



На виконання пункту 2 рішення Ради регіонів від 2 квітня 2013 року №1-1/740 та доручення Прем'єр-міністра України Азарова М.Я. від 12 квітня 2013 року № 13855/1/1-13 до рішення Ради регіонів, Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні забезпечено координацію обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Громадське обговорення Концепції відбулося під час засідань 26 регіональних рад з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, у яких взяли участь понад 6 тисяч представників місцевих органів влади та громадських інституцій. Також в обговоренні взяли участь територіальні громади 482 районів в областях, 167 міст обласного значення, 227 міст районного значення, 649 селищних рад, 8478 сільських рад.

На запитання, порушені під час обговорення проекту Концепції, надано відповіді Національним інститутом стратегічних досліджень.

— Що мається на увазі під принципом «підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень»?

Принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади означає, що в разі збереження інституту делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування перші матимуть право здійснювати нагляд за якістю виконання останніми таких повноважень. В частині делегованих повноважень нагляд здійснюватиметься з точки зору не лише законності, але й доцільності (ефективності) вживаних заходів.

— Які інноваційні організаційно-навчальні форми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування будуть впроваджуватись?

Невід'ємною складовою процесу вдосконалення технологій навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування мають стати:

— широке використання тре-

ТРИВАЄ ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

нінгів для досягнення необхідного рівня компетенції посадових осіб місцевого самоврядування різних категорій;

— впровадження дистанційних форм навчання;

— впровадження активних форм організації навчального процесу: інтерактивності, візуалізації та андрагогіки (навчання із урахуванням віку посадової особи, освітніх та життєвих потреб, реальних можливостей, індивідуальних особливостей і досвіду).

— Яким чином будуть врегульовані взаємовідносини місцевих органів влади з діяльністю органів внутрішніх справ, Держземагентства, реєстраційних органів, архітектурно-будівельної інспекції, що діють на території громади або надають відповідні дозволи, враховуючи, що міський голова є відповідальним за стан справ у громаді, але не має жодних підстав втручатися в діяльність вищенаведених органів?

Міський голова несе відповідальність за стан справ у громаді не загалом, а саме в межах своєї компетенції (оскільки територія громади входить до складу району, області та держави в цілому). У масовій свідомості ще не остаточно закріпився принцип розподілу компетенції, і тому громадяни часто схильні покладати відповідальність на посадових осіб місцевого самоврядування за прорахунки інших органів влади. Дану негативну тенденцію необхідно виправляти шляхом загального підвищення політичної та правової культури громадян.

Питання про розподіл повнова-

жень між місцевими державними адміністраціями та центральними органами виконавчої влади буде відрегульовано у новому Законі України «Про місцеві державні адміністрації» та у положеннях про відповідні органи виконавчої влади.

З 1 липня 2013 р. функції з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності (фізичних та юридичних осіб) від органів місцевого самоврядування передано до компетенції Державної реєстраційної служби України.

У зв'язку з підписанням Указу Президента України № 307/2013 від 24 травня 2013 р. «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» у найближчій перспективі будуть розроблені зміни до ряду нормативно-правових актів. Цілком можливо, що після реалізації реформи ці питання також частково будуть залишені у компетенції МДА. Крім того, значну частину повноважень (наприклад, ті, що належать санітарно-епідемічній, архітектурно-будівельній та деяким іншим інспекціям) можуть бути передані до сфери компетенції органів місцевого самоврядування.

— Чи гарантується проектом Концепції і наступними змінами до законів, що в результаті стандартизації послуг їх якість не буде нижчою, ніж до реформи, з огляду на специфіку кожної області, зокрема Чернігівської (друга в державі за територією, але з не великою щільністю населення і розгалуженою мережею бюджетних установ)?



Рівень якості соціальних послуг залежить від дуже багатьох причин — зокрема, рівня компетентності працівників, що їх надають, матеріально-технічного забезпечення тощо. Саме тому проектом Концепції передбачено навчання посадових осіб місцевого самоврядування. Укрупнення органів місцевого самоврядування та установ, що надають соціальні послуги, дозволить акумулювати як кваліфікованих працівників, так і бюджетні кошти.

Стосовно доступності соціальних послуг, у проекті Концепції зазначено, що надзвичайна допомога (швидка медична, пожежна) мала б надаватися протягом не більш як двадцяти хвилин від моменту виклику. Крім того, частину повноважень із надання публічних послуг буде передано на рівень територіальних громад.

Для того, щоб рівень соціальних послуг не став нижчим, необхідно враховувати щільність населення та особливості комунікації на специфічних територіях. Так, у разі встановлення мінімальної кількості мешканців, необхідної для утворення самостійної територіальної громади, цей показник має бути меншим для рідконаселених територій та гірських населених пунктів. Стандартизація послуг дозволить унормувати вимоги до їх якості та спростити контроль за їх наданням.

— Чи доцільне існування державних адміністрацій на районному рівні?

Проект Концепції не дає однозначної відповіді на це питання. Остаточну відповідь на нього буде дано в ході запланованої конституційної реформи.

Доцільність збереження районних державних адміністрацій залежить від ряду обставин — остаточного переліку повноважень МДА (чи будуть вони здійснювати координацію роботи територіальних органів ЦОВВ), збереження чи зміни нинішнього районного поділу та відповідних районних органів ЦОВВ. Ліквідація районних державних адміністрацій має доцільність у зв'язку з такими тенденціями: скороченням повноважень

місцевих державних адміністрацій загалом; а також фактичним створенням міжрайонних підрозділів ЦОВВ (замість традиційних районних органів).

Зокрема, відповідно до Указу Президента України № 307/2013 від 24 травня 2013 р. «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», на даному етапі їхню діяльність координуватимуть обласні державні адміністрації.

— Чи означає запропоновану проектом Концепції в адміністративно-територіальному устрої міст відсутність районних рад, їх ліквідацію?

Загалом питання внутрішнього поділу міст не є одним із наріжних питань запланованої реформи місцевого самоврядування. З іншого боку, в запропонованій проектом Концепції моделі адміністративно-територіального устрою відсутність у місті районних рад може бути пов'язана із тим, що питання організації управління районами у містах, відповідно до статті 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належить до компетенції міських рад. Таким чином, саме міськради приймають рішення про утворення (чи скасування) районних у містах рад та наділення їх тими чи іншими повноваженнями.

Не виключено також, що питання внутрішнього територіального поділу міст і територіальної організації муніципальної влади слід віднести до прерогатив самих міських територіальних громад. У такому разі громади своїми власними нормативно-правовими документами не тільки визначатимуть перелік органів управління в своїх внутрішніх адміністративно-територіальних одиницях, але й самі встановлюватимуть ці одиниці.

— Які механізми взаємовідносин між виконавчими органами обласних, районних, міських, сільських та селищних рад?

Відносини між органами місцевого самоврядування територіальних громад, районів та областей (не

лише між їх виконавчими комітетами) мають будуватися за принципом максимального уникнення ієрархізації відносин та дублювання повноважень. Тобто, на кожному рівні адміністративно-територіального поділу органи місцевої влади отримають власну сферу компетенції та повноваження.

До речі, саме з цією метою концепція передбачає подолання таких ситуацій, коли до складу міських рад входять ціла низка населених пунктів, що зберігають статус територіальних громад та власні органи місцевого самоврядування.

Детальніший перелік повноважень, розподілених між органами місцевого самоврядування громад, районів та областей, має бути розкрито у новому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

— Який механізм розмежування повноважень органів виконавчої влади та повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), у тому числі у сфері адміністративно-територіальних правовідносин та управління комунальною і спільною власністю територіальних громад?

Взаємовідносини державної влади та місцевого самоврядування базуються передусім на положеннях Конституції України, згідно з якими органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби. Хоча місцеве самоврядування відділено від державної влади, ця відокремленість не може бути повною у зв'язку з тим, що ці два інститути постійно взаємодіють один з одним, завдання та функції органів місцевого самоврядування збігаються із завданнями та функціями, які ставляться перед державою.

В основу розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади на місцях мають бути покладені принципи відповідальності конкретного органу влади за виконання наданої йому функції (що суттєво впливає на якість послуг та ефективність використання ресурсів), збалансованості системи органів публічної влади (в ній не-



можливі елементи дублювання та домінування однієї управлінської структури над іншою), субсидіарності (вимагає, щоб рішення приймалися на нижчому можливому рівні, і верхні ланки управління вдаватись до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок), децентралізації.

Законодавчо мають бути розмежовані поняття «повноваження державної влади (органу виконавчої влади)», «повноваження місцевого самоврядування». До повноважень органу виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких пов'язані з інтересами населення України в цілому (внутрішні функції держави на місцях), в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади, пов'язані з її інтересами.

При цьому за державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави:

— нагляд за ухваленням рішень органами місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції та законам України з можливістю оскарження відповідних рішень у суді;

— нагляд за доцільністю ухвалених рішень ОМС у межах делегованих їм повноважень;

— координація роботи територіальних підрозділів центральних міністерств і відомств.

— *У системі виконавчої влади Концепція передбачає зміну статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, за якими закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Чи планується чітко прописати визначальну різницю щодо повноважень місцевої державної адміністрації в частині розгляду рішень органів місцевого самоврядування не по суті, а виключно виходячи з їх законності, та не оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування*

рішення з точки зору доцільності, підмінюючи тим самим їх повноваження?

Принцип незалежності місцевого самоврядування означає не втручання центральних органів виконавчої влади у процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування насамперед у межах власних повноважень. Нагляд за реалізацією органами місцевого самоврядування власних повноважень здійснюватиметься на предмет їх відповідності українському законодавству. Будь-які спроби керівників місцевих державних адміністрацій давати оцінки щодо доцільності рішень, ухвалених у межах власних повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів, буде розцінено як спроби втручання у здійснення місцевого самоврядування.

Інший підхід буде застосований, якщо місцевим державним адміністраціям буде надано функції з аналізу реалізації делегованих повноважень. Щодо рішень у межах повноважень, які делегуватимуться органам місцевого самоврядування органами центральної виконавчої влади, нагляд здійснюватиметься з точки зору не лише законності, але й доцільності (ефективності) вживаних заходів, відповідності їх загальнонаціональним пріоритетам розвитку. Аналіз ефективності схвалюваних рішень у межах делегованих повноважень дозволить у майбутньому оптимізувати конкретні переліки повноважень, що делегуватимуться органам місцевого самоврядування, з урахуванням реальної спроможності останніх.

Що стосується координації, то відповідна сфера компетенції охоплюватиме насамперед місцеві органи центральних органів виконавчої влади. Водночас координація взаємодії між територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можлива за умов режиму надзвичайних ситуацій (подібно до тієї системи, яка продемонструвала свою ефективність в Італії).

— *Яким чином буде врегульовано питання наділення державних адміністрацій контрольно-наглядовими функціями щодо органів*

місцевого самоврядування? Адже в проекті Концепції у пункті 5.2 розділу 5 «Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг» передбачається, що за місцевими державними адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду. Це суперечить принципу правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування та, відповідно до статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійсненні органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Принцип самостійності місцевого самоврядування означає, що органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції та відповідно до Конституції та України можуть ухвалювати власні рішення. Водночас, реалізація цього принципу не заперечує наявності державного контролю за дотриманням законодавства України органами місцевого самоврядування. Зокрема, така діяльність здійснюється правоохоронними органами (системою Прокуратури України, органами внутрішніх справ, Службою безпеки України). І це не є втручанням у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. З іншого боку, органи державної виконавчої влади, делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування, мають право вчиняти дії з метою забезпечення ефективного їх виконання. Загалом, перетворення місцевих державних адміністрацій на контрольно-наглядові та координаційні органи передбачає внесення змін до ст. 118 — 119 Конституції України.



— Які органи публічної влади мають право вирішувати питання, не вилучені зі сфери їхньої компетенції і виконання яких не доручене жодному іншому органу?

Принцип вільного здійснення органами місцевого самоврядування власних ініціатив у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія) передбачає можливість вирішення органами місцевого самоврядування будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади (ч. 2 ст. 4).

У чинній Конституції України визначено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У розвиток конституційних положень у ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було передбачено, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їх відання. Конституція України та зазначений Закон не узгоджуються у цьому питанні зі згаданою вище нормою Хартії.

Внаслідок цього впроваджена в Україні модель територіальної організації влади унеможливує реалізацію такого принципу місцевого самоврядування, виробленого практикою західноєвропейських держав, як самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування та свобода ініціативи в межах закону.

Пріоритет щодо набуття тих повноважень, які чітко не закріплені за тим чи іншим органом влади, має орган місцевого самоврядування. Запровадити такий підхід дозволить конституційна регламентація «негативного» способу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування.

— За допомогою яких механізмів провадитиметься створення нових адміністративно-територіальних одиниць у регіонах, зважаючи, що перший етап реалізації Концепції передбачає створення нової системи адміністра-

тивно-територіального устрою на основі добровільного об'єднання громад, а другий етап — на основі моделювання адміністративно-територіальних одиниць?

Конкретні механізми будуть визначені вже у процесі підготовки нормативно-правових актів. Добровільне об'єднання територіальних громад може стимулюватися за допомогою різного роду матеріальних пільг — податкових пільг економічним агентам, що працюють на території об'єднаних громад, бюджетних асигнувань (розширення частки надходжень, що залишаються в їхніх бюджетах, здійснення адресних субвенцій). Рішення про об'єднання територіальних громад при цьому має бути підтвержене референдумом.

Щодо другого етапу, то одним із варіантів може бути розробка так званих «перспективних планів формування громад», що розроблятимуться у кожному регіоні та затверджуватимуться Кабінетом Міністрів України. Плани розроблятимуться на основі системи критеріїв адміністративно-територіальних одиниць, що будуть встановлені вітчизняним законодавством. Зокрема, механізм «перспективних планів» був передбачений проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», який був розроблений та внесений до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України у 2011 році.

— Яку користь принесе регіонам реалізація реформи та коли почнеться її втілення?

Реформа спрямована насамперед на захист інтересів громадян, кожен з яких є мешканцем не лише регіону, але й водночас населеного пункту, району та країни в цілому.

Користь, яку реформа має принести громадянам, зазначена у розділі Концепції під назвою «Очікувані результати». Коротко їх можна сформулювати так: підвищення спроможності територіальних громад до здійснення місцевого самоврядування; підвищення якості та доступності публічних послуг; удосконалення системи контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування; стимулювання соціально-економічного розвитку території; чіткіший розподіл повноважень між органами влади на різних рівнях адміністративно-територіального поділу держави; розширення права територій планувати свій соціальний та економічний розвиток відповідно до їх специфічних потреб.

Терміни реалізації сформульовані в описі двох її етапів. Перший етап триватиме з 2013 до 2015 року, другий — з 2015 по 2020 рік. Однак, ці терміни можуть бути змінені залежно від таких чинників, як перспектива внесення змін до Конституції та фінансовий стан країни (оскільки реалізація реформи вимагає значних видатків). Так, наприклад, перший варіант Концепції, який розглядався Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України навесні 2012 року, передбачав реалізацію першого (підготовчого) етапу протягом 2012 року, а другого (основного) — з 2013 по 2015 рік.

— Чому не передбачено, що з передачею повноважень органам місцевого самоврядування повинні передаватися фінансові ресурси?

Принцип передачі фінансових ресурсів уже закріплений частиною 3 статті 143 Конституції України, яка регулює делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування. Стаття 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує державу компенсувати всі додаткові витрати органів місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням рішень органів державної влади. Крім того, принцип надання додаткового фінансування у разі передачі повноважень органам місцевого самоврядування (не лише у порядку їх делегування) встановлений у Європейській хартії місцевого самоврядування — міжнародному документі, що був ратифікований нашою країною, а отже став частиною національного законодавства. Таким чином, немає особливої потреби додатково фіксувати цей принцип у проекті Концепції.