будуть рівномірно активні в усіх регіонах України. Наприклад, у Луцьку та Чернівцях представники політичних партій виявили свою готовність отримати більше повноважень та обов'язків. Місцеві політики розглядають місцеве самоврядування як сферу для власної професійної діяльності і тому дивляться на його реформу як на можливість збільшити простір власної відповідальності. Натомість у деяких інших регіонах (наприклад, у Дніпропетровську) учасники консультацій висловлювали щирі сумніви, що депутати місцевого самоврядування зрадіють здійсненню реформи, яка збільшить їхні повноваження й обов'язки.

На їхню думку, політичні партії у цих регіонах ще недостатньо розвинені, а інтереси місцевих депутатів обмежуються суто питаннями землевідведення, які вони можуть вирішувати задля власної вигоди і за наявної системи. Тому цим депутатам реформа не потрібна. Навіть якщо їхні повноваження збільшаться, вони радше не знатимуть, що з ними робити, а якість місцевих послуг у таких регіонах від здійснення реформи не поліпшиться.

### 3.6. Зміцнення людського ресурсу для публічного сектору на місцях

Як і державна служба, служба в органах місцевого самоврядування має бути професійною та політично нейтральною.

*Слід розмежувати  
політичні та  
адміністративні  
посади в органах  
самоврядування*

Зокрема необхідно запровадити реальне конкурсне прийняття на службу та кар'єрне зростання, зробити неможливим звільнення муніципальних службовців з політичних причин та інших суб'єктивних чинників. Потрібно вирішити питання розмежування політичних та адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Варто також наблизити оплату праці муніципальних службовців до рівня оплати праці в приватному секторі та зробити її прозорою.

Після ліквідації районних державних адміністрацій варто заохотити службовців до переходу на службу в органи місцевого самоврядування, а саме до виконкомів районних рад.

У місцевому самоврядуванні особливо важливо запровадити обов'язкове регулярне підвищення кваліфікації службовців.

На поліпшення якості людського ресурсу для публічного сектору на місцях повинно позитивно вплинути укрупнення громад, яке посилить конкуренцію за робочі місця у публічному секторі, а також надасть здібним людям більше можливостей для самореалізації.

*На думку учасників консультацій, ця проблема є однією з найважливіших. Її порушували майже в кожному з регіонів, у яких відбувалися відповідні консультації. Учасники наполягали на необхідності запровадження системи постійного підвищення кваліфікацій для представників місцевого самоврядування та професійного рівня депутатів місцевих рад.*

Говорячи про необхідність підвищення кваліфікацій муніципальних службовців, учасники консультацій звертали увагу на те, що вимоги до професійного рівня мають стати критерієм оцінки роботи та кар'єрного зростання службовців. Тільки за таких умов вони будуть зацікавлені у підвищенні власних кваліфікацій. Якщо ж зростання професійного рівня не є одним з критеріїв, згідно з якими відбувається оцінка діяльності муніципального службовця, останні не матимуть відповідної мотивації брати участь у програмах підвищення кваліфікації.

Хоча справою підвищення професійного рівня депутатів, згідно з формальною логікою, мали б перейматися самі місцеві осередки політичних партій, наразі вони неспроможні до такої роботи. Тому це питання має стати центром уваги і міжнародних донорів, які допомагають розвитку місцевого самоврядування, і, можливо, державної влади.

Учасники консультації ділилися інформацією про механізми, за допомогою яких вони намагаються вирішити цю проблему. Зокрема для проведення навчання місцевих депутатів за рахунок державного бюджету останні зараховуються у резерв державної служби.

Представники Житомирської області, зокрема, поділилися інформацією про перебіг виконання пілотного проекту з проведення тренінгів для посадових осіб місцевого самоврядування, який здійснюють Голодержслужба й обласна рада. На жаль, цей проект поки що залишається пілотним.

Одна з радикальних пропозицій, висловлених під час консультацій, – необхідність внесення до виборчого законодавства певних освітніх кваліфікаційних вимог стосовно кандидатів у депутати місцевих рад або мерів міст.

**Тренінги депутатів місцевих рад мають бути фокусом уваги для держави і донорів**

**Освітні вимоги до місцевих депутатів можна закріпити законом**

### 3.7. Зміна виборчої системи до районних та обласних рад

Органи місцевого самоврядування повинні представляти інтереси громадян, жителів відповідно громади, району, області. Для цього доцільно повернутися до мажоритарних виборів на рівні міст і до пропорційної системи з відкритими списками на всіх інших рівнях.

У разі мажоритарних виборів доцільно запровадити вибори рад районів та областей від виборчих округів, межі яких збігаються з межами територій, що мають бути представлені в раді (в районній – громади, в обласній – райони та громади міст обласного значення). Це дасть змогу забезпечити належне представництво спільних інтересів громад району й області.

Крім того, необхідно розвести у часі місцеві та парламентські вибори, що дасть громадянам змогу приділити місцевим виборам більше часу та уваги.

Для забезпечення радами інтересів жителів місцевих громад можна запровадити норму, згідно з якою до місцевої ради могли б обиратися громадяни, які мешкають у межах відповідного міста, району чи області.

**Пропорційна система з закритими списками неефективна**

*Джерелом браку професіоналізму серед місцевих депутатів, на думку учасників консультацій, є змінені системи виборів. Пропорційна виборча система із закритими списками спричинила багато нарікань учасників публічних консультацій. На думку заінтересованих сторін, нова виборча система хоча й принесла певні позитиви для розвитку політичних партій на місцях, проте знизил ефективність роботи представницьких органів місцевого самоврядування.*

*На питання, як має змінитися система, учасники консультації не змогли аргументовано і послідовно відповісти. Лунали голоси і про повернення до мажоритарних виборів, і про перехід до певного виду відкритих списків. Дискусія виявила потребу в аналітичній і консультаційній роботі із зацікавленими сторонами на місцях, аби вони змогли скласти власну думку про необхідну систему виборів і почали лобювати її в Києві.*

**Учасники консультації не мають спільної позиції щодо параметрів необхідної виборчої системи**

### 3.8. Запровадження дієвих механізмів участі громадян у прийнятті рішень місцевою владою та контролю над нею

Необхідно передбачити механізми участі громадськості у прийнятті важливих рішень місцевого значення. Ухвалити закон про місцеві референдуми. Для підвищення якості адміністративних послуг потрібно максимально децентралізувати надання адміністративних послуг і закріплювати їх за органами місцевого самоврядування.

**Необхідний закон про місцеві референдуми**

*Учасники консультації активно пропонували інші необхідні зміни, які, на їхню думку, дадуть змогу громаді дієвіше контролювати місцеву владу. З-поміж таких змін називали необхідність удосконалити інститут відкликання місцевого депутата, надавши таке право тільки громадянам, а не партійним осередкам. Пропонувалося також створити жорсткіший механізм відповідальності голів відповідних державних адміністрацій у разі висловлення їм недовіри відповідними радами, вдосконалити законодавчі норми, що регулюють звітування депутатів за свою діяльність.*

**Слід удосконалити інститут відкликання депутатів**

*Учасники консультацій покладають великі надії на такий інструмент контролю над владою, як громадські ради та громадські слухання. Однак для більшої їх ефективності необхідно удо-*

**Слід удосконалити положення про громадські слухання**

схвалити положення про ці слухання, зробивши, з одного боку, організацію їх проведення простішою, а з іншого – зобов’язавши місцеву владу проводити їх з визначеного переліку питань (наразі у більшості статутів громад написано, що такі слухання “можуть проводитися”). Потрібно уточнити необхідний склад таких слухань (часто вони є не репрезентативними). Такі інструменти можуть бути вписані у статутах відповідних місцевих громад.

**Необхідно підвищувати спроможності громадських організацій до моніторингу і контролю дій влади**

Інша проблема, пов’язана з громадським контролем, – неспроможність самих громадських організацій ефективно представляти свої інтереси під час проведення відповідних рад або слухань, навіть коли місцева влада відкрита для їх проведення. Показовим став приклад Миколаєва: учасники консультацій від місцевої влади інформували про низьку активність громадян у роботі постійно діючого консультативного комітету при депутатській комісії з місцевого самоврядування. Розвиток спроможностей відповідних місцевих організацій може стати метою діяльності і влади, і міжнародних донорів.

### 3.9. Створення ефективних механізмів забезпечення єдності державної політики на всій території держави

**Посади голів адміністрацій слід деполітизувати**

Діяльність місцевих державних адміністрацій повинна бути деполітизована. Посади голів місцевих державних адміністрацій повинні бути віднесені до посад державних службовців. На ці посади мають призначатися політично нейтральні професіонали. Оскільки вони не виконуватимуть жодних функцій місцевого самоврядування, то й не повинні нести відповідальності перед місцевими радами.

У законі також має бути передбачено персональну відповідальність посадових осіб місцевого самовря-

дування, в тому числі місцевих депутатів, за протизаконні рішення.

*На думку учасників консультацій, ця проблема може бути частково вирішена через проведення судової реформи. Крім того, учасники консультацій погодилися, що ефективнішим механізмом забезпечення єдності державної політики мають стати місцеві адміністрації, якщо вони будуть позбавлені всіх функцій місцевого самоврядування і отримають лише функції контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування відповідного законодавства та стандартів надання публічних послуг.*

**Необхідне  
проведення судової  
реформи**

### 3.10. Визначення раціональної та чіткої послідовності реформування системи місцевої влади

Запровадження регіонального самоврядування в Україні, тобто утворення виконавчих органів обласних рад, перетворення місцевих державних адміністрацій в координаційні органи та органи нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування потребує відкладення у часі. Запровадження його до становлення повноцінного місцевого самоврядування загрожує виникненням певного дисбалансу у публічній владі (за умови одночасних реформ на всіх її рівнях), а також можливою централізацією влади на обласному рівні, що перешкоджатиме повноцінній децентралізації та розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, для уникнення конфліктів між областями та їх центрами існує пропозиція щодо надання низці найбільших міст статусу “місто-регіон” з функціями та повноваженнями і міського, і обласного рівня.

## Додаток 1.

### Децентралізація та прозорість: Реформа місцевих органів влади в Угорщині

Стосунки між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування змінюються. Багатьма країнами світу прогресивною вважається ідея децентралізації. Існує достатньо причин для введення системи децентралізації.

Встановлення плюралістичного та демократичного управління у більшості країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) одразу призвело до потреби одночасного проведення реформи місцевих адміністративних органів. Проте, швидкість, з якою вищевказані органи різних країн отримали такі повноваження і можливості, які визначили їх реальну роль у вирішенні місцевих справ, була дуже різною.

В основному, три типи питань становлять головні проблеми:

- територіальна структура;
- розподіл та призначення повноважень;
- фінансування.

*Розміри адміністративних одиниць  
та можливості для реформи місцевого  
самоврядування*

Європейський Союз впровадив загальну класифікацію територіальних одиниць під назвою система НТСО (Номенклатура територіально-статистичних одиниць (NUTS, Nomenclature of Territorial Statistical Units)). Система НТСО є важливою у процесах децентралізації країн-членів ЄС, оскільки територіальні одиниці за системою НТСО використовуються у процесі розподілу структурних фондів ЄС. Система класифікації НТСО є ієрархічною. Рівні НТСО є структурними підрозділами один одного. Країни-члени, однак, можуть продовжувати цю систему далі, створюючи під-підрозділи рівня 3 системи НТСО. Рівень системи НТСО, до якого належить певна адміністративна одиниця, визначається на основі граничного рівня населення, як показано на Таблиці 1.

**Система НТСО  
використовується  
для розподілу  
структурних фондів  
ЄС**

*Таблиця 1. Територіальні одиниці в ЄС*

Рівень	Мінімальна кількість населення	Максимальна кількість населення
НТСО 1	3 000 000	7 000 000
НТСО 2	800 000	3 000 000
НТСО 3	150 000	800 000

Цікаво порівняти адміністративну структуру та структуру НТСО 2 на прикладі нових країн-членів ЄС. Як ми можемо бачити з Таблиці 2, лише три серед десяти країн впровадили модель регіональної децентралізації.

*Таблиця 2. Територіальна структура: вищі рівні*

Країна	Кількість одиниць NUTS II	Проміжний або верхній рівень врядування	Тип регіоналізації
Болгарія	6	28	Адміністративна регіоналізація
Чехія	8	14	Регіональна децентралізація
Естонія	1	15	Адміністративна регіоналізація
Угорщина	7	19 округів + 22 міста зі статусом округу + Будапешт	Адміністративна регіоналізація + регіоналізація силами існуючих місцевих урядів
Латвія	1	26 районів з правами + місцеві уряди + 7 міст з правами	Регіоналізація силами існуючих місцевих урядів
Литва	1	10	Адміністративна регіоналізація
Польща	16	16	Регіональна децентралізація
Румунія	8	41 + Бухарест	Регіоналізація силами існуючих місцевих урядів
Словенія	1	58	Адміністративна регіоналізація
Словаччина	4	8	Регіональна децентралізація

Питання полягає в тому, чи існує необхідність запроваджувати новий рівень урядування на рівні одиниць НТСО-2? В країнах без регіональної децентралізації другий рівень системи НТСО може бути використаний як основа для планування регіонального розвитку. В Угорщині формування органів управління (Ради з питань макро-регіонального розвитку), уповноважених проводити регіональну політику на другому рівні системи НТСО, регулюється Законом про Регіональний Розвиток. Проте вказані регіональні ради не є урядовими структурами, а лише об'єднаннями представників організацій, що займаються питаннями регіонального розвитку.

З Таблиці 2 стає очевидним чітке розходження основних принципів планування регіонального розвитку країни та принципів її адміністративно-територіального розподілу. Серед десяти вказаних країн лише у Польщі адміністративно-територіальна структура узгоджується з другим рівнем системи НТСО. Це відображає загальний висновок, який можна спостерігати і у інших країнах ЄС. Адміністративно-територіальна реформа є не просто відповіддю на виникнення нових проблем, але й результатом історичних процесів, наявної правової системи та організаційної структури, а також наслідками партійної політики держав.

*Рівень НТСО-2 використовують для планування регіонального розвитку*

*Адміністративно-територіальна структура країн ЄС не співпадає з системою НТСО*

*Місцеве  
самоврядування  
у Центральній  
Європі  
є фрагментованим*

У більшості країн Центральної Європи законодавство у сфері місцевого самоврядування дозволяє поселенню будь-якого розміру претендувати на статус автономного муніципалітету. Як наслідок, базовий рівень місцевого самоврядування має фрагментовану територіальну структуру, як видно з Таблиці 3.

*Таблиця 3. Кількість муніципалітетів та їх населення у країнах Центральної і Східної Європи*

Країна	Кількість муніципалітетів	Середня чисельність населення муніципалітету	% муніципалітетів з населенням менше 1000 жителів	% населення, що мешкає в муніципалітетах з менш, ніж 1000 жителів
Естонія	254	5 713	9,4	1,2
Латвія	563	4 400	32,1	5,6
Литва	56	66 300	1,8	0
Польща	2 483	15 561	0	0
Чехія	6 230	1 659	79,8	16,7
Словаччина	2 875	1 874	68,4	16,2
Угорщина	3 152	3 242	54,7	7,7
Словенія	192	10 344	3,1	0,2

*Необхідна кількість населення у муніципалітеті – близько 5 000 осіб*

В країнах Західної Європи цільовий показник мінімальної кількості населення при реорганізації адміністративних одиниць базового рівня складає в середньому 5 000 осіб — саме такий розмір громади вважається достатнім та адекватним для надання більшості муніципальних послуг. Проте, у більшості країн Центральної Європи існують тисячі громад із статусом муніципалітетів, населення яких не більше 1 000 чоловік (значна частина цих поселень нараховує не більше 200 чоловік). Впровадження реформ на місцевому рівні гальмується адміністративною та фінансовою неспроможністю таких громад.

Існує цілий ряд можливостей вирішити проблему територіальної фрагментації, а саме об'єднання невеликих адміністративно-територіальних одиниць, здійснення їх повноважень через міжмуніципальні органи управління, передача виконання окремих повноважень муніципалітетам міст, центральних до даної території, або вищому рівню місцевого самоврядування. Однак асоціації місцевого самоврядування зазвичай протистоять обов'язковим умовам, які запроваджуються разом з широкомасштабною політикою стимулювання міжмуніципальної взаємодії. Делегування повноважень містам, центральним для даної території, викликають протести у сільських громад, а делегування їх на вищий рівень самоврядування викликає опір більших міст, які здатні до самостійного виконання цих повноважень.

*Спроби консолідації громад нагтовхуються на політичний спротив*

#### *Система управління розвитком на регіональному рівні*

Як і в інших країнах, адміністративно-територіальна структура Угорщини описана в Конституції. Відповідно, територія країни складається із столиці, округів, міст та селищ. Після внесення змін до Конституції та прийняття Закону про місцеве самоврядування права на самоврядування були гарантовані громадам будь-якого розміру, відповідно кількість адміністративно-територіальних одиниць зросла з 1500 до 3152.

Прийняття нових або внесення поправок до існуючих законів про місцеве самоврядування потребує парламентської більшості у дві третини голосів. Вимога кваліфікаційної більшості спрямована на те, щоб гарантувати права самоврядування, але з іншого боку вона створює тертя та гальмує можливості для проведення реформ. Останнє особливо справедливо для Угорщини сьогодні, коли після проведення нещодавніх виборів до місцевих рад саме представники опозиції отримали у них більшість.

*Можливості змінити адміністративно-територіальну структуру Угорщини ускладнені*

Місцева влада в Угорщині існує на двох рівнях: муніципалітетів та округів. Ніяких ієрархічних зв'язків поміж цими двома рівнями не існує. Органи влади округів не є керівними чи контролюючими органами для муніципалітетів. Різниця між ними полягає у відмінності поставлених перед ними завдань. Муніципальні органи забезпечують місцеві послуги для своїх поселень; органи влади округів грають субсидіарну роль і надають ті послуги, які муніципалітети не здатні надавати самостійно, або ж послуги, які мають територіальний характер.

В країнах Європейського Союзу органи влади регіонального рівня мають подвійну функцію: розвиток малорозвинених регіонів та виконання завдань, які є проміжними між державним та місцевим рівнями, а також організація надання регіональних послуг та зменшення різниці між різними географічними одиницями.

*На рівні НТСО-2  
Угорщина створила  
7 регіонів для  
розвитку*

В Угорщині створено 7 планово-статистичних округів відповідно до системи НТСО. В кожному з вказаних округів створюється рада, яка складається з представників мікрорегіонів, мерів великих міст, представників економічних та соціальних партнерів, а також представників відповідних міністерств. Головними завданнями Ради є створення та прийняття програм та концепцій регіонального розвитку, координація економічного розвитку територій, підготовка планів фінансування проектів, управління ресурсами децентралізованого розвитку.

*Органи управління  
на цьому рівні  
не мають статусу  
місцевого  
самоврядування*

При цьому на регіональному рівні не обов'язково створювати ради зі статусом органів місцевого самоврядування, хоча їх створення і може стати однією з цілей у процесі подальших змін Конституції. Існуюча організаційна система регіонального розвитку може стати підґрунтям у плануванні та розміщенні державних коштів.

## *Система мікрорегіонів в Угорщині та місцеві податки*

Причиною утворення системи мікрорегіонів у 2004 році була необхідність упорядкування системи спільного надання послуг в ключових сферах державних витрат. Центральна влада заохочує муніципалітети використовувати мікрорегіони як основу для спільного надання муніципалітетами послуг своїм мешканцям. З цією метою центральна влада впровадила відповідні механізми стимулювання (гранти, що збільшуються прогресивно, мінімальні порогові вимоги для надання інвестиційних грантів, одноразові та формульні компенсації). Починаючи з 2007 року, центральний уряд запровадив також певні штрафні механізми для громад, що не об'єднуються у мікрорегіони. Наприклад, муніципалітети, що не об'єднуються для надають спільних послуг у галузі освіти, не матимуть доступу до державних грантів, що покривають бюджетний дефіцит.

Фактично, на сьогоднішній день всі мікрорегіони використовуються для виконання спільних функцій і надають щонайменше три послуги. Основними спільними послугами, як це видно з Таблиці 4, є послуги у галузі освіти. Хоча система мікрорегіонів працює задовільно, можливості для покращення їх діяльністю все ще існують. Зазвичай управління мікрорегіонами здійснюють об'єднані ради, до складу яких входять лише мери, що очолюють муніципалітети-члени мікрорегіону. Як наслідок, іноді може спостерігатися значна маргіналізація становища власне муніципальних рад.

***Мікрорегіони – об'єднання муніципалітетів для спільного надання послуг***

***Майже всі мікрорегіони надають спільні послуги в галузі освіти***

Таблиця 4. Система мікрорегіонів в Угорщині\*

Цілі	Кількість мікрорегіонів зі спільними завданнями	В %
Освіта	162	98
Соціальні інституції	21	13
Базові соціальні послуги	113	68
Служби захисту дітей	2	1
Базові служби соціального забезпечення дітей	136	82
Мобільні бібліотеки	77	46
Внутрішній аудит	152	92
Загальна кількість мікрорегіонів зі спільними завданнями	165	99

Загальні фінансові можливості муніципалітетів в основному визначаються такими джерелами:

- надходженнями від місцевих податків та зборів;
- понаднормовими надходженнями від загальних податків, в основному від податку на прибуток фізичних та юридичних осіб;
- прибутками від продажу чи оренди муніципальної власності;
- надходження від розміщення муніципальних облігацій, банківські кредити, дивіденди тощо;
- прибуток від діяльності муніципальних компаній;
- загальні та спеціальні субсидії від центрального уряду тощо.

Можливості муніципалітетів мобілізувати власні фінансові ресурси загалом вважаються достатньо

\* Дані за лютий 2007 р.

обмеженими, частково тому що рішення щодо бази та ставки місцевих податків та графіку розподілу загальних податків приймаються центральною владою та/чи є предметом жорстких обмежень, викладених у національному податковому законодавстві. Хоча система міжбюджетних трансфертів побудована у різних країнах у різний спосіб, система цільових та проектних грантів є домінуючою.

В Угорщині, згідно діючого законодавства, органи місцевого самоврядування мають доволі широкі повноваження щодо визначення та упорядкування місцевих податків. Найбільшу частку з останніх складає так званий податок на бізнес. Однак, його існування викликає певні проблеми:

- він руйнує місцеву податкову базу та збільшує тиск на податкову конкурентоздатність країни;
- опора місцевих бюджетів на податок на бізнес створює значний регіональний диспаритет у доходах місцевого самоврядування.

На сьогоднішній день Будапешт та муніципалітети, що оточують його, отримують більшу частину місцевого податку на бізнес у країні; більше того, 30% від усього обсягу цього податку у країні отримують лише чотири райони міста Будапешт.

***Найбільшим  
місцевим податком  
в Угорщині є податок  
на бізнес***

Таблиця 5. Місцеві податки в Угорщині станом на 2005 рік

Вид податку	Муніципалітети, що збирають податок	Муніципалітети, що збирають податок, % від муніципалітетів, що збирають принаймні один податок	Величина отриманих доходів, % від усіх місцевих доходів
Податок на будівництво	734	23,6	11,2
Земельний податок	402	12,9	1,3
Комунальний податок (приватні особи)	2 190	70,5	2
Комунальний податок (бізнес)	702	22,6	0,3
Податок на туризм	519	16,7	1,3
Місцевий податок на бізнес	2 639	85	84
Загальна кількість муніципалітетів, які ввели принаймні один податок	3 106	100	100

Розуміючи ці проблеми, центральний уряд у 2005 році вирішив, що у 2006 році фірми зможуть віднімати розмір місцевого податку на бізнес від суми для сплати загального податку на прибуток від юридичних осіб, а у 2008 році місцевий податок на бізнес взагалі буде скасовано. Проте, наразі реалізовано лише перший крок цього плану. Скасування місцевого податку на бізнес було призупинено, що стало частиною мір уряду по боротьбі з бюджетним дефіцитом.

### *Структура органу місцевого самоврядування муніципалітету*

Основні права та повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються **органом представників** (муніципальною радою), який може делегувати свої повноваження меру міста чи своїм комітетам. Ці делеговані повноваження не можуть передаватися далі.

Рішення щодо створення **комітетів** приймається органом представників, який призначає членів комітетів; при цьому більш, ніж половину членів комітету мають складати саме уповноважені представники, іншими членами можуть бути громадяни або представники громадських організацій. Комітети готують рішення для розгляду органом представників, при цьому орган представників також може надати комітету право приймати відповідні рішення самостійно.

Як голова органу місцевого самоврядування, **мер** міста має політичні та адміністративні повноваження та відповідає за впровадження місцевої політики. Голова виконавчого органу, якого також називають **нотаріусом**, є професійним адміністративним службовцем, тоді як посада мера є політичною. Голова виконавчого органу не обирається, а призначається органом представників на невизначений період часу на основі відкритого конкурсу. Кваліфікація та обов'язки голови виконавчого органу визначаються законодавством. Голова виконавчого органу керує офісом мера, несе відповідальність за виконання повсякденних завдань та гарантує те, що діяльність органу місцевої влади є правомірною.

### *Прозорість місцевої влади та громадський контроль*

Ефективність роботи місцевого органу влади потребує не лише заохочення з боку центральної влади, але й пильного контролю з боку громадян. Цього можна досягти при наявності положень, які за-

*Основні права місцевого самоврядування зосереджено у органі представників*

*Голова місцевого самоврядування – мер*

*Громадські слухання  
не є ефективним  
інструментом  
в Угорщині*

безпечують прозорість діяльності та наслідків місцевого самоврядування, а також участі громадян у прийнятті рішень.

На жаль, подібні положення в Угорщині поки що неадекватні. Наприклад, законом встановлено необхідність проведення громадських слухань щонайменше раз на рік. Хоча всі муніципалітети виконують цю вказівку, лише невелика їх частина проводить більш ніж одні слухання на рік. Також не існує чітких правил щодо організації та проведення громадських слухань. Тому порядок денний подібних зборів часто не включає найсуттєвіших питань. До того ж, реклама таких заходів часто буває недостатньою, в результаті чого їх відвідуваність залишається низькою.

Органи місцевої влади значною мірою відповідають за державні закупівлі. Оцінки ОЕСР (Організації з економічної співпраці та розвитку) у галузі державних закупівель Угорщини знаходяться на достатньо високому рівні і, згідно нещодавніх звітів, при проведенні більшості закупівель правила відкритих тендерних процедур виконуються. Проте, ці звіти також відмічають, що половина органів місцевого самоврядування все ще не виконує зобов'язання встановити внутрішній кодекс поведінки. Скарги на практики державних закупівель наряду з іншими аспектами бюрократичних і адміністративних процедур досі є частими серед іноземних інвесторів.

### *Місьцеве самоврядування та система державної влади в Угорщині*

Створення нової системи місцевого самоврядування у 1990 році потребувало тотальних змін у системі державного управління. До 1990 року держава управляла місцевими справами відповідно до принципів централізації та ієрархії через систему рад на місцевому рівні. Починаючи з 1990 року угорська система державного управління складається з двох типів установ: бюрократичних та демократичних.

Перший тип включає органи центральної влади та їхні регіональні та місцеві відділення (так звані де-концентровані установи). Другий тип органів складається з системи місцевих органів самоврядування, що базуються на принципах автономності та субсидіарності. Функції державного управління розподіляються між цими двома видами установ.

Розміри оплати та умови праці державних службовців підлягають суворому централізованому контролю. Центральна влада обмежує кількість постійних працівників та встановлює розміри та коефіцієнти оплати їх праці. Органам місцевого самоврядування слід надати більше повноважень щодо укладання трудових контрактів з працівниками, встановлення розмірів їх заробітної плати, беручи до уваги особливості місцевих умов праці. Центральна влада просуває реформи у галузі планування розмірів заробітної плати державних службовців, тож місцевим органам теж слід впровадити подібні проекти.

Країнам, що нещодавно увійшли до складу Європейського Союзу довелося зіштовхнутися з проблемами, які можна вирішити лише за наявності належної системи державного управління:

- постійні проблеми фінансового планування у багатьох державах, що за фінансовими показниками не можуть відповідати вимогам вступу до єврозони, у тому числі з причини бюджетного дефіциту;
- нові проблеми ефективного використання фондів ЄС, що складатимуть до 3,5% ВВП у наступному фінансовому періоді;
- майбутні проблеми, пов'язані із утриманням конкурентоспроможності у межах та за межами ЄС.

Ефективна та дієва система державного управління є істотною складовою надійного фіскального менеджменту, ефективного планування розвитку. Останні, в свою чергу потребують ефективного

стратегічного планування, здатності реалізувати політику, а також стабільної та професійної кадрової роботи.

Децентралізація – це складний процес, що викликає багато полеміки. Цей процес містить багато складних моментів, з точки зору і політики, і практики. Він вимагає узгодження різних конфліктних інтересів, потребує багато роботи, спрямованості дій та позитивного настрою.

В ході системних реформ перед Угорщиною постав історичний виклик щодо утворення нового типу місцевої та центральної влади та формування уряду згідно результатів демократичних виборів. З 1996 року Угорщина вирішує складні довгострокові питання, такі як впровадження державної політики, та вирішення проблем перехідного періоду, як наприклад занадто швидкий темп децентралізації на початку реформаційного процесу. Наприкінці 1999 року багато питань, пов'язаних з переходом та побудовою правової та політичної бази, заснованої на принципах ринкової демократії, були вирішені. Після десяти років з моменту започаткування реформ Угорщина наблизилася країн ЄС і переживає ті самі виклики, пов'язані з встановленням якісного режиму державного менеджменту, який підтримує ефективне управління та стабільний економічний розвиток.