



**МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ,
БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ
(МІНРЕГІОН)**

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601;
приймальня: (044) 226-22-08; загальний відділ: (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90
e-mail: minregion@minregion.gov.ua Код ЄДРПОУ 37471928

№ _____ на № _____ від _____

Рахункова палата

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б. від 31.01.2018 № 816/1/1-18 до листа Рахункової палати від 05.01.2018 № 07-30, а також відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 02.02.2018 № 04-13/10-113(21807)рп, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України опрацювало рішення Рахункової палати від 05.12.2017 № 25-3 щодо результатів проведення аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання державою послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад (далі – Звіт) та в межах компетенції повідомляє.

Щодо загального етапу процесу децентралізації

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні - *розпорядження від 01.04.2014 № 333-р* (далі – Концепція).

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

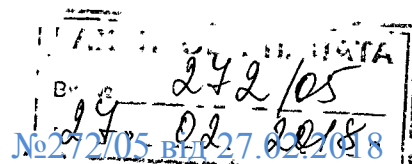
Варто зазначити, що реалізація Концепції передбачала внесення змін до Конституції України. Згідно із статтею 93 чинної Конституції України Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи у Верховній Раді України подав відповідний законопроект. На жаль, поданий Президентом України проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) реєстр. № 2217а від 01.07.2015 з відомих причин

225242

Міністерство регіонального розвитку, будівництва
та житлово-комунального господарства України
№7/34-1611 від 14.02.2018



№



не був прийнятий Верховною Радою України. Це значною мірою ускладнило процес реформи та унеможливило прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція)», «Про адміністративно-територіальний устрій України», а також «Про префектів», який передбачає перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади в органи з контрольно-наглядовими функціями і принципово вирішує питання розмежування повноважень.

Таким чином, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - реформа) розпочато в межах чинної Конституції України з урахуванням основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є невід'ємною складовою законодавства України.

Це – складна, багатовекторна і багатоформатна комплексна реформа, що передбачає трансформацію існуючих систем територіального устрою та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах усієї країни, децентралізацію повноважень між інститутами влади. Зазначене у свою чергу окреслює необхідність значної нормотворчої, навчально-підготовчої, організаційної та інформаційної роботи.

Довідково:

плани заходів щодо реалізації Концепції затверджено розпорядженнями КМУ від 18.06.2014 р. № 591, від 22.09.2016 р. № 688 та від 13.09.2017 р. № 682

З проведенням фінансової децентралізації (*внесення у 2014 р. відповідних змін до Бюджетного кодексу*) та прийняттям у 2015 р. Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створено передумови для практичного формування спроможного первинного суб'єкта місцевого самоврядування з відповідними повноваженнями та ресурсами, як це визначено у Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році.

Станом на 31.12.2017 в Україні створено 688 об'єднаних територіальних громад, у 665 з яких відбулися перші місцеві вибори, 23 – очікують рішення Центральної виборчої комісії.

Довідково:

Зазначені ОТГ об'єднали 3237 громад (28,9% від кількості всіх територіальних громад станом на 01.01.2015 р.), в яких проживає майже 6 млн. жителів (14,2% від загальної кількості жителів країни).

Реально використовувати отримані в результаті децентралізації ресурси 159 територіальних громад, об'єднаних у 2015 р., змогли у 2016 р., а 207 ОТГ, утворені у 2016 р., – у 2017 бюджетному році, перейшовши на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом та отримавши бюджетні повноваження як у міст обласного значення. Створені у 2017 р. 299 ОТГ зможуть скористатися отриманими перевагами лише з 1 січня 2018 року.

Тобто спрямування одержаних ресурсів на забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територіальних громад, вирішення комплексу проблемних питань, що накопичилися протягом останніх десятиріч,

розбудову відповідної інфраструктури та надання відповідних послуг громадянам відбувається лише протягом останніх 2-х років.

Для такої складної реформи та оцінки її результативності це незначний строк. В інших країнах реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою тривають десятиріччями.

Довідково:

У Польщі реформування органів місцевого самоврядування базового рівня тривало з 1989 по 2004 рік, у Данії – з 1958 по 1966 р., у Латвії – з 1998 по 2009 рр., у Литві – з 1997 по 2010 рр., у Франції процес тривав 34 роки, в Естонії реформа децентралізації розпочата з 2004 р. і триває по теперішній час.

Процес забезпечення фінансової спроможності кожної ОТГ постійно моніториться та аналізується групою фінансових експертів, створеною при Мінрегіоні за сприяння проектів міжнародної технічної допомоги. За результатами фінансового аналізу, об'єднання територіальних громад вплинуло на суттєве зростання місцевих бюджетів — відбулося їх збільшення у понад 7 разів.

Процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, спрямований на формування спроможного та дієздатного місцевого самоврядування, спричинив трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня — наступного етапу удосконалення територіальної організації влади. Це, у свою чергу, потребує зміни системи органів влади на районному рівні, децентралізації їх повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня.

У районах, де ОТГ утворено в межах усієї території району (це 15 районів), на одній і тій же території відбувається дублювання визначених законом повноважень органами місцевого самоврядування ОТГ, районними радами та відповідними райдержадміністраціями. При чому в органів місцевого самоврядування ОТГ наявні усі ресурси і територія юрисдикції, оскільки в результаті децентралізації вони здійснюють повноваження, що до об'єднання здійснювалися райрадами. Відповідні райради, як правило, у таких випадках приймають лише рішення про встановлення грошової оцінки землі та про перерозподіл трансфертів з державного бюджету до бюджету (бюджетів) ОТГ. Райдержадміністрації теж позбавлені можливості здійснювати переважну більшість повноважень, що за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ, крім питань охорони праці і соціального захисту населення.

Як наслідок, на території відповідного району одночасно функціонує райдержадміністрація, райрада з певною чисельністю працівників та видатками на їх утримання, а також виконавчі органи об'єднаних територіальних громад з визначеними законодавством повноваженнями, що у переважній більшості дублюються зазначеними суб'єктами.

Така ситуація спричиняє наявність відповідних проблем, про які йдеться також у Звіті:

- на одній території однакові повноваження здійснюються відповідно до закону районною радою та радою ОТГ;

- відбувається дублювання повноважень райдержадміністрації та ради ОТГ (*надання адміністративних, освітніх та медичних послуг і навіть ЖКГ*);
- неефективне використання коштів місцевого та державного бюджетів, (*здійснюються видатки на утримання апарату виконавчих органів ОТГ та апарату РДА в частині виконання дублюючих повноважень*);
- зниження якості надання послуг в периферійних населених пунктах у зв'язку із зменшенням фінансування районного бюджету (*в частині освітньої, медичної субвенції*);
- зниження рівня кваліфікації кадрів у РДА (*більшість переходить працювати у виконавчі органи ради ОТГ*);
- розподілу комунального майна між ОТГ і районом;
- недостатності коштів на утримання апарату райрад у районах, де більшість громад об'єдналася;
- юрисдикції органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів.

Для врегулювання комплексну зазначених питань, пов'язаних з удосконаленням територіальної організації влади субрегіонального рівня, Мінрегіоном спільно з народними депутатами України розроблено і зареєстровано ряд законопроектів, зокрема «Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів» (реєстр. № 6636 від 22.06.2017), яким пропонуються порядок вирішення питань реорганізації районів.

Крім цього передбачено проведення у 2018 році моделювання на базі 1-2 областей з напрацюванням відповідної дорожньої карти впровадження такого реформування.

Щодо невідповідності формату добровільного об'єднання територіальних громад Методичі та перспективним планам формування спроможних громад областей та внесення змін до Методики в частині встановлення критеріїв спроможності ОТГ.

Об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі - Закон) та з урахуванням Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (далі - Методика). При цьому Закон не встановлює імперативної вимоги відповідності об'єднання територіальних громад положенням методики, яка передбачає основні критерії та вимоги щодо спроможної територіальної громади, визначені у Концепції.

Так, Методикою встановлено, що спроможна територіальна громада - територіальні громади села (селища, міста), що в результаті добровільного об'єднання здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також Методикою передбачено інші вимоги, що

враховуються під час формування об'єднаних територіальних громад, зокрема наявність відповідної чисельності дітей шкільного віку, розташування в зоні впливу більш потужної територіальної громади з більш розвинутою інфраструктурою, кадровим потенціалом, якістю та доступністю публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, рівень яких не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

І саме з дотриманням зазначених вимог облдержадміністраціями відповідно до Методики розробляються проекти перспективних планів формування територій громад областей на основі відповідних соціально-економічних показників.

Зважаючи на відповідні розрахунки, громади можуть прийняти аргументоване та зважене рішення щодо об'єднання та розвитку саме у той чи інший спосіб, передбачений затвердженим перспективним планом.

Проте перспективний план формування територій громад відповідно до закону не носить обов'язковий характер щодо його дотримання під час добровільного об'єднання громад, він є моделлю ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. Відповідно до Закону територіальні громади мають право на об'єднання з будь-якими суміжними громадами без дотримання визначених перспективним планом варіантів об'єднання. Питання добровільного об'єднання, визначення кола його учасників, адміністративного центру майбутньої громади тощо у процесі добровільного об'єднання, як ініціативної діяльності територіальних громад відповідно до Закону належать до виключної компетенції органів місцевого самоврядування базового рівня із залученням членів територіальних громад та інших зацікавлених сторін. Роль держави в процесі добровільного об'єднання полягає в організаційній підтримці та інформаційно-просвітницькому супроводі цього процесу.

При цьому, пунктом 5 Прикінцевих положень Закону в редакції 2015 року та 2016 року Уряд було зобов'язано внести зміни до затверджених перспективних планів формування територій громад областей, включивши до них об'єднані територіальні громади, у яких перші вибори відбулися у 2016 році.

Як свідчить практика, є приклади, що у результаті недотримання під час об'єднання визначених перспективним планом форматів, утворюються ОТГ, що не відповідають критеріям спроможності, отримавши навіть фінансовий ресурс, передбачений статтею 64 Бюджетного кодексу.

Це одне з питань, що потребує подальшого врегулювання, і на якому акцентовано у Звіті як на ознаці невідповідності процесу формування ОТГ і його спроможності як суб'єкта місцевого самоврядування базового рівня, здатного самостійно вирішувати питання місцевого значення та ефективно виконувати передані державою повноваження.

Для врегулювання зазначеного питання на сьогодні Мінрегіоном розробляються зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими планується унормувати процес добровільного

об'єднання територіальних громад у відповідності до параметрів та форматів громад, визначених у затверджених Кабінетом Міністрів перспективних планах.

Також Мінрегіоном та Урядом України проводиться відповідна робота щодо розроблення облдержадміністраціями перспективних планів формування територій громад областей, що охоплювали б усю територію області. Так, протягом серпня – вересня 2017 р. Мінрегіоном спільно з облдержадміністраціями здійснено відповідну інформаційно-аналітичну роботу щодо визначення перспективних центрів майбутніх ОТГ у кожній області і надіслано їм для врахування під час напруцювання відповідних перспективних планів, визначення оптимальної мережі закладів з надання первинної медико-санітарної допомоги, формування центрів безпеки, розбудови системи інших інфраструктурних об'єктів, необхідних для забезпечення соціально-економічного розвитку майбутніх ОТГ.

Таким чином, Методикою визначено основні критерії та вимоги щодо спроможної територіальної громади. У випадку надходження від Рахункової палати конкретних пропозицій щодо інших критеріїв спроможності, Мінрегіон розгляне їх у встановленому порядку.

Щодо наявності в ОТГ відповідної інфраструктури для розташування територіальних органів центральних органів виконавчої влади, оптимізації чисельності працівників місцевих держадміністрацій у районах, де створені об'єднані територіальні громади

У Звіті звертається увага на те, що в утворених відповідно до закону ОТГ відсутня інфраструктура для функціонування відповідних територіальних органів центральних органів виконавчої влади, наприклад Казначейства, Пенсійного фонду, правоохоронних органів тощо, як ознака їх неспроможності забезпечити надання якісних послуг населенню, передбачених як власними повноваженнями, так і державними функціями.

З цього приводу варто зазначити, що Концепцією передбачено *напрями* доцільного удосконалення організації мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади для надання ними відповідних послуг населенню з урахуванням функціонування укрупнених громад, проте не визначено це як умову та обов'язок такої трансформації без відповідного удосконалення субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою та нормативного забезпечення цього процесу.

Так, ні Методикою, ні Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ні Концепцією не визначено, що з моменту утворення в кожній ОТГ в обов'язковому порядку повинні функціонувати пожежні частини, територіальні органи Казначейства, Пенсійного фонду, правоохоронних органів, органи соціального захисту тощо. Зазначені переформатування неможливі без внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, що регламентують територіальну юрисдикцію здійснення повноважень вищевказаних органів, а також узгодження з їх існуючою

територіальною організацією на районному рівні (усунення дублювання повноважень на відповідній території).

У випадку застосування такого принципу обов'язковості, на якому акцентовано у Звіті, витрати на забезпечення формування в кожній ОТГ мережі терорганів центральних органів виконавчої влади, закладів надання первинної медико-санітарної допомоги, пожежних частин без відповідних розрахунків економічної та територіальної ефективності їх функціонування тощо потребуватиме значних витрат з державного та місцевих бюджетів, джерела надходжень на покриття яких на сьогодні це визначені та не забезпечені.

Довідково:

відповідно до Концепції (Розділ Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади) повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (п. 2 статті 9 Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування) обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом.

Крім того, Мінрегіоном у процесі практичного моделювання удосконалення територіальної організації влади субрегіонального рівня, запланованого на 2018 рік, будуть напрацьовані пропозиції щодо мережі та юрисдикції усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади з урахуванням функціонування ОТГ, відповідних райдержадміністрації та райрад з метою усунення можливого дублювання реалізації на одній і тій же території одних і тих повноважень різними органами влади.

Також на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано кілька законодавчих ініціатив, що пропонують врегулювати зазначені питання.

Так, законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад» (реєстр. № 4165 від 29.02.2016) вносяться зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори», що передбачають усунення наявності двох представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси тих самих територіальних громад.

Законопроектом «Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів» (реєстр. № 6636 від 22.06.2017) пропонуються форми реорганізації районів – об'єднання районів шляхом ліквідації одного з них, зміни меж між районами без ліквідації одного з них та створення нового району шляхом надання нової назви району, а відтак і зміни системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Прийняття зазначених законопроектів дозволить скорегувати чисельність безпосередньо райдержадміністрацій та їх працівників з

урахуванням зменшення їх повноважень у зв'язку з їх передачею ОТГ у випадку утворення їх в межах всієї території району, а також шляхом об'єднання кількох районів в один з чітким визначенням повноважень відповідних органів влади.

Крім того, Мінрегіоном розроблено та Кабінетом Міністрів України прийнято *зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606* щодо рекомендаційного переліку структурних підрозділів місцевих держадміністрацій. Таким чином забезпечено оптимізацію діяльності апарату місцевих держадміністрацій та їх структурних підрозділів, усунуто дублювання їх повноважень з повноваженнями сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів на території районів, межі яких повністю співпадають з межами об'єднаних територіальних громад, оптимізацію чисельності працівників управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління.

Щодо забезпеченості бюджетів ОТГ фінансовими ресурсами на здійснення видатків, визначених функціями держави

З метою забезпечення повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача держава делегує ряд повноважень органам місцевого самоврядування. Проте таке делегування відповідно до статті 85 Бюджетного кодексу України може відбуватися лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Ураховуючи, що рівень соціально-економічного розвитку кожного регіону відмінний, а відтак обсяг надходжень закріплених податків і зборів диференційований і в деяких випадках недостатній для реалізації державних функцій, законодавчо передбачено механізм горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів (*статті 98, 99 Бюджетного кодексу України*) — базова або реверсна дотація.

Довідково:

Вирівнювання здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб, решта податків у повному обсязі залишаються у відповідних місцевих бюджетах.

Таким чином наявність в ОТГ базової дотації, як і в інших місцевих бюджетах (зокрема, у міст обласного значення, з яких 53 міста (36%) є дотаційними), не говорить про їх фінансову неспроможність, оскільки даний трансферт є ресурсом держави, переданим органам місцевого самоврядування для реалізації ними делегованих нею повноважень.

Щодо розроблення рекомендацій стосовно орієнтовної структури та штатної чисельності виконавчих органів ОТГ

Європейською хартією місцевого самоврядування встановлено, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні

внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань без шкоди для більш загальних законодавчих положень).

З метою уникнення втручання держави у справи місцевого самоврядування Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22.05.2008 визнано не конституційною норма статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) щодо затвердження радою структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України та витрат на їх утримання.

Розпочавши реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Урядом визнано такою, що втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 № 1349, яка визначала типові штати виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів, на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 664.

Таким чином, забезпечено повну самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях формування структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, а також визначені кількості заступників з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, що відповідає положенням статті 26 Закону, відповідно до якого затвердження структури виконавчих органів ради та чисельності працівників апарату ради та її виконавчих органів відноситься до компетенції сільських, селищних, міських рад.

Згідно з статтею 89 Бюджетного кодексу України па сільські, селищні, міські об'єднані територіальні громади покладаються додаткові видаткові повноваження: фінансове забезпечення на підпорядкованій території освітніх, медичних, соціальних, спортивних, культурних закладів бюджетної сфери тощо.

У зв'язку з цим, виникає потреба у додатковому кадровому забезпеченні реалізації цих повноважень, не дивлячись на чисельність жителів громади. Тому у громадах з великою кількістю жителів кількість штатних одиниць зменшується в порівнянні із тією їх кількістю, яка була до об'єднання, а в малочисельних – навпаки.

Поряд з тим, групою фінансового моніторингу, утвореною при Мінрегіоні за сприяння проектів міжнародної технічної допомоги, па постійній основі здійснюється оцінка фінансової спроможності кожної ОТГ, зокрема і в частині співвідношення адміністративних видатків у структурі бюджету ОТГ та доводиться до ОТГ для відповідних висновків та заходів.

Питання щодо підвищення професійного рівня кадрового складу виконавчих органів ОТГ є актуальним, оскільки передача нових повноважень передбачає необхідність нових знань та навичок. З метою підвищення їх спроможності Мінрегіоном залучено до навчально-методичної, інформаційно-

роз'яснювальної роботи мережу регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування (*УАРОР, ВАССР, АМУ*), проекти міжнародної технічної допомоги (*таку роботу здійснюють DESPRO, DOBRE, UNDP, PULSE, «U-LEAD з Європою» та ін.*).

У цілому проблеми, підняті у Звіті, Мінрегіону відомі, триває постійний аналіз та напрацювання пропозицій з їх врегулювання.

Зазначена діяльність передбачена Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року і планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік.

Враховуючи, що практична реалізація реформи триває лише 2-й рік, реальні та комплексні результати її впровадження можна буде оцінити через кілька років. Для забезпечення більшої ефективності її реалізації Мінрегіоном будуть враховані висловлені Рахунковою палатою зауваження та пропозиції.

Перший заступник Міністра

В.А. НЕГОДА