



## ЩОДО РИЗИКІВ ДЛЯ НАЛЕЖНОГО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ЗВ'ЯЗКУ ЗІ ЗМІНАМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

С. В. Ковалівська керівник центру  
 Д. С. Барінова, завідувач сектору досліджень Східного регіону в  
 місті Харкові  
 В. В. Нестеренко, головний консультант сектору досліджень  
 Східного регіону в місті Харкові  
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці висвітлено актуальні проблеми недостатнього законодавчого врегулювання механізмів реорганізації районів та громад на новій територіальній основі, ризики та загрози, що можуть настати внаслідок цього після проведення чергових місцевих виборів. Запропоновано механізми передачі повноважень, зокрема щодо управління спільним майном територіальних громад.*

### ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законом не врегульоване питання обов'язковості передачі майна, прав та обов'язків зі спільної власності ТГ сіл, селищ, міст у власність територіальних громад (далі – ТГ), а також новий розподіл повноважень в децентралізованій системі місцевого самоврядування в Україні, а стислий часовий термін, що залишився для вирішення на законодавчому рівні цих питань, обумовлює високу імовірність настання таких ризиків:

1. Невчасне (після 25.10.2020 р.) прийняття Верховною Радою України законопроекту № 3651, що може створити ситуацію різного трактування необхідних дій та процедур (виникнення дискреційних повноважень) щодо правонаступництва майна та зловживання ситуацією на рівні керівництва як старих, так і нових районів, прийняття нерациональних рішень, правові підстави щодо яких не врегульовані законодавчо, перевищення повноважень відповідними органами місцевого самоврядування та посадовими особами.

**2. Невчасне (після 01.12.2020 р.) прийняття законопроекту № 4100,** що обмежує можливості органів місцевого самоврядування базового та субрегіонального рівнів ефективно здійснювати повноваження фінансового характеру у перехідний період.

**3. Штучне затягування новими районними радами прийняття рішень про передачу майна ТГ,** що може призвести до неефективного управління об'єктами спільної власності сіл, селищ, міст, незадоволення жителів громад, дискредитації ідей децентралізації.

З огляду на те, що остаточні редакції перспективних планів формування територій громад областей, які стали основою базового рівня адміністративно-територіального устрою, були сформовані виключно за критеріями спроможності, визначеними Міністерством розвитку громад та територій, відповідно до розрахунків, передбачається, що всі новостворені територіальні громади є потенційно спроможними та можуть перебрати управління своїм майном з районного рівня для надання якісних послуг населенню. Більшість ТГ, які об'єдналися добровільно протягом 2015-2019 років, мають організаційні та кадрові переваги, перебрали управління своїм майном та надають всі необхідні публічні послуги населенню, що доводить цю можливість для інших суб'єктів.

Для вирішення вищенаведених проблем пропонується законодавче врегулювання правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків зі спільної власності ТГ через **повернення права управління спільним майном комунальної власності місцевим радам новостворених ТГ, яке пропонується здійснити кількома шляхами:**

1. Передачі майна спільної комунальної власності, що перебувало в управлінні ліквідованих районних рад станом на 25.10.2020 року, за умови попередньої згоди ради новоствореної ТГ за місцем розташування такого майна та на основі проведеної інвентаризації, на рівень даної ТГ, до 01.01.2021 року (без передачі на рівень нових районів).

2. Передачі майна спільної комунальної власності, що перебувало в управлінні ліквідованих районних рад станом на 25.10.2020 року, та було передано на основі проведеної інвентаризації новоствореним районним радам, як їх правонаступникам, на рівень ТГ за місцем розташування такого майна до 01.07.2021 року.

Необхідно розробити плани та дорожні карти щодо передачі повноважень з районного на базовий рівень по кожній галузі та публічній послугі, яка відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади<sup>1</sup> підлягає передачі на базовий рівень. Дані процеси пропонується завершити до 01 липня 2021 року шляхом зобов'язання новостворених районних рад «передати

<sup>1</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 «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>

до комунальної власності відповідних ТГ нерухоме майно спільної власності ТГ районів». З метою уникнення конфлікту інтересів та підвищення ефективності управління майном, підвищення якості надання послуг населенню, засновниками комунальних підприємств та закладів колишніх районних рад пропонується передати відповідне майно місцевим радам (виконкомам) ТГ.

Разом з тим, протягом 2021 року необхідно розробити та законодавчо закріпити інструменти та механізми оцінки подальшої фактичної спроможності ТГ для забезпечення контролю за якістю надання послуг населенню та реалізації делегованих повноважень.

Обидва варіанти можуть бути реалізовані. Перший варіант підходить для більш підготовлених громад, які готові будуть організаційно розпочати надання відповідних послуг (наприклад, освітніх) з 01.01.2021 року в умовах обмеженого часу на підготовку, другий – для тих ТГ, яким знадобиться більше часу. Обидва варіанти передбачають чітку координацію з центрального та регіонального рівнів влади.

Очевидно, що для реалізації наступного етапу передачі спільного майна ТГ на той рівень, який забезпечить найкращу якість та результативність управління, якомога швидше мають вступити в дію необхідні зміни в законодавстві з метою перерозподілу повноважень між громадою, районом та областю на принципах децентралізації та з урахуванням положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, (зокрема, зміни в Законі України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетний та Податковий кодекси України та інші, а також Закон України «Про комунальну власність»).

#### **Рекомендації:**

**1. Офісу Президента України** активізувати комунікативну роботу з народними депутатами України щодо необхідності знаходження консенсусу між основним стейкхолдерами (асоціаціями, ключовими міністерствами, різними фракціями) для обов'язкового прийняття законопроектів № 3651 та № 4100 у необхідні терміни.

**2. Керівництву Верховної Ради України** розглянути питання щодо призначення позачергових пленарних засідань Верховної Ради України (до 20.10.2020 р.) з метою опрацювання та прийняття необхідних рішень для запровадження правових механізмів реорганізації районів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи (№ 3561) та забезпечення засад їх належного фінансування (№ 4100) з дотриманням необхідних регламентних процедур, у разі наявності зауважень до законопроектів, що розглядаються.

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

3.1. При перегляді повноважень під час внесення змін до Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» у варіанті, запропонованому Міністерством розвитку громад та територій, у ст. 38 «Сфера компетенції районної ради» доопрацювати дискусійні положення щодо надання районним радам без погодження ТГ та врахування інтересів їх жителів права на відчуження майна, що належить ТГ, прийняття рішень щодо його приватизації, передачі в концесії, тощо.

3.2. При доопрацюванні законопроекту № 3651 передбачити:

- альтернативні варіанти щодо передачі всього майна спільної комунальної власності ТГ, що перебувало в управлінні ліквідованих районних рад станом на 25.10.2020 року (без передачі на рівень нових районів), на рівень ТГ за місцем розташування такого майна до 01.01.2021 року, або відповідного майна спільної комунальної власності ТГ, що перебувало в управлінні ліквідованих районних та було передано новоствореним районним радам, як їх правонаступникам, на рівень ТГ за місцем розташування такого майна до 01.07.2021 року;

- унормування підготовки та впровадження Кабінетом Міністрів України планів та дорожніх карт щодо передачі повноважень з районного на базовий рівень в розрізі кожної галузі та публічної послуги, координацію відповідних процесів на рівні кожного регіону та ТГ;

- заборону відчуження майна, що належить ТГ, прийняття рішень щодо його приватизації, передачі в концесії, тощо.

3.3. При доопрацюванні законопроекту № 4100 привести термінологію щодо визначення бюджетів місцевого самоврядування та, відповідно, положення про розподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів у відповідність до прийнятого Верховною Радою України законопроекту № 3614, який знаходиться на підписі у Президента України, а також законопроекту № 3651.

**4. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству розвитку громад та територій України разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади, що здійснюють передачу повноважень на базовий рівень, забезпечити:**

4.1. Розробку планів та дорожніх карт щодо передачі повноважень та публічних послуг з районного на базовий рівень в розрізі кожної галузі, скоординувати взаємодію на рівні кожного регіону та ТГ щодо організації та проведення даних процесів.

4.2. Координацію та контроль за безперервністю та якістю надання публічних послуг мешканцям ТГ в процесі передачі управління комунальним майном з районного на базовий рівень.

4.3. Розробку та затвердження в установленому законом порядку механізмів системного моніторингу та оцінки фактичної спроможності ТГ для забезпечення контролю за якістю надання послуг населенню та реалізації делегованих повноважень.

## ОБГРУНТУВАННЯ

В Україні не розроблено належних правових механізмів передачі повноважень з районного на базовий рівень в умовах адміністративно-територіальної реформи. З прийняттям нового адміністративно-територіального устрою<sup>2</sup> в Україні утворено 136 укрупнених районів замість 490 старих, межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад (далі – ТГ), які входять до складу відповідного району. Фактична реорганізація системи управління районів та громад має розпочатися після місцевих виборів. Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю ТГ сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи» (п.10 прикінцевих та перехідних положень). «Районні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних ТГ громад окремих об'єктів, спільної власності ТГ, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих ТГ за пропозиціями сільських, селищних, міських рад», тобто на добровільній основі. Водночас законом не встановлено обов'язковості прийняття таких рішень в умовах системних змін по всій країні. Це обумовлює необхідність законодавчого врегулювання питань формування, функціонування та ліквідації органів державної влади та місцевого самоврядування на новій територіальній основі, оскільки на даний час відповідні правові механізми відсутні. Особливої уваги заслуговує питання забезпечення законодавчих засад та організаційних процедур щодо передачі управління майном до правонаступників ліквідованих районів та новостворених громад, в залежності від визначених законом повноважень та наданих ресурсів для їх виконання, які наразі законом визначені для старої, не децентралізованої системи.

Така правова неврегульованість та асиметрія несуть в собі ризики блокування роботи органів місцевого самоврядування після проведення чергових місцевих виборів та можливого безвідповідального ставлення до спільного майна ТГ в період, коли попередня районна влада вже не матиме права розпоряджатися та управляти даними активами, а нова ще не матиме для цього правових підстав, що може призвести до непередбачуваних наслідків, зокрема неефективного управління майном та неякісного надання публічних послуг.

Не менш важливим аспектом є забезпечення належного фінансування публічних послуг, як у перехідний період (передачі повноважень зі старого районного рівня на новий та новоутвореним ТГ), так і в подальшому з метою забезпечення безперервності їх надання населенню та уникнення ризиків

<sup>2</sup> відповідно до постанови Верховної Ради України № 807-ІХ від 17.07.2020 «Про утворення та ліквідацію районів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

дестабілізації суспільно-політичної ситуації в регіонах, втрати спроможності протидіяти поширенню пандемії COVID-19.

З метою вирішення цих проблем у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, а саме:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів» № 3651 від 15.06.2020, внесений Кабінетом Міністрів України. Законопроект відправлено на повторне перше читання. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що законопроект потребує доопрацювання, оскільки його положення не мають комплексного характеру та не охоплюють всіх аспектів реорганізації місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим, 30.09.2020 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Міністерством розвитку громад та територій було презентовано новий варіант законопроекту № 3651, в якому значно посилюються позиції нових районних рад, в тому числі щодо відчуження майна ТГ. Зокрема, запропонована редакція ст. 38 «Сфера компетенції районної ради» містить дискусійні положення щодо надання районним радам без погодження та врахування інтересів жителів ТГ права на відчуження майна, що належить ТГ, прийняття рішень щодо його приватизації, передачі в концесії. Це не відповідає ст. 142, 143 Конституції України, ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і в умовах законодавчо невизначених процедур щодо державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування та масштабних змін в країні може призвести до порушення прав ТГ, неефективного використання та відчуження майна.

Натомість, народними депутатами-членами профільного Комітету Верховної Ради України підготовлено альтернативний законопроект, щодо якого на зазначеному засіданні Комітету було прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України взяти за основу та прийняти в цілому.

Відсутність консенсусу серед представників органів центральної влади по надважливому питанню щодо організації подальшої системи управління на місцях в умовах критично обмеженого часу та розпочатого виборчого процесу створює великі ризики для ефективної реалізації реформи місцевого самоврядування в цілому.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», № 4100 від 15.09.2020, яким передбачається врегулювання правових засад функціонування бюджетної системи України, міжбюджетних відносин, створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі. Зазначеним законопроектом

передбачено, зокрема, що з «1 січня 2021 року видатки на утримання установ, що передані зі спільної власності ТГ сіл, селищ, міст у власність ТГ, відповідних бюджетних установ, плануються та здійснюються з бюджетів таких ТГ». Так, видатки, що здійснюються з бюджетів ТГ на здійснення повноважень, зокрема у сфері охорони здоров'я, відповідно до п.3-г ст. 89. законопроекту передбачено на «оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, для забезпечення надання медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення», а також п.3-д даної статті передбачено фінансувати за рахунок видатків ТГ «місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, місцеві програми надання населенню медичних послуг, забезпечення лікарськими засобами і медичними виробами».

Разом з тим, слід звернути увагу на практику прийняття змін до Бюджетного кодексу України в частині визначення статей доходів та видатків місцевих бюджетів різних рівнів для виконання певних повноважень без законодавчо визначених підстав (перерозподілених повноважень між областю, районом та громадою), що не відповідає принципам правової визначеності та створює законодавчі суперечності, які поглиблюються з кожним новим законопроектом. Наприклад, наслідком цього є неузгодженість подальших змін до Бюджетного кодексу України, зокрема положення законопроекту № 4100 не узгоджуються із положеннями законопроекту № 3614 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи», направлено 22.09.2020 року на підпис Президенту України, в частині визначення поняття «бюджети місцевого самоврядування».

Враховуючи те, що до дати проведення чергових місцевих виборів (25.10.2020) буде проведене лише одне пленарне засідання Верховної Ради України (20.10.2020), існує висока ймовірність настання вищенаведених загроз у зв'язку із відсутністю політичного консенсусу щодо законодавчого врегулювання зазначених проблем.