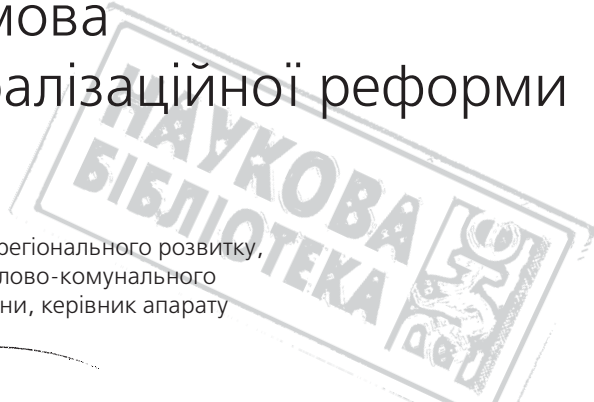




## Формування спроможних територіальних громад – передумова децентралізаційної реформи

В'ячеслав НЕГОДА,  
заступник міністра регіонального розвитку,  
будівництва та житлово-комунального  
господарства України, керівник апарату



7



Автор доводить зацікавленість уряду й парламенту України в реалізації ідеї наповнення місцевого самоврядування таким змістом, повноваженнями та відповідальністю, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною. Відповідно до принципів цього документа торік 1 квітня було ухвалено Концепцію нової моделі місцевого самоврядування, якою передбачено забезпечення його повсюдності, ресурсної бази для ефективного управління на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях. Виконавчу владу двох останніх здійснюватимуть виконкоми. Проте від ідей партійних виборчих програм до реалізації задуму Концепції децентралізації, переконує автор, виникають сумніви щодо ефективності змін, побоювання їх і навіть певний спротив.

Один із аргументів – недостатність кадрового ресурсного потенціалу на місцях. Ведеться роз'яснювальна інформаційна робота з вивчення успішного досвіду об'єднання територіальних громад, їхньої співпраці.

**Ключові слова:** повноваження, місцеве самоврядування, нова модель, повсюдність, ресурсна база.

### Формирование дееспособных территориальных громад – предпосылка децентрализованной реформи

Вячеслав НЕГОДА, заместитель министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, руководитель аппарата

Автор доказывает заинтересованность правительства и парламента Украины в реализации идеи наполнения местного самоуправления таким содержанием, полномочиями и ответственностью, как это предусмотрено Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Украиной. В соответствии с принципами этого документа 1 апреля прошлого года была принята Концепция новой модели местного самоуправления, которая предусматривает обеспечение его повсеместности, ресурсной базы для эффективного управления на базовом, субрегиональном и региональном уровнях. Исполнительную власть двух последних будут осуществлять исполкомы. Но от идей партийных избирательных программ до реализации замысла Концепции децентрализации, утверждает автор, возникают сомнения, опасения и даже некоторое сопротивление.

Один из аргументов – недостаточность кадрового ресурсного потенциала на местах. Ведется разъяснительная информационная работа по изучению успешного опыта объединения территориальных громад, их сотрудничества.

**Ключевые слова:** полномочия, местное самоуправление, новая модель, повсеместность, ресурсная база.

### Formation of well to do territorial communities – pre-condition of decentralization reform

Viacheslav NEHODA, Deputy Minister of Regional Development, Construction and Housing and Utilities Infrastructure of Ukraine, Head of the Office

The author proves that the government and the parliament of Ukraine are interested in providing the local self-government with the content, authorities and responsibility, like it is foreseen by the European charter of local self-government, which was ratified by Ukraine. In accordance with the principles of this document, last year on the 1st of April the new model of local self-government concept was adopted, which foresees the providing of its ubiquity, resource base for the effective management at basic, sub regional and regional levels. The executive power at the latest two levels will be carried out by the executive committees. However, the author convinces that doubts in relation to the efficiency of changes, fear of them and even certain resistance appear on the way from the ideas about the party electoral programs to the realization of the project of decentralization concept.

**One of arguments is insufficiency of staff potential at the local level. Explanatory informational work on the study of successful experience of association of territorial communities and their collaboration is conducted.**

**Key words:** authorities, local self-government, new model, ubiquity, resource base.

Тема «круглого столу» «Регіональна політика і децентралізація в контексті євроінтеграційних процесів» є надзвичайно актуальною протягом багатьох років. Вона вже тривалий час порушувалася й обговорювалася на різноманітних заходах і рівнях державного управління. Але, на жаль, жодних кроків до удосконалення системи місцевого самоврядування фактично не робилося. Держава намагалася перебрати на себе більшу частину повноважень органів місцевого самоврядування, внаслідок чого Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ставав дедалі декларативнішим. У результаті за органами місцевого самоврядування закріплювалася низка повноважень, але всі ресурси концентрувалися на відповідних центральних органах влади. Тому питання реформи місцевого самоврядування, децентралізації влади стали одними з найважливіших з перших днів формування уряду. Свідчення цього – ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 1 квітня 2014 року. У ній визначено основні завдання уряду щодо формування нової моделі місцевого самоврядування, що орієнтується насамперед на реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, якою передбачається не тільки право, а й спроможність територіальних громад реалізовувати ті завдання, що на них покладаються.

3-поміж основних пріоритетів – необхідність забезпечити функціонування місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою: на базовому, субрегіональному та регіональному, що означає насамперед надання права радам двох останніх рівнів створювати власні виконавчі органи.

Одним із головних принципів, закріплених у концепції, є принцип повсюдності місцевого самоврядування. Як відомо, досі повноваження органів місцевого самоврядування поширюються лише на територію відповідних населених пунктів, що, згідно з підрахунками, становить 4% території країни. Усе, що розташоване за межами населених пунктів, перебуває поза юрисдикцією територіальних громад і входить до компетенції районних та обласних рад.

Цей програмний документ містить також докладний перелік повноважень і ресурсів, основна частина яких закріплюється за територіальною громадою, а значно менша – за органами влади районного й обласного рівнів.

Окрім того, концепція передбачає вирішення питання зміни територіальної організації влади, бо трансформація системи місцевого самоврядування має супроводжуватися змінами й в органах центральної виконавчої влади, представництва яких функціонують на субрегіональному та регіональному рівнях. Одним із найскладніших завдань є зміна статусу місцевих державних адміністрацій. Під час виборчої кампанії досить багато політичних сил виступали за необхідність їх реформування. Та коли справа доходить до реалізації цього гасла на практиці й внесення необхідних змін до Конституції України, то починають висловлюватися сумніви в доцільності передачі органам місцевого самоврядування достатніх повноважень, особливо на субрегіональному та регіональному рівнях, через побоювання розвалу управлінського апарату держави та втрати унітарності. Говорячи про децентралізацію, слід зазначити, що повинна одночасно відбуватися централізація суто державних повноважень, які не властиві місцевому самоврядуванню. Тобто процеси зміцнення органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади мають відбуватися паралельно задля гармонійного поєднання їхніх повноважень, що гарантуватиме стабільний розвиток держави.

Треба визнати, що на сьогодні в Україні відсутні спроможні територіальні громади, яким можна було б передати повноваження, визначені в концепції. Тому, перш ніж здійснювати реальну децентралізацію, ми повинні створити інституційні органи, яким можна передати ці

повноваження. Дещо покращилася ситуація з містами обласного значення, котрі завдяки оздоровленню системи бюджетування як складової бюджетної децентралізації, отримали додаткові ресурси. На сьогодні лише міста обласного значення, а в деяких випадках – і районного значення можуть вважатися спроможними до виконання нових повноважень. Інакше кажучи, нині немає базового рівня, якому ми, згідно з концепцією, можемо передати відповідні повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту й соціального забезпечення тощо. Отже, не створивши територіальної основи та спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні, ми не зможемо реалізувати принцип децентралізації в повному обсязі. Можна говорити лише про часткову передачу повноважень на рівень сільських і селищних громад, насамперед у сфері благоустрою, адже більша частина ресурсів, які вони отримують від держави, фактично йде на утримання самих органів місцевого самоврядування: голови сільської, селищної ради, секретаря ради, бухгалтера та ще двох-трьох осіб.

Минулого року нам не вдалося дотриматися плану реформ, визначеного концепцією, зокрема в частині внесення змін до Конституції України, ухвалення закону України про адміністративно-територіальний устрій тощо. Тому виникла дилема: чекати на конституційні зміни чи розпочати реалізацію окремих пунктів програми реформ. Ми обрали другий варіант, і торік було ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а цього року – «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволяє проводити муніципальну консолідацію.

Що стосується закону про співробітництво, то він, на жаль, поки що не працює сповна. Сьогодні на місцях немає достатнього кадрового й ресурсного забезпечення для розроблення проектів кооперації між територіальними громадами. Тож ми ще раз пересвідчилися: нині базовий рівень місцевого самоврядування поки що не спроможний вирішувати в повному обсязі всі завдання.

Закон про об'єднання територіальних громад, як і будь-яка реформа, є суперечливим, бо реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою держави практично ніколи не здійснюється виключно на добровільних засадах. Зазвичай держава визначає систему територіальної організації влади, в рамках якої й організовується місцеве самоврядування. Сьогодні реалізується одне із завдань реформи – відбувається обговорення й до рівня територіальних громад доводиться необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи. Якщо членів територіальних громад просто поставити перед фактом про утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, то це не лише спричинить спротив, а й матиме низку інших негативних наслідків. Тому обласні державні адміністрації ведуть нині інформаційно-консультативну роботу: зустрічаються з представниками органів місцевого самоврядування та обговорюють перспективні плани розвитку. Після їх ухвалення територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання об'єднання із сусідніми громадами. Утім, більша частина територіальних громад готова до об'єднання, якщо їм буде надано певні ресурсні преференції та додаткові повноваження. У результаті об'єднана громада фактично виходить з-під опіки районної адміністрації, набуває обласного значення й отримує ресурси та повноваження, передбачені законодавством.

Отже, процес децентралізації не може відбуватися без внесення змін в адміністративно-територіальний устрій України, бо повноваження можна передати лише тим органам місцевого самоврядування, які здатні будувати їх виконати. Реалізувати це завдання можливо лише шляхом створення спроможних територіальних громад. І тільки після цього можна говорити про децентралізацію на субрегіональному й регіональному рівнях.