

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України



Агрополітичний звіт

APD/APB/11/2021

СПЕЦІАЛЬНИЙ ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Ігор Абрам'юк

Робоча версія

Київ, грудень 2021

Виконавці



Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б,
01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Реципієнтом проєкту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проєкту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Ігор Абрам'юк

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2021 Німецько-український агрополітичний діалог.
Всі права захищено.

ЗМІСТ

1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНА РЕФОРМА: ПЛАН, ФАКТ, ПЕРСПЕКТИВИ	4
1.1. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ	4
1.1.1. <i>Новий адміністративно-територіальний устрій (АТУ)</i>	4
1.1.2. <i>Кількість та склад адміністративно-територіальних одиниць</i>	6
1.1.3. <i>Деякі статистичні дані чинного АТУ</i>	7
1.1.4. <i>Деякі проблеми чинного АТУ</i>	8
1.2. НОВА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ	10
1.3. ДЕЯКІ ІНШІ РЕЗУЛЬТАТИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	11
1.4. ПРОБЛЕМИ ТА ЗАГРОЗИ	12
1.4.1. <i>Загроза визнання децентралізації реформ такою, що не відповідає Конституції</i>	12
1.4.2. <i>Проблема невизначеності та неповного розмежування повноважень і ресурсів, неврегульованості питань нагляду за законністю</i>	14
1.4.3. <i>Проблема зайвої політизації місцевих виборів</i>	15
1.5. ЗАВДАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОСТІ РЕФОРМИ	16
2. УПРАВЛІНСЬКІ ВИКЛИКИ	17
2.1. МІЖВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ ТА РОЗПОДІЛ СФЕР ПОЛІТИКИ	18
2.1.1. <i>Стратегічне планування розвитку сільських територій</i>	20
2.1.2. <i>Фінансове, інституційне та кадрове забезпечення</i>	22
2.2. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ З ГРОМАДАМИ	23
3. РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ ОМС У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (ЗОКРЕМА, ЩОДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ)	23
4. ЕКСПЕРТНЕ БАЧЕННЯ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	24
4.1. <i>БАЧЕННЯ</i>	24
4.2. <i>ДЕЯКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ</i>	25
4.2.1. <i>Що варто робити органам місцевого самоврядування</i>	25
4.2.2. <i>Що можуть зробити асоціації ОМС</i>	26
4.2.3. <i>Чи можна і варто допомогти громадам ззовні</i>	26

1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНА РЕФОРМА: ПЛАН, ФАКТ, ПЕРСПЕКТИВИ

«Децентралізаційна» – як її прийнято називати – реформа¹ фактично складається з двох основних складових, а також цілої низки супутніх секторальних реформ, які однак далеко не завжди є належно синхронізованими із процесами децентралізації як за змістом, так і за темпами.

Складові децентралізаційної реформи:

- Реформа територіального устрою (адміністративно-територіальна реформа)
- Реформа територіальної організації влади (реформа системи органів місцевого самоврядування та системи місцевих органів виконавчої влади)

Супутні реформи:

- Реформа державної регіональної політики
- Секторальні реформи (освітні, медичні, адміністративні, соціальні та інші послуги для жителів територіальних громад).

У цьому звіті, як і у попередньому, мова буде йти лише про перші дві складові реформи, а також про вплив децентралізаційної реформи на регіональну політику, аграрну політику та політику сільського розвитку.

Реформи інших важливих секторальних політик – поза предметом цього звіту. При цьому слід мати на увазі, що секторальні реформи також вирішальним чином впливають на життя та розвиток громад – насамперед, освітня та медична реформи. Суттєвим є вплив й інших секторальних реформ.

Відповідно до ухваленої у 2014 році Концепції² децентралізаційна реформа мала завершитись у 2017 році, та в реальності впровадження Концепції триває досі.

1.1. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

У 2020 році децентралізаційна реформа фактично вийшла на заключний етап – відтак, вже отримано деякі важливі проміжні і остаточні результати реформи.

1.1.1. НОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)

В Україні у 2020 році завершився процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільські, селищні, міські територіальні громади) та субрегіонального рівня (райони). Фактично, в країні відбулася фундаментальна адміністративно-територіальна реформа, хоча процес і не було

¹ Інколи її називають «реформою децентралізації», що взагалі є неправильним термінологічно. Децентралізація – процес передачі повноважень та ресурсів від держави до місцевого самоврядування на принципах субсидіарності. А відтак децентралізацію можна здійснити, але неможливо «реформувати». Так, реформи супроводжуються децентралізацією, і саме децентралізація є ключовим процесом реформи. А тому, на нашу думку, в цілому коректно називати взаємопов'язану сукупність суспільних реформ «децентралізаційною реформою».

² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджена Розпорядженням КМУ № 333-р від 01.04.2014 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

прийнято саме так називати – як правило його ховали під терміном, вжитим у назві Концепції реформи: «реформа територіальної організації влади», який звучить значно менш радикально.

Насправді ж реформа адміністративно-територіального устрою лише створює належну територіальну основу для реформування територіальної організації влади.

Розпочалася реформа адмінтерустрою в 2015 році з добровільного об'єднання громад відповідно до ухваленого у лютому 2015 року ключового закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³, а закінчилася у 2020 році адміністративним (примусовим) об'єднанням тих громад, які не об'єдналися добровільно, а також адміністративним формуванням нових укрупнених районів.

Добровільно за 2015-2019 роки у майже 1000 об'єднаних територіальних громад (якщо точніше: добровільно було утворено 982 ОТГ⁴) об'єдналися майже 4500 сільських, селищних та міських рад, у яких проживало понад 11 млн. населення. Станом на кінець 2019 року поза добровільним об'єднанням ще залишалися понад 6000 місцевих рад.

Адміністративному етапу об'єднання передував процес консультацій за участю стейкхолдерів (профільного Комітету ВРУ, Мінрегіону, облдержадміністрацій, всеукраїнських асоціацій ОМС) та національних експертів, активна фаза якого розпочалася у грудні 2019 року⁵ і тривала до квітня-травня 2020 року. У рамках цього процесу відбулася ціла низка узгоджувальних нарад, на яких обговорювався формат територіальних громад (а пізніше – формат районів) у кожному регіоні.

За підсумками консультацій та відповідно до вимог згаданого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Кабінет Міністрів України впродовж квітня-травня своїми розпорядженнями⁶ затвердив кінцеві варіанти перспективних планів формування територій громад усіх 24 областей, у яких було визначено майбутній формат кожної територіальної громади.

Остаточні результати територіальної реформи було закріплено також рішеннями Уряду: 12 червня 2020 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено 24 розпорядження⁷, якими по кожній із областей окремо було визначено центри та території 1469⁸ територіальних громад.

³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁴ Див. тут: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

⁵ Див. на сайті Мінрегіону: «Стартували консультації щодо майбутніх перспективних планів областей»

<https://www.minregion.gov.ua/press/news/startovali-konsultatsiyi-shhodo-maybutnih-perspektivnih-planiv-oblastey/> (новина за 17 грудня 2020 року)

⁶ Див. ці розпорядження на Урядовому сайті за результатами пошуку: <https://bit.ly/3a6BsRN>

⁷ Див. ці розпорядження на Урядовому сайті за результатами пошуку: <https://bit.ly/37fjsCA>

⁸ Окрім міста Києва – по ньому розпорядження Уряду не ухвалювалося, а територіальний устрій столиці не зазнав змін.

Такий спосіб фіксації результатів територіальної реформи став можливим завдяки внесенню Верховною Радою України 12 квітня 2020 року відповідних змін до законодавства (Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»⁹), якими Уряду було надано необхідні повноваження.

На підставі згаданих вище розпоряджень Кабінету Міністрів України та за результатами додаткових консультацій із стейкхолдерами Верховна Рада України у липні 2020 року ухвалила Постанову «Про утворення та ліквідацію районів»¹⁰, якою ліквідувала 490 старих та утворила 136 нових районів.

На підставі зазначених розпоряджень КМУ від 12 червня та згаданої Постанови ВРУ від 17 липня, а також з урахуванням Постанови ВРУ «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році»¹¹, Центральна виборча комісія своєю постановою¹² призначила перші вибори депутатів місцевих рад новоутворених громад та сільських, селищних, міських голів. Іншою своєю постановою¹³ ЦВК призначила вибори депутатів районних рад.

У такий спосіб було фактично завершено процес формування в Україні нового адміністративно-територіального устрою – і місцеві вибори в Україні 25 жовтня 2020 року вперше відбулися вже на новій територіальній основі.

1.1.2. КІЛЬКІСТЬ ТА СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ¹⁴

Отже, на цей момент маємо такий адміністративно-територіальний устрій України:

- 1470 територіальних громад, включно з містом Києвом:
 - з яких 31 громада – на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей
 - 1438 територіальних громад (без Києва та окупованих територій) – це: (10988 колишніх місцевих рад, 35,2 млн.населення, 553,6 тис.кв.км)
 - Міські (територіальні громади з центрами у містах) – 381 (3930 рад, 24,21 млн.населення – 68,8%, 202,4 тис.кв.км – 32,1%)
 - Селищні (громади, центрами яких є селища) – 429 (3752 ради, 6,01 млн.населення – 17,1%, 202,4 тис.кв.км – 36,6%)

⁹ Закон від 16 квітня 2020 року № 562-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

¹⁰ Постанова ВРУ від 17 липня 2020 року № 807-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

¹¹ Постанова ВРУ від 15 липня 2020 року № 795-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text>

¹² Постанова ЦВК від 8 серпня 2020 року № 160 Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-pershi-vibori-deputativ-silskih-selishhnih-miskih-rad-teritorialnih-gromad-i-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>

¹³ Постанова ЦВК від 14 серпня 2020 року № 176 Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-priznachennya-pershih-viboriv-deputativ-rayonnih-rad-na-25-zhovtnya-2020-roku.html>

¹⁴ За даними з сайту «Децентралізація» <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

- Сільські (громади, центрами яких є села) – 628 (3306 рад, 4,94 млн.населення – 14,0%, 173,4 тис.кв.км – 31,3%)
 - у 1421 територіальній громаді 25 жовтня 2020 року відбулися перші вибори голів громад та депутатів місцевих рад (окрім 31 громади, що на окупованих територіях та 18 – що на лінії зіткнення)
- 136 нових (укрупнених) районів (замість 490 старих):
 - з них 17 районів - на тимчасово окупованих територіях: 10 районів в АР Крим, 3 райони – в Донецькій та 4 райони - в Луганській області
 - у 119 районах 25 жовтня 2020 року відбулися перші вибори депутатів районних рад (окрім 17 районів на окупованих територіях)

1.1.3. ДЕЯКІ СТАТИСТИЧНІ ДАНІ ЧИННОГО АТУ

- Про склад громад, утворених навколо 21 міст - обласних центрів:
 - 8 міст - обласних центрів (як і місто Київ) не приєднали жодної місцевої ради
 - 3 міста приєднали всього 1 сільську раду
 - 5 міст – від 2 до 7 сільських рад
 - 5 міст – 10 і більше місцевих рад.

Рекордсменом є Івано-Франківськ, який приєднав 18 місцевих рад
- Про міські громади:
 - У 21 міській громаді з центрами у обласних центрах проживає 9,50 млн. жителів (майже 40% від чисельності жителів у всіх (381) міських громадах)
 - У менш як четвертині відносно великих міських громад з чисельністю населення понад 50 тис. осіб (89 громад, або 23%) проживає 16,2 млн. жителів, тобто дві третини від чисельності жителів усіх міських громад
- Про громади, які не об'єдналися із жодною місцевою радою:
 - Таких громад всього налічується 29, з них:
 - 26 – міські (з яких 8 – громади навколо обласних центрів)
 - 3 – селищні (Коцюбинська та Чабанівська – на Київщині, а також Чорноморська – на Одещині)
- Про громади, які об'єднали найбільшу кількість місцевих рад:
 - Понад 30 місцевих рад об'єднали 2 громади (Рогатинська, Івано-Франківської області – 36 та Монастирищенська, Черкаської області – 30)
 - Понад 20 місцевих рад увійшли до складу 79 громад.
- Про площу територій громад:

- 67 громад (4,7%) мають площу території понад 1000 кв. км
 - З них дев'ять – понад 1500 кв.км (у т.ч. три – понад 2000 кв.км)
- 131 громада (9,1%) мають площу території менш як 100 кв.км
 - З них 37 – менш як 50 кв.км (у т.ч. 9 – менше 20 кв.км)
- Про склад нових 119 районів:
 - 20 і більше громад налічується у складі 13 районів (11% від 119)
 - 10 і менше громад налічується у складі 57 районів (48%)
 - Менше 100 тис. населення проживає у 9 районах (7,6%)
 - Найбільше громад (33) у Чернівецькому районі однойменної області
 - Найменше громад (три) у Верховинському районі Івано-Франківської області, який є також найменшим за чисельністю – всього 30,5 тис. осіб
 - Найбільший за чисельністю населення р-н – Харківський (1,75 млн. осіб)

Карти територіальних громад та районів можна знайти у атласі нового АТУ, електронна версія якого розміщена на сайті «Децентралізація» за посиланням: <https://atu.decentralization.gov.ua/>. Там само у загальному доступі для вільного завантаження розміщені полігональні шари геопросторових даних меж областей, районів та територіальних громад.

1.1.4. Деяку проблеми чинного АТУ

Слід зауважити, що, на думку стейкхолдерів, з боку Уряду у ході підготовки остаточних рішень мали місце серйозні упущення – деякі з них можна навіть трактувати як зловживання додатковими повноваженнями, отриманими внаслідок внесення у законодавство вищезгаданих змін. Фактично після отримання Урядом повноважень визначати центри та території громад, у квітні-травні 2020 року було згорнуто інклюзивний узгоджувальний процес, який тривав з грудня 2019 року, і надалі остаточний формат багатьох громад визначався вже поза консультаціями із органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями.

У результаті асоціації ОМС та експерти залишилися незадоволеними кінцевими рішеннями щодо цілої низки громад – на їхню думку, ці громади було утворено у форматі, далекому від оптимального. Деякі громади були залишені у занадто малому форматі, який навряд чи дозволить їм вийти на необхідний рівень спроможності. Водночас, було утворено низку занадто великих громад, у яких однозначно виникатимуть суттєві питання щодо доступності базових послуг для громадян, щодо керованості та щодо перспектив згуртування в єдину спільноту. До прикладу, при рекомендованій оптимальній площі територіальної громади 400 кв.км та максимальній 800-1000 кв.км, площа Генічеської громади – понад 3000 кв.км, а Новотроїцької – майже 2200 кв.км (обидві – Херсонська область). Такі ж приклади є і в інших регіонах – загалом, дев'ять громад мають площу понад 1500 кв.км, і ще кілька десятків – понад 1000 кв.км (див. вище). Варто зауважити, що

впродовж добровільного етапу об'єднання громад подібних надвеликих територіальних громад було утворено значно менше (відповідно: одна і чотири).

Як правило, надто великі громади – це так звані «райони-громади», тобто громади, утворені в повному чи майже повному складі колишнього району. На думку автора й багатьох інших фахівців, головною причиною утворення таких необґрунтовано великих громад стали кулуарні домовленості між керівництвом районів, яке мало бажання зберегти владу та вплив, та окремими народними депутатами, урядовцями й іншими впливовими особами, які змогли пролобіювати відповідні рішення. Цьому посприяло також те, що саме в цей час – як вже йшлося вище – фактично було перервано публічні консультації Уряду з ключовими стейкхолдерами.

Асоціації ОМС у більшості випадків доволі консолідовано виступали проти таких форматів. Не маючи можливості відстояти свої позиції, асоціації змушені були публічно висловлювати свою незгоду з рішеннями Уряду. Так, Всеукраїнська асоціація громад у своєму Зверненні до Президента, Верховної Ради та Уряду від 21 травня 2020 року¹⁵ закликала владу до виправлення помилок у затверджених Урядом перспективних планах формування територій громад. У додатку до Звернення міститься перелік 58 проблемних ситуацій по громадах з 19 регіонів, тобто лише у 5 регіонах об'єднання громад, на думку цієї Асоціації, відбулося без суттєвих помилок.

Влада не прислухалась до цього Звернення та до інших подібних закликів з боку асоціацій ОМС – території та центри громад 12 червня були визначені згаданими вище рішеннями Уряду на основі затверджених у квітні-травні перспективних планів практично без урахування позиції асоціацій та окремих експертів.

Залишається сподіватися, що надалі помилки територіального устрою все ж буде виправлено – у тому ж Зверненні Всеукраїнська асоціація громад закликала владу до якнайскорішого напрацювання критеріїв та механізмів реформування громад у разі, якщо громада виявиться неспроможною чи такою, якою неможливо ефективно управляти та/або у якій неможливо досягнути головної мети реформи – наближення послуг влади для жителів громад, покращення їх доступності та якості. Цитата:

... вже зараз слід розпочати інклюзивну - за участю всіх стейкхолдерів - роботу над актами законодавства, які дозволять ці недоліки виправляти. ВАГ пропонує зафіксувати у законі об'єктивні критерії відповідності та спроможності територіальних громад. Закон має передбачати чіткі підстави та просту і зрозумілу процедуру зміни формату громад, яким впродовж визначеного періоду не вдасться досягти визначених показників. Ми вважаємо, що кожній громаді слід надати можливість добровільно впродовж

¹⁵ Звернення Всеукраїнської асоціації громад щодо необхідності забезпечення об'єктивності та справедливості у процесі реформування територіальних громад: <http://vassr.org/node/3934>

встановленого законом періоду часу ініціювати та здійснити власне переформатування. Якщо ж громада не скористається такою можливістю, то держава (також у визначені законом строки та за встановленою законом процедурою) має здійснити оптимізацію її формату самостійно. Таким чином, з часом усі територіальні громади набудуть об'єктивний та справедливий формат, що забезпечить їхню спроможність та розкриє потенціал для розвитку...

Слід зазначити, що робота над таким законом, у якому має бути закріплено критерії та процедури моніторингу (оцінювання) спроможності громад, а також заходи впливу щодо громад, які виявляться недостатньо спроможними, розпочалася ще до місцевих виборів з ініціативи та під керівництвом народного депутата Віталія Безгіна, голови підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування¹⁶. Однак наразі ця робота ще не завершилась якимсь конкретним результатом (див. далі у розділі «Завдання щодо забезпечення сталості реформи»). Скоріш за все, ці норми увійдуть до згаданого в першому звіті законі «Про засади адміністративно-територіального устрою», ухвалення якого залишається одним з важливих завдань у контексті забезпечення цілісної законодавчої бази децентралізаційної реформи.

1.2. НОВА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

Реформування системи територіальної організації влади, яке стало можливим на основі нового адміністративно-територіального устрою, є спрямованим на покращення системи управління територіями, утворення більш спроможних органів місцевого самоврядування, та у підсумку – на підвищення доступності й якості послуг влади для жителів територіальних громад.

Нова територіальна організація влади, яка прямо впливає із змісту та цілей децентралізаційної реформи, передбачає значно вищу автономність та спроможність ОМС, повну відсутність «вертикалі рад» (прямі міжбюджетні відносини місцевих бюджетів громад з державним бюджетом та чітке розмежування повноважень між ОМС та МОБВ, а також між різними рівнями ОМС), зміну самої суті представництв держави в регіонах – із органів виконавчої влади на органи координації та нагляду за конституційністю та законністю місцевої влади.

Однак утвердження нової системи територіальної організації влади дається з великими труднощами, і за хронологією значно відстає від потреб реформи. Цьому відставанню є просте пояснення: регіональні (обласні) та субрегіональні (районні) еліти у результаті реформи втрачають ресурси та політичний вплив, а у цих еліт

¹⁶ Див., наприклад, матеріали круглого столу «Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо» (УКМЦ, 13.10.2020)
<https://decentralization.gov.ua/news/12893%D0%92%D0%B8%D0%BC%D1%96%D1%80%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>

на сьогодні є серйозне лобі на рівні Уряду та Верховної Ради. Тому кожен крок реформування системи дається зі значними труднощами.

За логікою, нова територіальна організація влади мала б бути повністю забезпечена (нормативно, організаційно, ресурсно) ще до місцевих виборів 2020 року. Однак на практиці цього не сталося досі – впроваджено лишень окремі елементи, а значна частина роботи ще попереду.

Так, із суттєвим запізненням було ухвалено вкрай важливий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»¹⁷. Цим законом повністю розмежовуються доходи та видатки бюджетів громад і районів: районні бюджети вилучаються з системи горизонтального вирівнювання, за ними закріплюються абсолютно окремі, інші, аніж у громад, джерела доходів (власні доходи та дотації/субвенції). У Верховну Раду відповідний законопроект № 3614¹⁸ було внесено ще у червні, перше читання відбулося у липні – у пакеті, тобто одночасно з ухваленням постанови про призначення місцевих виборів та майже одночасно із ухваленням постанови про утворення та ліквідацію районів (див. вище). А от у другому читанні закон було прийнято аж у середині вересня, а підписано Президентом аж 12 жовтня – тобто, майже напередодні виборів.

Ще з більшими труднощами та із ще більшим запізненням було прийнято закон¹⁹, який врегульовує питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також дає змогу створити районні державні адміністрації в нових районах. Без цього закону новоутворені місцеві ради фактично не могли розпочати діяльність. Відповідний законопроект 3651²⁰, який був зареєстрований ще у червні, у вересні Верховною Радою було провалено та відправлено на повторне перше читання. Законопроект 3651-д²¹ було ухвалено 17 листопада, однак Президентом закон було підписано аж 4 грудня, і він набрав чинності тільки 6 грудня – тобто, менш як за місяць до закінчення календарного року. Відтак, ОМС опинилися у цейтноті, маючи вкрай обмаль часу для налагодження діяльності та вирішення питань правонаступництва прав і зобов'язань.

1.3. ДЕЯКІ ІНШІ РЕЗУЛЬТАТИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Наприкінці 2020 року продовжився процес передачі земель у відання ОМС територіальних громад. Свого часу, у 2018 році землі у відання створених на той момент ОТГ розпочав передавати Уряд Володимира Гройсмана²². Усього на цьому етапі територіальним громадам планують передати понад 2 мільйони гектарів земель сільськогосподарського призначення.

¹⁷ Закон №907-IX від 17.09.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX#Text>

¹⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69062

¹⁹ Закон №1009-IX від 17.11.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>

²⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133

²¹ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70129

²² <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>

Щоправда, законопроект №2194²³, яким питання передачі земель у комунальну власність вирішується комплексно, Верховною Радою України (попри суттєвий тиск з боку стейкхолдерів) так і не було ухвалено – 2 грудня 2020 року його було відправлено на повторне друге читання²⁴. Законопроект передбачає передачу землі державної власності за межами населених пунктів (крім земель, які потрібні державі для виконання її функцій) до комунальної власності сільських, селищних, міських рад, встановлює чіткий механізм порядку встановлення і фіксування у Державному земельному кадастрі меж громад. Натомість, поки що передача земель Держгеокадастром відбувається на підставі постанови КМУ²⁵, прийнятої на виконання указу Президента²⁶.

У цьому році Верховною Радою нарешті було ухвалено закон²⁷, який дозволить громадам здійснювати цілісне просторове планування. Відповідний законопроект кілька років розглядався, а в цей час громади не мали можливості належним чином планувати свою територію. Законом запроваджується новий вид містобудівної документації – комплексний план просторового планування території територіальної громади, яка буде визначати вимоги щодо використання території як в межах, так і за межами населених пунктів.

1.4. ПРОБЛЕМИ ТА ЗАГРОЗИ

Попри очевидні результати, децентралізаційна реформа впроваджується не без проблем. Далеко не всі політичні сили зацікавлені у децентралізації. Реформа зачіпає усталені інтереси регіональних та місцевих еліт. У процесі її впровадження виникають нові виклики і загрози, які можуть завадити сталості результаті чи навіть спричинити відкочування назад. По-суті, триває постійна боротьба між прибічниками та противниками децентралізації за кожен новий крок. І далеко не завжди цю боротьбу виграють ті, хто рухає реформу вперед. Відтак, поки що занадто рано говорити про остаточний успіх децентралізаційної реформи.

1.4.1. ЗАГРОЗА ВИЗНАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ ТАКОЮ, ЩО НЕ ВІДПОВІДАЄ КОНСТИТУЦІЇ

Процеси реформування адмінтерустрою та територіальної організації влади цілком передбачувано вийшли за рамки чинної Конституції. Передбачалося внесення змін до Основного Закону, однак цей процес йде із значними труднощами. Відтак, основною загрозою було і залишається те, що результати децентралізаційної

²³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970

²⁴ <https://decentralization.gov.ua/news/13014>

²⁵ Постанова КМУ від 16 листопада 2020 р. № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113>

²⁶ Указ Президента від 15 жовтня 2020 року № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>

²⁷ Закон про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель № 711-IX від 17.06.2020 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111

реформи досі не закріплено у відповідних змінах до Конституції та змінах законів, які впливають із змін до Конституції.

Чинна Конституція (частина 1 статті 140) дозволяє добровільне об'єднання лише у сільську громаду жителів декількох сіл, але в тексті Конституції нічого немає про можливість добровільного об'єднання у громади селищ та/чи міст. Відтак, процес реформування територіальних громад шляхом об'єднання міських, селищних та сільських рад, що вже відбувся, потребує закріплення у Конституції.

Окрім того, у частині 13 статті 92 Конституції України прямо вказано, що територіальний устрій України визначається виключно законами України. Відтак, фіксація нового адмінтерустрою лише розпорядженнями Уряду та постановою Верховної Ради – доволі ненадійна правова конструкція, і це розуміють всі – як прихильники, так і противники реформи.

Тому для повного забезпечення конституційності та законності вже впровадженої реформи якомога швидше потрібно ухвалювати зміни до Конституції та необхідні закони (див. далі – у переліку першочергових завдань).

Ненадійністю правового забезпечення нового територіального устрою користуються ті політичні сили, які виступають проти децентралізаційної реформи, а також представники деяких громад, які вважають, що їх реформували без урахування їхньої волі та не у відповідності з законом.

Суди починають ухвалювати рішення на користь громад, які оскаржували дії ОДА чи Кабміну. До прикладу, шостий апеляційний суд міста Києва ухвалив скасувати рішення Чернігівського окружного адмінсуду і зобов'язав Чернігівську обласну державну адміністрацію надати відповідні документи в центральні органи влади, що дали б можливість створити Анисівську ОТГ ²⁸.

У Конституційному суді України знаходиться конституційне подання ²⁹ 51 народного депутата з фракції «ОПЗЖ» щодо невідповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Народні депутати вважають, що правозастосування закону призводить до порушення гарантованих Конституцією засад організації місцевого самоврядування та звуження права територіальних громад на добровільне об'єднання. У разі визнання Конституційним судом неконституційності положень згаданого закону це може мати непередбачувані наслідки та завадити сталості результатів реформи.

²⁸ https://cheline.com.ua/news/society/kolaps-detsentralizatsiyi-v-ivanivskij-gromadi-pislyaviborcha-koliziya-237144?fbclid=IwAR39Fg4rA-5j0vq7CV_X4rThSYD4FdFXdGndt2egtjv9H_EsF_oudjXccTI

© Cheline | cheline.com.ua/

²⁹ <http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytuciynosti-okremykh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro>

1.4.2. ПРОБЛЕМА НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА НЕПОВНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ І РЕСУРСІВ, НЕВРЕГУЛЬОВАНOSTІ ПИТАНЬ НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ

Досі не внесено необхідні зміни до базових законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які мали б привести ці закони у відповідність до результатів децентралізації повноважень та ресурсів. Фактично, досі повноваження МДА та ОМС залишаються нечітко розмежованими, а ресурси – невідповідно розподіленими. Особливо критичною є ситуація щодо районних державних адміністрацій та районних рад, фактичні функції і повноваження яких кардинально змінилися, але це поки ніяк не відображено у законодавстві.

Законопроект про внесення змін до закону про МДА нещодавно був розроблений за участю ключових стейкхолдерів та вже зареєстрований у Верховній Раді під № 4298³⁰. Закон закріплює, що повноваження і завдання МДА чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів діяльності:

- координація територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ;
- забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень ОМС (до внесення змін в Конституцію України).

Зміни до закону про МДА мають на меті запровадити чітку і дружню до місцевого самоврядування систему забезпечення конституційності законності діяльності ОМС. Також згідно із змінами, що пропонуються, голови МДА із 1 січня 2022 року стають державними службовцями, запроваджується принцип ротації та кадровий резерв (тобто, цим законом МДА фактично реформуються у бік майбутніх префектур – настільки, наскільки це дозволяє чинна Конституція).

Зміни до закону про МС мають закріпити чітке розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування, гарантувати організаційну та фінансову автономію ОМС. Відповідний законопроект якраз зараз знаходиться у процесі інклюзивних консультацій за участю ключових стейкхолдерів, що ініційовані профільним Комітетом ВРУ та модеруються народним депутатом Дмитром Гуріним, головою підкомітету з питань місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення профільного Комітету ВРУ. Хід та результати робочих зустрічей висвітлюються на фейсбук-сторінці публічних консультацій³¹. Є певні сподівання, що закон, ухвалений з урахуванням результатів таких консультацій, забезпечить необхідну законодавчу базу для діяльності ОМС – наскільки це можливо без внесення змін до Конституції.

³⁰ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні №4298 від 30.10.2020 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

³¹ Фейсбук-сторінка, де окрім результатів консультацій щодо змін до Конституції висвітлюється також хід консультацій щодо змін до закону про місцеве самоврядування <https://www.facebook.com/decentralizationUkraine/>

1.4.3. ПРОБЛЕМА ЗАЙВОЇ ПОЛІТИЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Ще однією суттєвою проблемою стала необґрунтована і, на наше переконання та на думку абсолютної більшості фахівців³², шкідлива для громад політизація місцевих виборів.

16 липня, тобто за півтора місяця до початку виборчої кампанії Верховна Рада України внесла суттєві зміни до виборчого законодавства³³, кардинально змінивши виборчу систему для майже половини територіальних громад. У всіх – сільських, селищних та міських – громадах з чисельністю виборців понад 10 тисяч осіб, а також у районних та обласних радах було запроваджено вибори за партійними списками. Таким чином, понад 2/3 населення України на цьогорічних місцевих виборах змушене було обирати депутатів виключно з числа кандидатів, включених у партійні списки політичними партіями (самовисування кандидатів у депутати заборонено). Також внесеними змінами законодавці запровадили імперативний мандат та суттєво посилили роль центральних та регіональних органів партій.

Слід зазначити, що за такі зміни проголосували всі парламентські партії, окрім «Голосу», тобто фактично відбулася змова з метою політизувати місцеве самоврядування. Також потрібно зауважити, що всі національні асоціації ОМС були категорично проти партизації місцевих виборів і активно діяли з метою переконати народних депутатів не ухвалювати шкідливі зміни, однак думка місцевого самоврядування була проігнорована.

До того ж, за загально визнаними європейськими принципами зміна виборчої системи не може відбуватися менш як за рік до виборів.

«Основні положення виборчого законодавства, зокрема ті, які стосуються виборчої системи, складу виборчих комісій і визначення меж виборчих дільниць, не повинні бути відкритими для внесення змін менш ніж за рік до проведення виборів, або мають бути закріплені у Конституції чи у документі, який має вищу силу, аніж звичайний закон». (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II 2.b)

Попередній аналіз результатів місцевих виборів, що відбулися 25 жовтня, підтверджує песимістичні експертні прогнози щодо того, що партійна система абсолютно не забезпечує належне представництво населених пунктів громади у раді громади (особливо, сільських поселень у складі великих міських громад) та громад у районних та обласних радах.

Тому асоціації ОМС та експерти наразі виступають за те, щоби принцип належного представництва закріпити у змінах до Конституції, а вже після цього внести відповідні зміни до виборчого законодавства.

³² Див., наприклад, матеріали круглого столу «Місцеві вибори 2020: нова система, нова територіальна основа» (УКМЦ, 23 липня 2020 року) <http://decentralization.uacrisis.org/elections3>

³³ Закон від 16.07.2020 № 805-ІХ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства <https://bit.ly/3a7YIEr>

1.5. ЗАВДАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОСТІ РЕФОРМИ

З урахуванням описаних вище загроз, найбільш пріоритетним завданням на цьому етапі є внесення змін до Конституції України, якими має бути закріплено результати децентралізаційної реформи.

Спроба влади зробити це без участі заінтересованих сторін зазнала невдачі – відповідний законопроект № 2598³⁴ «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», поданий Президентом України у грудні 2019 року, зазнав нищівної критики з боку абсолютної більшості стейкхолдерів³⁵ та навіть з боку посольств двох західних держав – Канади³⁶ та Німеччини³⁷. Після невдалих спроб вдосконалити законопроект, він двічі відкликався суб'єктом подання, у тому числі 17 січня 2020 року – остаточно.

Нині триває започаткований владою³⁸ одразу після відкликання згаданого законопроекту інклюзивний процес розроблення о Конституції, у який тепер включені ключові стейкхолдери. У ході процесу, який є доволі публічним і висвітлюється на багатьох інформаційних майданчиках³⁹, досягнуто суттєвого прогресу в узгодженні позицій стейкхолдерів, однак про його остаточні результати говорити ще передчасно.

Також необхідно забезпечити цілісність нормативної бази шляхом внесення змін до законів, які регулюють діяльність ОМС, визначають повноваження органів влади тощо. Дилема полягає у тому, що за відсутності змін до Конституції зараз можна говорити лише про тимчасові зміни – задля хоч приблизного приведення законодавства у відповідність до завдань та реалій реформи. А вже після змін до Конституції стане можливим формування остаточного правового поля.

До прикладу, нагляд за законністю діяльності ОМС мають здійснювати префектури – державні органи, що утворюються на місці нинішніх місцевих державних адміністрацій. Однак префектур немає у чинній Конституції, а впорядковувати питання нагляду потрібно вже (бо повноваження і ресурси передані чи передаються, а відповідальність досі регламентована дуже нечітко). Тому доводиться прописувати у змінах до законів функції нагляду у числі повноважень МДА, і це викликає багато дискусій та навіть спротиву – оскільки МДА мають й інші повноваження, які дозволяють їм втручатися у діяльність ОМС і яких не матимуть префектури.

³⁴ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

³⁵ Див., наприклад, матеріали експертної дискусії за участю практично всіх ключових стейкхолдерів "(Де)централізація у Конституції: чи всі зміни на користь?" (УКМЦ, 24.12.2019)

<http://decentralization.uacrisis.org/constitution>

³⁶ <https://ua-news.liga.net/politics/news/potribni-konsultatsii-kanada-kritikue-detsentralizatsiyu>

³⁷ <https://ua-news.liga.net/politics/news/posolstvo-frn-detsentralizatsiya-zelenskogo-ne-posilyue-gromadi>

³⁸ <https://decentralization.gov.ua/news/12177?page=10>

³⁹ Див, наприклад, фейсбук-сторінку Публічні консультації зміни до Конституції - через консенсус <https://www.facebook.com/decentralizationUkraine>

Інше питання, яке викликає величезну кількість дискусій – яка кількість рівнів самоврядування потрібна: два чи три. Тобто, чи потрібні районні ради (а після змін до Конституції: повітові⁴⁰). Як вже вище зазначалося, законом 907-IX від 17.09.2020 (законопроект 3614) встановлено, що районні ради повністю відокремлюються від громад щодо джерел доходів.

З урахуванням досвіду децентралізаційної реформи, коли більшість районних рад всіляко перешкоджали утворенню та становленню об'єднаних громад, у абсолютної більшості представників місцевого самоврядування базового рівня є бажання ліквідувати районний рівень самоврядування. Водночас, багато хто схиляється до того, щоби у новій Конституції утворення повітових та обласних рад було визначено не як обов'язкове, а як можливе – у разі, якщо є відповідні повноваження. Однак у цій дискусії до консенсусу ще далеко, а чинна Конституція визначає, що районні ради є, і на нещодавніх місцевих виборах їх було обрано.

2. УПРАВЛІНСЬКІ ВИКЛИКИ

Децентралізація повноважень та ресурсів спричинює до появи низки нових управлінських викликів, які накладаються на вже існуючі невирішені управлінські проблеми. Відтак, система управління, у т.ч. у аграрній сфері та сфері сільського розвитку мусить зазнати суттєвих змін.

Ось деякі з ключових викликів:

- Утворення громад у складі великої кількості населених пунктів
 - Ліквідація абсолютної більшості сільських, селищних рад
 - Багато населених пунктів стають периферією великих громад
- Становлення (фактично, вперше!) реального самоврядування у сільських громадах (до початку нинішніх фундаментальних суспільних реформ реальне місцеве самоврядування в Україні фактично існувало лишень у великих містах та у так званих містах «обласного значення»)
 - Вперше на цьому рівні з'являються ресурси та повноваження, та одночасно:
 - Необхідність ухвалювати непопулярні рішення та нести відповідальність
 - Необхідність формування спроможності управляти територією та громадою.
- Фактично перестала існувати вертикаль ОБВ у аграрній сфері
 - Автономність ОМС у питаннях управління окремими сферами, у т.ч. аграрною

⁴⁰ У рамках роботи над змінами до Конституції на цей момент консолідованою виглядає пропозиція щодо того, що субрегіональний рівень матиме назву «повіт», а органи влади на цьому рівні – відповідно «повітові». Щоправда, це ще не остаточно, а тому цілком можливо, що буде застосовано інші назви, які раніше пропонувалися – «округ» чи навіть «район»

- Необхідність забезпечення управлінської спроможності, у т.ч. у аграрній сфері
- Незрозуміло, хто в Уряді відає політикою сільського розвитку
 - Відсутність в Уряді особи, що має повноваження координувати (Віце-прем'єр)
 - Відсутність профільного Міністерства (сільського та аграрного розвитку)
 - Міжвідомча конкуренція замість координації, паралельні повноваження

2.1. МІЖВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ ТА РОЗПОДІЛ СФЕР ПОЛІТИКИ

Важливою є необхідність запровадження в Уряді посади Віце-прем'єр-міністра з регіонального (та сільського) розвитку, про що неодноразово заявляли асоціації ОМС⁴¹ та про що вже почали говорити окремі представники влади⁴².

Або ж, для здійснення хоча б елементарної міжвідомчої координації, можна було би запровадити посаду спеціального урядового уповноваженого з питань сільського розвитку – з такою пропозицією до Уряду також зверталася Всеукраїнська асоціація громад⁴³.

На жаль, поки що така міжвідомча координація практично відсутня.

У 2019 році Мінагрополітики було реорганізоване шляхом приєднання його до Мінекономіки⁴⁴. Цей крок, на думку багатьох експертів та асоціацій ОМС, не пішов на користь аграрній сфері та сільському розвитку і не зняв проблем дублювання та нечіткого розподілу повноважень між відомствами (Мінекономіки та Мінрегіоном).

На жаль, досі жодне з відомств не визначено головним щодо політики сільського розвитку. Натомість, Мінекономіки і Мінрегіон й далі мають паралельні повноваження у цій сфері (про це детально йшлося у попередньому звіті).

Ось як у положеннях⁴⁵ про згадані міністерства виписані їхні функції та завдання у сфері сільського розвитку:

⁴¹ Див. спільне звернення ВАГ та УАРОР від 16.01.2020 року http://vassr.org/node/3878?fbclid=IwAR36iomKXEwo2ueDIQsL-ngPxsQ-4oz_j0zV0u1UT79a9id3u2gzCzNKn3g

⁴² Голова профільного підкомітету ВРУ Віталій Безгін у інтерв'ю «Дзеркалу тижня»: «Децентралізації критично потрібен віце-прем'єр» <https://zn.ua/ukr/interview/holova-profilnoho-pidkomitetu-vru-vitalij-bezhin-detsentralizatsiji-kritichno-potriben-vitsepremier-z-holovoju-urjadu-komunikatsiji-nemaje.html>

⁴³ Див. інтерв'ю представника ВАГ з цього питання: <https://agropolit.com/blog/379-agrosector-potrebuye-upovnovajenogo-z-pitan-rozvitku-silskih-teritoriy--yogo-funktsiyi-ta-zavdannya>

⁴⁴ Постанова КМУ від 2 вересня 2019 р. № 829 Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>

⁴⁵ Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>
 Положення про Міністерство розвитку громад та територій України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>

<p>1. Основними завданнями Мінекономіки є: 1) забезпечення формування та реалізація: ... державної політики у сфері ... розвитку сільських територій, ...</p>	<p>2. Основними завданнями Мінрегіону є: ...формування та реалізація державної регіональної політики, ... політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, ... формування спроможних територіальних громад;</p>
<p>3. Мінекономіки ... 336) розробляє та забезпечує виконання державних цільових, галузевих та інших програм ... комплексного розвитку сільських територій, ... 344) сприяє розвитку фізичної культури і спорту в сільській місцевості,... 345) проводить моніторинг стану забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури сільських територій, розробляє і здійснює заходи, спрямовані на комплексний розвиток таких територій, та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції;</p>	<p>4. Мінрегіон ... б) здійснює відповідно до законодавства: ... загальну координацію розвитку сільських територій, розробляє та забезпечує виконання за участю інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм розвитку сільських територій, розробляє та здійснює заходи, спрямовані на комплексний розвиток сільських територій, і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції; моніторинг стану забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури сільських територій;</p>

Як бачимо, спостерігається дублювання та невизначеність, яка призводить і до управлінської плутаниці – кожне з відомств намагається вилаштувати власні управлінські конструкції, власну систему документів, стратегій, інституцій.

До прикладу, Мінрегіон нещодавно ініціював зміни до Постанови Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку ⁴⁶ Очолив Комісію Прем'єр-міністр (раніше це був Віце-прем'єр, посада якого наразі відсутня), першим заступником голови Комісії став Міністр розвитку громад та територій, а Мінекономіки представлене всього лиш першим заступником Міністра (член Комісії).

⁴⁶ Постанова КМУ від 16 вересня 2015 р. № 714 Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку {Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 787 від 02.09.2020} <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF/ed20200905#Text>

До речі, у складі Комісії не передбачена участь представників асоціацій ОМС, хоча у попередньому складі вони були частково представлені ⁴⁷.

Мінекономіки, своєю чергою, буквально зараз ініціює утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань сільського розвитку ⁴⁸ – для реалізації, як зазначено у пояснювальній записці та проєкті положення, Концепції розвитку сільських територій, що була затверджена Кабміном ще у 2015 році з часовим горизонтом до 2025 року ⁴⁹. Головою ради має стати Міністр економіки, а Мінрегіон буде представлено заступником Міністра (член Ради).

2.1.1. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У стратегічному плануванні описаний у попередньому звіті хаос також досі ніяк не впорядковано. Навпаки, складається враження, що це нікого не цікавить – кожне відомство продовжує працювати над власними завданнями, продукувати власні стратегічні документи. Власне, це стосується не лише сфери сільського розвитку – загальнодержавна цілісна система стратегічного планування досі відсутня, а відповідний закон розробляється Мінекономіки ще з 2007 року, однак досі не розроблено та не ухвалено.

Так, у серпні 2020 року Уряд ухвалив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки (ДСРР) ⁵⁰, розроблення якої координував Мінрегіон.

Один із пріоритетних напрямів ДСРР визначено Розвиток сільських територій. Цей напрям знаходиться у рамках стратегічної цілі І. «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах», а всередині стратегічної цілі – у рамках оперативної цілі 2 «Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)». Стратегією визначено 17 завдань за цим напрямом:

1. Інтегровані проєкти, що включають водопостачання та водовідведення
2. Інформаційні технології, покриття інтернетом
3. Сприяння кооперації, фермерству, доступ до ринків, технології переробки
4. Стимулювання розвитку МСП на сільських територіях.
5. Сприяння розвитку туристичної інфраструктури.
6. Поліпшення медичного обслуговування.

⁴⁷ Членами Комісії були представники Асоціації міст України (АМУ) та Української асоціації районних і обласних рад (УАРОР), а представництво Всеукраїнської асоціації громад передбачено не було

⁴⁸ Проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань сільського розвитку» розміщено на сайті Мінекономіки 11.11.2020 <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=85859684-fd5d-4839-93be-93d32e23e4b3&title=ProktPostanoviKabinetuMinistrivUkrainiproUtvorenniaMizhvidomchoiKordinatsiinoiRadiZPitanSil'skogoRozvitku>

⁴⁹ Розпорядження КМУ від 23 вересня 2015 р. № 995-р Про схвалення Концепції розвитку сільських територій <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>

⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/print>

7. Забезпечення засобами для електронної системи охорони здоров'я.
8. Забезпечення належного оснащення закладів охорони здоров'я.
9. Стимулювання переселення жителів міст з метою підприємництва.
10. Поліпшення умов транспортної доступності.
11. Ремонт автомобільних доріг до шкіл та до закладів охорони здоров'я.
12. Забезпечення у повному обсязі шкільними автобусами
13. Запровадження програми підвищення кваліфікації учителів.
14. Запровадження інтегрованих програм для учнів старших класів.
15. Поліпшення оснащення закладів культури ...
мета: формування місцевої та загальноукраїнської ідентичності.
16. Проведення повної комп'ютеризації закладів середньої освіти.
17. Підвищення рівня цифрової грамотності населення.

До слова, джерелом фінансового забезпечення окремих завдань цієї Стратегії може бути фонд розвитку сільських територій, що повинен бути створений шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Слід зауважити, що ДСРР – єдиний документ державного стратегічного планування, передбачений законом.⁵¹

У серпні 2020 року Президент ставить Уряду завдання підготувати концепцію розвитку сіл і невеликих міст⁵² – і це завдання виконує Мінрегіон, а не Мінекономіки⁵³.

У свою чергу, Мінекономіки у своєму «Стратегічному плані діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України на 2020 – 2024 роки»⁵⁴ планує:

- 95. Формування комплексної моделі аграрної політики та політики сільського розвитку (підстава: проект Середньострокового плану дій Уряду на 2021-2023 роки, строки: до 31.12.2021, Нормативно-правовий акт, Директорат сільського розвитку)
- 96. Впровадження ефективного інструменту поетапної реалізації державної аграрної політики та політики сільського розвитку (підстава: проект Середньострокового плану дій Уряду на 2021-2023 роки, строки: до 31.12.2021, Нормативно-правовий акт, Директорат сільського розвитку)
- Запровадження дієвого інструменту стимулювання розвитку сільських територій (підстава: проект Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік, строки: 30.11.2020⁵⁵)

⁵¹ Закон України Про засади державної регіональної політики від 5 лютого 2015 року № 156-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

⁵² Новина на офіційному сайті Президента <https://www.president.gov.ua/news/prezident-planuye-postaviti-uryadu-zavdannya-rozrobiti-konce-62841>

⁵³ Це інформація зі слів Заступника Міністра – на жаль, відповідні доручення знайти не вдалося

⁵⁴ <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ProgramiTaPlaniEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini>

⁵⁵ Цей пункт виконано: відповідний Законопроект подано до Верховної Ради України

А нещодавно (вересень, 2020) з'явилася і була широко популяризована – як ініціатива Президента та Прем'єр-міністра – інформація щодо того, що Уряд розпочав створення ще однієї стратегії – Національної економічної стратегії-2030⁵⁶. Займатися розробленням буде Центр економічного відновлення – громадська спілка, у яку «об'єдналися близько 60 компаній та щонайменше 30 аналітичних центрів»⁵⁷. Як повідомило Мінекономіки, задля успішної розробки Стратегії на платформі Центру економічного відновлення буде створене 20 робочих груп із залученням фахівців Уряду, Міністерств, аналітичних центрів, інститутів, міжнародних організацій, бізнесу та бізнес-асоціацій. Одним із семи «векторів» стратегії визначено агросектор, тож очевидно, що цей документ – якщо його таки буде розроблено – також суттєво вплине на ситуацію в сфері аграрної політики та сільського розвитку.

Разом з тим, Стратегія сталого розвитку України до 2030 року⁵⁸, проєкт якої було розроблено за підтримки UNDP, так і не стала офіційним документом. Свого часу було навіть подано законопроєкт⁵⁹ про її затвердження, який однак так і не став законом (навіть не розглядався Верховною Радою).

2.1.2. ФІНАНСОВЕ, ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У той час, як Мінекономіки ініціює⁶⁰ утворення Фонду розвитку сільських територій, Мінрегіон обстоює збільшення обсягу та реформування правил і процедур вже існуючого Державного фонду регіонального розвитку⁶¹.

Мінекономіки анонсувало плани щодо створення системи інституцій для надання консультаційної та дорадчої підтримки ОМС – йдеться про Національний консультаційний центр та Регіональні консультаційні центри (освіта) у взаємодії з сільськогосподарськими дорадчими службами (наука).

Мінрегіон має власні плани щодо системи інституцій – це розвиток мережі агенцій регіонального розвитку в кожному регіоні та утворення Національної агенції регіонального розвитку.

Мінекономіки рекомендує громадам запроваджувати у ОМС посади фахівців з сільського розвитку (якщо точніше: з питань розвитку аграрного сектору економіки

⁵⁶ <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=38b0c466-35ab-4506-9631-7a46e81dec60&title=UriadOfitsiinoRozpochavStvorenniaNatsionalnoiEkonomichnoiStrategii2030>

⁵⁷ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/15/664059/>

⁵⁸ Стратегія (проєкт), доступна для завантаження – на сторінці за посиланням: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/Sustainable-Dev-Strategy-for-Ukraine-by-2030.html>. Коментарі щодо потреби в Стратегії: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2017/01/10/mapping-a-sustainable-future-why-does-ukraine-need-a-sustainable-development-strategy.html>

⁵⁹ Проєкт Закону про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року №9015 від 07.08.2018 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508

⁶⁰ Див. на сайті Мінекономіки законопроєкт «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій» <https://bit.ly/3ml8tMz>

⁶¹ Див. на Урядовому сайті інформацію про схвалення відповідного Урядового законопроєкту <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-reforma-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-dozvolit-efektivnishe-spryamovuvati-koshti-na-rozvitok-regioniv>

та розвитку сільських територій). Як заявив заступник Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства Тарас Висоцький, Мінекономіки готове організувати навчання таких спеціалістів, щоб з їх допомогою налагодити взаємодію та ефективну комунікацію щодо створення підприємництва на селі, сімейних фермерських господарств, а отже – нових робочих місць ⁶².

Заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода підтримав ⁶³ такий підхід, і це можна вважати чи не першим прикладом спільної позиції цих двох відомств, які відіграють ключову роль у розробленні та впровадженні політик розвитку територій, у т.ч. сільських.

2.2. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ З ГРОМАДАМИ

Принципи та механізми взаємодії МДА з ОМС громад були описані у першому звіті. Із того часу практично нічого не змінилося, але після змін в адмінтерустрої залишається неясною доля і роль новоутворених районних державних адміністрацій.

Є сподівання, що найближчим часом буде ухвалено зміни до закону про МДА (опис цих змін див. вище) – це додасть визначеності у стосунках між ОМС та МДА.

3. РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ ОМС У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (ЗОКРЕМА, ЩОДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ)

За період з моменту написання першого звіту кардинальних змін в системі національних асоціацій ОМС не відбулося. Єдина зміна – це те, що у листопаді 2019 року всеукраїнський статус отримала Асоціація ОТГ ⁶⁴, щоправда легітимність цього статусу викликає доволі обґрунтовані сумніви (про це див. окрему статтю автора ⁶⁵). Відтак, у 2020 році в Україні на правах всеукраїнської діяли чотири асоціації: АМУ, УАРОР, ВАГ та Асоціація ОТГ.

У цілому це було на користь справі – оскільки дозволило з різних боків тиснути на владу в інтересах місцевого самоврядування. Однак у найближчій перспективі система очевидно зазнає суттєвих змін відповідно до нової територіальної організації влади.

Цілком можливим і логічним виглядає об'єднання ВАГ та Асоціації ОТГ у єдину асоціацію, яка буде зосереджена на відстоюванні інтересів малих і невеликих громад. Водночас, цей процес також не є очевидним, оскільки на цей момент згадані асоціації скоріше конкурують між собою, а не співпрацюють. Ця

⁶² <https://decentralization.gov.ua/news/12975>

⁶³ <https://decentralization.gov.ua/news/12986>

⁶⁴ <http://bit.ly/33q7kK2>

⁶⁵ Стаття «Всеукраїнський статус для асоціації ОМС: який його зміст і для чого він потрібен?» розміщена на фейсбук-сторінці за адресою: <https://www.facebook.com/notes/623380901660736/>

конкуренція, вочевидь, загострилася після недостатньо обґрунтованого набуття Асоціацією ОТГ всеукраїнського статусу (див. вище).

Одночасно з розвитком згаданих асоціацій, Асоціація міст України (АМУ) також активно розширює базу членства (є інформація про те, що кількість громад-членів вже понад 900 ⁶⁶), залучаючи окрім міст також малі громади. Тому не виключено, що у майбутньому в Україні буде одна асоціація на базовому рівні, але така перспектива не виглядає близькою.

Суттєвих змін найближчим часом, очевидно, зазнає також і Українська асоціація районних та обласних рад (УАРОР) – як внаслідок серйозного реформування районів, так і через зміну абсолютної більшості керівників обласних рад, у тому числі й тих, що склали керівництво асоціації.

Всеукраїнська асоціація громад (ВАГ), реагуючи на виклики, задекларувала другий етап свого реформування ⁶⁷, на якому впроваджено три фундаментальних організаційних зміни, які стосуються керівництва асоціації і всіх органів управління:

- на паритетних із головами громад засадах (50/50) до їх складу увійдуть депутати;
- сільські, селищні та міські громади будуть представлені у їх складі пропорційно;
- буде запроваджена обов'язкова їх ротація.

Кінцевим результатом реформування має стати більш демократична та релевантна асоціація – здатна максимально повно виражати та максимально ефективно відстоювати інтереси ОМС невеликих, переважно сільських громад.

4. ЕКСПЕРТНЕ БАЧЕННЯ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

4.1. БАЧЕННЯ

Територіальні громади вимушені діяти все більш автономно. Щоправда, у них для цього з'являються певні можливості та ресурси – внаслідок укрупнення і децентралізації повноважень та фінансів.

Управлінські вертикалі продовжують руйнуватися – і цей процес остаточно завершиться після внесення змін до Конституції.

До внесення цих змін та до моменту врегулювання у законодавстві питань повноважень і ресурсів залишатимуться проблеми взаємодії у системі координат МДА – ОМС.

⁶⁶ Див., наприклад, тут: <https://www.auc.org.ua/novyna/oslobozhan-pytannya-rivnyh-mozhlyvostey-ta-rozshyrennya-uchasti-zhinok-u-miscevomu>

⁶⁷ <http://bit.ly/3kKD9pH>

Також слід очікувати на проблеми у взаємодії між місцевими радами різних рівнів: радами громад, районними та обласними радами (особливо, з урахуванням політизації ОМС).

4.2. ДЕЯКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Висновки та Рекомендації минулорічного звіту⁶⁸: що втілено, а що досі залишається актуальним?

Деякі з минулорічних рекомендацій за період, що минув, втілились та/чи продовжують втілюватися у певні дії учасників децентралізаційної реформи.

Рекомендація щодо необхідності об'єднання зусиль залишається актуальною, хоча за минулий період маємо приклади, коли стейкхолдери діяли дійсно злагоджено. Щоправда, навіть злагоджені дії не завжди давали результат.

Рекомендація щодо необхідності розмежування повноважень між Мінрегіоном та Мінекономіки (тоді: Мінагрополітики) у сфері розвитку сільських територій та щодо визначення головного відомства у цій сфері залишається абсолютно актуальною – як видно з наведеного вище аналізу, за рік ситуація ніяк не змінилася.

Так само нічого не змінилося у кращий бік у забезпеченні міжвідомчої координації та гармонізації документів стратегічного планування у сфері регіональної політики (компетенція Мінрегіону) та у сфері розвитку сільських територій (на сьогодні: спільна компетенція Мінагрополітики та Мінрегіону). Єдина зміна – це те, що ДСРР на 2021-2027 роки вже ухвалена, а відтак є офіційним урядовим документом, з яким бажано синхронізувати усі інші майбутні документи стратегічного планування. Наскільки відомо автору, Мінрегіон у процесі розроблення ДСРР проводив консультації з іншими відомствами, у т.ч. з аграрним – тож, можна вважати, що рекомендація щодо більш тісної взаємодії принаймні частково реалізована.

4.2.1. ЩО ВАРТО РОБИТИ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Правильно стратегувати громаду та планувати її розвиток
 - У прив'язці до регіональних стратегій та ДСРР
 - З належною агрополітичною компонентою та фокусом на сільському розвитку

Якщо реформування державної регіональної політики буде успішним, то доступ до інструментів держпідтримки розвитку територій буде можливим лише через державну та регіональні стратегії - тому важлива відповідність їм місцевої стратегії. Доцільно використати при цьому відповідні методичні рекомендації Мінрегіону ⁶⁹

- Звернути увагу на стратегію розвитку регіону та план її реалізації

⁶⁸ <https://www.apd-ukraine.de/>

⁶⁹ Наказ Мінрегіону «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 № 75

- Бажано брати участь у процесі коригування регіональної стратегії та плану її реалізації відповідно до ДСРР (ці процеси якраз зараз відбуваються у всіх регіонах)
- Набувати досвід пошуку зовнішніх ресурсів на розвиток (інструменти державної підтримки, регіональні програми, грантові проекти тощо)
 - Навчитися проектному підходу до роботи та управлінню проектами
 - Налаштувати взаємодію з обласною Агенцією регіонального розвитку
- Винайти можливість запровадження в ОМС посади фахівця/консультанта з сільського та аграрного розвитку. Цей фахівець має забезпечити:
 - Участь у стратегічному плануванні розвитку громади
 - Впровадження сучасних підходів до розвитку та управління (креативні індустрії, проектний менеджмент, дорадництво тощо)
 - Комунікація з агровиробниками (створення сімейних ферм, програми державної підтримки, реєстрація в Державному аграрному реєстрі⁷⁰ тощо)

4.2.2. ЩО МОЖУТЬ ЗРОБИТИ АСОЦІАЦІЇ ОМС

Минулорічна рекомендація щодо необхідності більш повноцінного залучення асоціацій ОМС до участі у розробленні та впровадженні реформ і секторальних політик залишається абсолютно актуальною.

4.2.3. ЧИ МОЖНА І ВАРТО ДОПОМОГТИ ГРОМАДАМ ЗЗОВНІ

Органи місцевого самоврядування новоутворених громад гостро потребують підвищення власної спроможності у всіх її видах: організаційної, фінансової, фахової, кадрової.

Тому дуже важливо надавати ОМС таку підтримку, а також створювати та/чи розвивати ті інституції, які можуть сприяти підвищенню спроможності (асоціації ОМС, агенції регіонального розвитку, систему дорадництва, інші консультаційні, дорадчі, навчальні інституції, проекти, програми).

⁷⁰ Довідково: ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ РЕЄСТР (ДАР) - державна автоматизована інформаційна система збирання, обліку, накопичення, оброблення та надання інформації про виробників сільськогосподарської продукції. Законопроект № 3295⁷⁰, яким узаконено ДАР, 05.11.2020 було прийнято в цілому (Закон України 985-ІХ від 05.11.2020).

Переваги реєстрації в ДАР для с/г виробників:

- Відстежувати актуальну інформацію про себе в державних реєстрах
- Отримувати новини щодо аграрної політики та державної підтримки
- Здійснювати взаємодію з органами влади та іншими особами
- Отримувати консультації від операторів-консультантів ДАР

Аграрій зможе накопичувати історію свого знаходження в ДАР, що дозволить йому бути у фокусі держави при формуванні нею аграрної політики, першим дізнаватися про програми державної підтримки та першим використовувати нові можливості

Аграрій, який вніс у ДАР відомості про себе, набудуватиме право на отримання державної підтримки виключно на основі інформації, що міститься в ДАР, без надання відповідних відомостей в паперовій формі.

У цілому децентралізаційна реформа потребуватиме ще багато зусиль від усіх її учасників задля забезпечення захисту досягнутих результатів, сталості та незворотності. Поки що не можна говорити про її остаточний успіх – навпаки, наразі маємо доволі складний етап, на якому важливо не звернути з обраного шляху.