



ЦЕНТР РЕГІОНАЛЬНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ
CENTER FOR REGIONAL STUDIES

ПРОБЛЕМИ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РАЙОННИМ ТА БАЗОВИМ РІВНЯМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Д. С. Барінова, завідувач сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові
центру регіональних досліджень НІСД

В. В. Нестеренко, головний консультант сектору досліджень Східного регіону
в місті Харкові центру регіональних досліджень НІСД

І. В. Валюшко, к. політ. н., головний консультант сектору регіональних
стратегій центру регіональних досліджень НІСД

В аналітичній записці розглянуто проблеми, пов'язані з перерозподілом повноважень між органами місцевого самоврядування субрегіонального (райони) – та базового (громади) рівня в умовах перехідного періоду, пов'язаного із децентралізацією та запровадженням нового адміністративно-територіального устрою. Виявлено невідповідність між управлінськими амбіціями районних рад та законодавчо обмеженими сферами їхньої компетенції. Визначено можливі ризики та наслідки збереження суперечності між субрегіональним і базовим рівнями місцевого самоврядування, надано рекомендації щодо врегулювання проблемних питань.

Висновки та рекомендації

Підґрунтям ключових проблем поточного етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є невирішеність питань щодо ефективного розмежування повноважень між базовим і субрегіональним рівнями місцевого самоврядування та недостатнє врегулювання процесів передачі майна від колишніх районних рад до територіальних громад (ТГ), а також недотримання консенсусної моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади. Від вирішення вказаних проблем залежать подальші

перспективи розвитку ТГ та загальне сприйняття суспільством реформи місцевого самоврядування

2021 рік стане вирішальним в остаточному формуванні моделі взаємовідносин між різними рівнями місцевого самоврядування та між органами державної виконавчої влади. Подальша реалізація реформи може відбуватися **за двома варіантами**, а саме:

Варіант 1. Закріплення досягнень реформи з посиленням акцентів на відповідальності місцевої влади на рівні територіальних громад за розвиток.

Варіант 2. Часткове повернення до попередньої моделі управління розвитком громад через районні ради як наслідок продукування міфів про неспроможність громад, поглиблення їх патерналістських очікувань, що матиме результатом підвищення суспільного невдоволення реформою.

На сучасному перехідному етапі реформи важливо планомірно забезпечити можливості для реалізації першого варіанту. Тому, зважаючи на існуючі ризики використання другого варіанту і беручи до уваги відсутність детальних галузевих «дорожніх карт» передачі повноважень з районного рівня на рівень ТГ, необхідно створити на національному рівні стандарти та гарантії, а також забезпечити надання якісних послуг населенню, у першу чергу в сферах освіти, медицини, соціального та цивільного захисту, попередження надзвичайних ситуацій.

У зв'язку з цим рекомендується:

1. Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування:

1.1. Активізувати роботу щодо законодавчого забезпечення завершення реформи у передбачених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади рамках, зокрема через запровадження диференційованого підходу до взаємодії ТГ та районних рад **шляхом закріплення можливості реалізації двох паралельних варіантів такої взаємодії** (залежно від управлінської спроможності громад виконувати повною мірою свої повноваження) **на перехідний період – до наступних місцевих виборів чи внесення відповідних змін до Конституції України**, а саме:

Варіант 1. Здійснення самостійного виконання органами місцевого самоврядування ТГ всіх повноважень, отриманих в результаті реформи.

Варіант 2. Передання окремими ТГ своїх повноважень районним радам (виключно на перехідний період) у разі обґрунтованої тимчасової неготовності таких ТГ надавати послуги відповідної якості, шляхом винесення даного питання на громадські обговорення з подальшим ухвалення відповідного рішення радою ТГ. У свою чергу, передання на перехідний період окремих повноважень ТГ районним радам має супроводжуватися наданням районним радам відповідних цільових субвенцій за процедурою делегування, яку необхідно унормувати для випадків

передачі повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, із внесенням відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування України» та Бюджетного кодексу України

2. Міністерству розвитку громад та територій України:

2.1. Провести аналіз чисельності сформованих структур апаратів районних рад, їх бюджетів на 2021 рік, функціонального навантаження відповідних підрозділів, і за підсумками аналізу підготувати пропозиції до законодавчого визначення граничної чисельності та обсягу фінансування апаратів районних рад в рамках фактичних повноважень районних рад.

2.2. Запропонувати систему постійного моніторингу та оцінювання якості надання публічних послуг в ТГ з метою прогнозування та попередження ризиків погіршення послуг у сферах медицини, освіти, соціального та цивільного захисту.

3. Обласним державним адміністраціям:

3.1. Сприяти створенню умов для розвитку управлінської та економічної спроможності ТГ регіону, впроваджувати регіональні програми навчання та перепідготовки управлінських кадрів для ТГ з метою підвищення ефективності управління місцевими активами та підвищення якості надання послуг на базовому рівні.

3.2. Надавати керівництву ТГ консультативну та методичну допомогу щодо побудови системи надання якісних публічних послуг на території громади, враховуючи фактор доступності, оптимізації мереж закладів освіти, медицини, соціального захисту, розташованих на території ТГ, відповідно до чинного законодавства України.

Обґрунтування

Реалізована протягом останніх років реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації шляхом прийняття упродовж останнього року низки нормативно-правових актів (зокрема, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року №№ 707-730¹ щодо затвердження адміністративних центрів та територій 1470 територіальних громад України (далі – ТГ), постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX щодо зменшення кількості районів з 490 до 136², зміни до Бюджетного Кодексу України та ін.) передбачає зростання ролі й можливостей органів місцевого самоврядування базового рівня та зменшення впливу районного рівня при вирішенні повсякденних

¹Опубліковано 23 розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей.
 URL.: <http://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh>

²Постанова Верховної ради України «Про утворення та ліквідацію районів». URL.:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

проблем жителів громад. Водночас низка питань потребує додаткового врегулювання, зокрема шляхом внесення змін до законодавства.

Виходячи із прийнятого адміністративно-територіального устрою, необхідність існування району як адміністративно-територіальної одиниці не піддається сумніву. Водночас, *обов'язковість функціонування представницького органу місцевого самоврядування на районному рівні на сучасному етапі викликає дискусії.*

Так, у ст. 140 Конституції України зазначено, що районні (та обласні) ради є «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст». Втім, з огляду на передачу більшості повноважень з районного рівня на рівень ТГ, їхня спроможність забезпечувати представництво таких спільних інтересів не виглядає безумовною. Додаткові труднощі в розумінні ситуації спричиняє неузгодженість окремих законодавчих актів, зокрема Бюджетного кодексу та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині функціонування районних рад.³ Таким чином, не заперечуючи можливість існування районних рад у системі органів місцевого самоврядування, варто переглянути формат їх роботи, оскільки в нинішньому вигляді він себе вичерпав.

Важливо забезпечити баланс інтересів державної влади та місцевого самоврядування, при цьому визначити розподіл повноважень, що відповідає чинній Конституції, а також логіці децентралізації щодо потреби у мінімізації ролі районного рівня у місцевому самоврядуванні, та при цьому не допустити дискредитації цілей реформи. Натомість, в Україні зміни нормативно-правових засад розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнями місцевого самоврядування відбуваються фрагментарно. Зокрема, передача активів та фінансів без встановлення повноважень у відповідних сферах життєдіяльності створюють суперечності та ускладнюють перехідний етап реформи.

Наприклад, така суперечність спостерігається при передачі майна на рівень ТГ. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» № 1009-IX від 17 листопада 2020 року ТГ мають отримати у комунальну власність усі об'єкти спільної власності ліквідованого району, які розташовані на їхній території. Це стосується закладів культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування тощо. Проте на практиці процес передачі майна виявив відсутність цілісного бачення та координації діяльності ТГ з іншими рівнями місцевого самоврядування і виконавчої влади. Передача таких об'єктів відбувається вибірково і по-різному в різних областях.

³ Зокрема Глава 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо визначення повноважень районних і обласних рад не кореспондується зі ст. 64-1 та п.39 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення Бюджетного кодексу України щодо відповідності цих повноважень наявним ресурсам на їх виконання.

Практика ТГ протягом останніх п'яти років свідчить, що їм вдавалося набагато продуктивніше комунікувати напряду з обласним рівнем, аніж з районним. Районні ради та райдержадміністрації в більшості районів не займалися підготовкою передачі повноважень з районного на базовий рівень, розвитком районних лікарень, оптимізацією мережі освіти (у т.ч. вирішенням питання малокомплектних шкіл). Новостворені ТГ лише зараз починають виконувати ці завдання та вимушено приймають непопулярні рішення. Є випадки, коли ТГ обґрунтовано відмовляються⁴ приймати на свій баланс об'єкти соціальної, медичної чи культурної інфраструктури, ремонти чи спорудження яких фінансувалися районними радами без аналізу потреби у цих послугах. Зараз на базовому рівні відбувається пошук оптимальних моделей надання якісних послуг з освіти, культури, охорони здоров'я, виходячи з наявних надходжень до місцевих бюджетів.

Недостатню ефективність управління районними радами майном спільної сумісної власності сіл, селищ, міст демонструє проблема з фінансуванням лікарень, які до 2021 року перебували в управлінні районних рад, де в більшості не було організовано облік наданих медичних послуг, що повинні були фіксуватися в електронній системі охорони здоров'я (п. 13. Порядку реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у II-IV кварталах 2021 року⁵). Це спричинило неможливість отримання коштів з НСЗУ для лікарень, які тепер вже передані на баланс ТГ. Наразі зазначена проблема вимагає окремого врегулювання.

Доцільно додати, що діючою Концепцією⁶ визначається – **основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня** є забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю, а також надання медичних послуг вторинного рівня. Протягом останнього півріччя спостерігається тенденція до передачі закладів надання медичної допомоги другого рівня на рівень ТГ. Що стосується питання виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю, то його доцільно координувати з регіонального рівня.

Таким чином, подальша неузгодженість у нормативно-правових засадах розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та субрегіонального рівнів міститиме *ризик* для децентралізації, а саме:

⁴ Що не так з амбулаторією: приміщення у Рожищі, реконструйоване за шість мільйонів, не хочуть брати на баланс. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/346231-shcho-ne-tak-z-ambulatorieiu-primishchennia-u-rozhishchi-rekonstruiovane-za-shist-milioniv-ne-hochut-brati-na-balans> <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167>

⁵ Постанова КМУ від 15 лютого 2021 р. № 133 «Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у II-IV кварталах 2021 року». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2021-%D0%BF#Text>

⁶ Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

1. Ризик відновлення доступу голів та депутатів районних рад до фінансових ресурсів та майна ТГ через відповідні законодавчі зміни шляхом *формування хибної думки щодо великої кількості неспроможних ТГ*, нездатних надавати якісні послуги, та їх некомпетентне керівництво. Подекуди відбувається втручання в сферу компетенції ТГ⁷, що призводить до політичного протистояння, штучно створює в інформаційному просторі думку щодо доцільності призупинення децентралізації, яка обґрунтовується потребою збереження керованості процесами державного управління та національної безпеки. У деяких областях керівники областей та районів продовжують працювати з ТГ як з колишніми підлеглими місцевими радами. Це створює протистояння у їх відносинах. Відсутність чітких та прозорих державних підходів до визначення спроможності ТГ створює підстави для подальшого політичного тиску на «незручних» керівників ТГ.

2. *Збереження патерналістських очікувань з боку керівництва ТГ щодо управлінської підтримки з боку районних рад*, що не корелює з автономним статусом повноважень рад громад.

3. *Посилення соціальної напруженості в процесі оптимізації управлінських систем та мереж закладів освіти, культури, медицини, соціального захисту населення новоствореними ТГ*, яким були з районного рівня передані вказані об'єкти, що не пройшли вчасну оптимізацію відповідно до можливостей місцевих бюджетів.

⁷ Бердичівська районна рада вперто шукає чим би їй зайнятись. URL: <https://www.rioberdychiv.info/novini/politika/item/17379-berdychivska-raionna-rada-vperto-shukaie-chym-by-ii-zainiatys.html>