

Конгрес місцевих і регіональних влад



25-а СЕСІЯ
Страсбург, 29-31 жовтня 2013 р.

CG(25)8FINAL
31 жовтня 2013 р.

Місцева і регіональна демократія в Україні

Моніторинговий комітет

Доповідачі: Марк КУЛЗ, Бельгія (L, ILDG¹);
Паскаль МАНЖЕН, Франція (R, EPP/CCE)

Рекомендація 348 (2013).....	2
Пояснювальна записка.....	5

Резюме

Це друга доповідь про стан місцевої й регіональної демократії в Україні з 2001 року. У доповіді висвітлені ініціативи, проявлені урядом з метою проведення серйозної територіальної реформи, які вважаються позитивними, і той факт, що місцеві влади були залучені до цього процесу через свої асоціації в рамках процедури консультацій. При цьому, однак, зазначається, що законодавство обмежує самостійність місцевих органів влади у прийнятті рішень і управлінні, що деякі міста, включаючи столицю, довгий час залишаються без мера, а також, що фінансова самостійність місцевих органів влади залишається обмеженою. У доповіді також підкреслюється відсутність чіткого розмежування повноважень та адміністративної діяльності між державними установами й місцевими органами влади, і те, що незважаючи на рішучі заяви про наміри, зроблені на найвищому державному рівні щодо її здійснення, реформа поки що не просувається бажаними темпами.

Українській владі рекомендується переглянути своє законодавство з тим, щоб усунути обмеження повноважень місцевих органів влади і дати їм можливість повною мірою здійснювати свої повноваження. Владу закликають у найближчому майбутньому організувати вибори в тих містах, де посада мера залишається вакантною. Рекомендація підкреслює необхідність зміцнити фінансову самостійність місцевих громад і поліпшити систему вирівнювання для забезпечення справедливості й прозорості. Вона заохочує українську владу вчасно здійснити заплановану реформу. Нарешті, рекомендація закликає українську владу ратифікувати Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207).

¹ L: Палата місцевої влади / R: Палата регіонів
EPP/CCE: Група Європейської народної партії у Конгресі
SOC: Група соціалістів
ILDG: Група незалежних та ліберальних демократів
ECR: Група європейських консерваторів і реформістів
NR: Не зареєстровані

Місцева і регіональна демократія в Україні

РЕКОМЕНДАЦІЯ 348 (2013)²

1. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи посилається на:

a. підпункт 1.b статті 2 Статутної резолюції CM/Res (2011) 2 Комітету Міністрів щодо Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, у якій зазначено, що одна із цілей Конгресу - «вносити пропозиції Комітету Міністрів для сприяння місцевій і регіональній демократії»;

b. пункт 3 статті 2 вищезгаданої Статутної резолюції CM/Res (2011) 2, у якій зазначено, що «Конгрес регулярно готує доповіді по країнах про стан місцевої і регіональної демократії в усіх державах-членах та в державах-кандидатах на вступ до Ради Європи, і має забезпечувати, зокрема, реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування»;

c. Резолюцію 307(2010) (переглянуту) про Процедури моніторингу обов'язків та зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи у зв'язку з ратифікацією ними Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS № 122);

d. Рекомендацію 219 (2007) про статус столичних міст, Рекомендацію 132 (2003) про муніципальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

e. Резолюцію Конгресу 299 (2010) про наступні кроки Конгресу на підставі рішень Конференції міністрів країн Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне самоврядування (Утрехт, Нідерланди, 16-17 листопада 2009 р.), у якій зазначено, що Конгрес буде використовувати Рамкову рекомендацію про регіональну демократію Ради Європи у своїй діяльності з моніторингу, а також відповідь Комітету міністрів на Рекомендацію Конгресу 282 (2010) [CM/Cong (2011)Rec282final], що заохочує уряди держав-членів враховувати вищезгадану Рамкову рекомендацію у своїй політиці та реформах;

f. попередню Рекомендацію 102 (2001) про місцеву і регіональну демократію в Україні;

g. пояснювальну записку [CG(25)8PROV] про стан місцевої та регіональної демократії в Україні, подану паном Марком Кулзом (Бельгія, L, ILDG) і паном Паскалем Манженом (Франція, R, EPP/ECS).

2. Делегація Конгресу здійснила два офіційних візити в Україну, 20-23 травня 2012 р. та 22-23 квітня 2013 р.³

3. Делегація хотіла б подякувати Постійному представництву України при Раді Європи та українській владі всіх рівнів, асоціаціям місцевих і регіональних органів влади, експертам і всім, з ким відбулися обговорення, за їхній інтерес до роботи Конгресу і їхню допомогу на різних етапах процедури моніторингу, а також за надану делегації інформацію.

4. Конгрес відзначає, що:

a. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (STE № 122, надалі - "Хартія") 6 листопада 1996 року й ратифікувала її без застережень 11 вересня 1997 року з набуттям чинності 1 січня 1998 року;

b. Україна підписала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207) 20 жовтня 2011 року, але ще не ратифікувала його.

² Обговорено та схвалено Конгресом 31 жовтня 2013 року на третьому засіданні (див. Документ CG(25)8FINAL пояснювальна записка) доповідачі: Марк Кулз, Бельгія (L, ILDG) та Паскаль Манджен, Франція (R, EPP/CSE).

³ Доповідачам допомагали пан Берн Земмельроген, консультант і член Групи незалежних експертів з Європейської хартії місцевого самоврядування, та пані Седеф Канчокчак, співсекретар Моніторингового комітету Конгресу.

5. Конгрес вітає:

a. ініціативи, проявлені урядом з метою проведення серйозної територіальної реформи, які вважаються позитивними, і той факт, що місцеві влади були залучені до цього процесу через свої асоціації в рамках механізму консультацій, а також затвердження урядом "Стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року";

b. прийняття "Закону про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 року, який визначає правову основу організації та діяльності асоціацій місцевих органів влади і їх добровільного об'єднання, а також їх взаємодії з центральними та місцевими органами влади;

c. спільні дії національних українських асоціацій в рамках "Конгресу місцевих і регіональних влад України";

d. заяви Президента України від 28 березня та 6 червня 2013 року, у яких він заявив, що реформа місцевого самоврядування є однією з найбільш нагальних реформ, які має здійснити країна;

e. створення координаційних і консультативних інструментів, таких, як "Конституційна асамблея", яка зібрала представників політичних партій і громадянського суспільства для розробки пропозицій змін до Конституції України, та "Рада регіонів", завдання якої – вдосконалити відносини між державними органами та місцевою владою;

f. роботу Конституційної асамблеї над пропозиціями щодо внесення змін до Розділу XI – Місцеве самоврядування – Конституції України, презентованим Асамблеї на її засіданні 21 червня 2013 року;

g. ратифікацію Україною Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва.

6. При цьому Конгрес висловлює жаль у зв'язку з наступним:

a. законодавство обмежує здатність місцевих органів влади приймати рішення та вирішувати свої справи – "питання місцевого значення" – і той факт, що місцеві органи влади не можуть повністю здійснювати свої повноваження із усіх питань, що їх стосуються, що створює проблему відносно Статей 3 та 4 Хартії;

b. ряд малих і великих міст, включаючи столицю, довгий час залишаються без обраного мера через прогалину у виборчому законі, що підриває здійснення місцевого самоврядування у цих містах, особливо з урахуванням пункту 1 статті 7 Хартії;

c. обмеження фінансової самостійності місцевих органів влади через обмеження системи міжбюджетних відносин, а також недостатнє супутнє фінансування делегованих повноважень, що не завжди гарантує прозорість, зокрема, при розподілі дотацій і трансфертів, та складність формули вирівнювання, що ускладнює її застосування до регіонів;

d. відсутність чіткого розмежування повноважень та адміністративної діяльності між установами центрального уряду і місцевими та регіональними органами влади, що може призвести до перетину або дублювання при здійсненні повноважень та спричинити втручання центру (в особі глави адміністрації) у діяльність місцевих органів влади та недотримання положень статті 8 Хартії;

e. відтік населення із сільської місцевості, що спричиняє демографічний занепад і складнощі у підтримці життєздатності місцевої економіки в багатьох муніципалітетах, а також повернення до централізації повноважень у малих містах через передачу цих повноважень, спочатку наданих місцевим органам влади, державі;

f. повільний темп реформ, незважаючи на рішучі заяви на найвищому державному рівні, і нові законопроекти, які ведуть до рецентралізації повноважень на центральному рівні, всупереч цілям реформи.

7. У світлі вищенаведеного, Конгрес рекомендує Комітету міністрів закликати українську владу врахувати наступні рекомендації:

a. зміцнити субсидіарність, надавши місцевим органам влади повноваження управління суттєвою часткою суспільних справ і підвищивши дієздатність місцевих органів влади, заохочуючи добровільне об'єднання місцевих органів влади, у спосіб, визначений центральними органами влади, наприклад, шляхом злиття й міжмуніципального співробітництва;

b. найближчим часом організувати вибори мерів у тих містах, де посада мера довгий час залишається вакантною, насамперед у столиці – місті Києві;

c. зміцнити фінансову самостійність місцевих органів влади й удосконалити систему вирівнювання, забезпечивши справедливий і прозорий перерозподіл коштів, ґрунтуючись на чітких критеріях і завданнях, включивши це до плану реформ для забезпечення відповідності Статті 9 Хартії;

d. передати повноваження адміністрацій у районах та областях виборним представникам для створення підпорядкованої їм адміністрації;

e. розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямовані на відродження приміських і сільських районів, вразливих до демографічного, економічного і соціального занепаду, і залучати місцеві органи влади в цих географічних районах до розробки цих стратегій центральною владою;

f. вчасно здійснити реформу, ухваливши законодавство, засноване на Концепції внесення змін до Розділу XI Конституції України, представленому на засіданні Конституційної асамблеї 21 червня 2013 року, і, якщо необхідно, переглянувши Конституцію;

g. у найближчому майбутньому ратифікувати Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207), вже підписаний Україною 20 жовтня 2011 року, зокрема, для розширення доступу громадськості до важливих місцевих планувальних документів.

Місцева і регіональна демократія в Україні

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Зміст

1.	Вступ: мета й рамки візиту, повноваження	6
2.	Історичний, політичний та конституційний контекст	7
2.1	Міжнародна ситуація і відносини з сусідніми країнами	7
2.2	Внутрішньополітична ситуація та вибори	8
2.3	Попередні звіти й рекомендації	10
3.	Дотримання обов'язків та зобов'язань	11
3.1	Рівень впровадження Хартії	11
3.2	Конституційні й законодавчі зміни	11
3.3	Місцеві органи влади: територіальні структури та повноваження	13
4.	Постатейний аналіз стану місцевої демократії у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування	16
4.1	Стаття 2 - Конституційна та правова основа місцевого самоврядування і Стаття 3 - Концепція місцевого самоврядування	16
4.2	Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування	17
4.3	Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування ...	20
4.4	Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань	21
4.5	Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні	22
4.6	Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування	23
4.7	Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування	24
4.8	Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації	31
4.9	Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування	32
5.	Регіональне самоврядування: Автономна Республіка Крим	32
5.1	Правові аспекти	32
5.2	Політичні та економічні аспекти	32
5.3	Місцеві органи влади в Криму	33
6.	Регіональна демократія: розвиток регіоналізації в Україні та сфера повноважень регіональної демократії	34
6.1	Правова база	34
6.2	Структури та органи районів та областей	34
6.3	Особливості Києва (область)	35
7.	Перебіг реформи місцевого та регіонального врядування в Україні	37
7.1	Поточні реформи: передісторія та завдання	37
7.2	Інструменти та методи роботи	38
7.3	Графік реформи	39
7.4	Регіональні реформи	39
8.	Висновки	40
	Додаток I - Програма моніторингового візиту Конгресу в Україну (Частина I, 21-23 травня 2012 р.)...44	
	Додаток II - Програма моніторингового візиту Конгресу в Україну (Частина II - 22-23 квітня 2013 р.) .47	
	Додаток III - Доходи населення в регіонах України	50
	Додаток IV - Адміністративні одиниці станом на 1 січня 2013 р.	51

1. Вступ: мета й рамки візиту, повноваження

1. Відповідно до статті 2 Статутної резолюції CM/Res(2011)2 Комітету міністрів Конгрес місцевих і регіональних рад Ради Європи (далі - "Конгрес") регулярно готує звіти про стан місцевої і регіональної демократії у державах-членах та державах-кандидатах. Цей звіт про місцеву і регіональну демократію в Україні ґрунтується на Рекомендації 102 (2001), ухваленій у листопаді 2001 р. Цей новий звіт також є одним із заходів Конгресу, присвячених місцевому і регіональному розвитку в Україні⁴.

2. Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 р. і підписала та ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (CETS № 122, надалі - "Хартія") 6 листопада 1996 р. та 11 вересня 1997 р. відповідно. Хартія вступила в силу для цієї країни 1 січня 1998 р.; ніяких заяв чи застережень не робилося.

3. Україна приєдналась до Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (CETS № 106) 21 вересня 1993 р. Рамкова Конвенція вступила в силу 22 грудня 1993 р. 4 листопада 2004 р. Україна ратифікувала Додатковий протокол Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (CETS № 159), який вступив в силу 5 лютого 2005 р. Вона підписала (20 жовтня 2011 р.), але ще не ратифікувала Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207). Національна влада поінформувала делегацію, що процедура ратифікації може бути продовжена протягом поточного терміну повноважень Парламенту (Верховної Ради).

4. Попередня рекомендація щодо місцевої і регіональної демократії в Україні була схвалена Конгресом у 2001 р. (Рекомендація 102 (2001)).

5. Делегація Конгресу здійснила два візити в Україну, 20-23 травня 2012 р. і 22-23 квітня 2013 р., для вивчення ситуації з місцевою і регіональною демократією в цій країні у світлі Хартії. Моніторинговий комітет призначив пана Фабіо Пеллегріні (Італія, L, SOC) і пана Паскаля Манжена (Франція, R, EPP/CSE) співдоповідачами з місцевої і регіональної демократії. Після того, як пан Пеллегріні залишив Конгрес восени 2012 р., доповідачем Конгресу з місцевої демократії призначили пана Марка Кулза (Бельгія, L, ILDG). Доповідачам допомагав пан Берн Земмельроген, консультант і член Групи незалежних експертів з Європейської хартії місцевого самоврядування, та член Секретаріату Конгресу.

6. Під час двох останніх візитів делегація Конгресу зустрілась із представниками асоціацій місцевих і регіональних органів влади, мерами, депутатами міських і обласних рад, представниками влади Автономної Республіки Крим, а також депутатами міської ради Сімферополя. Вони взяли участь у зустрічах з представниками українського Парламенту (Верховної Ради), президентської адміністрації, уряду, міністерств та інших вищих органів України. Докладні програми візитів додаються до цього звіту.

7. Доповідачі хотіли би подякувати постійному представникові України в Раді Європи, а також партнерам по переговорах, з якими вони зустрілись під час цих візитів, за їхню готовність до співпраці та за інформацію, яку вони люб'язно надали делегації. Вони також дякують українській делегації в Конгресі та трьом асоціаціям місцевих і регіональних органів влади, які сприяли організації та безперешкодному перебігу цих візитів.

⁴ CGBUR(3)76 of 11 February 1997, Report on the situation of local self-government in Ukraine (11 February 1997); CG(5)6 Part II E of 19 May 1998, Report on the situation of local and regional democracy in Ukraine, Resolution 68 (1998)1 on local and regional democracy in Ukraine, Recommendation 48 (1998)1 on local and regional democracy in Ukraine, CGBUR(7)95 of 8 December 2000, Report of the CLRAE Rapporteur group on Ukraine, CG/BUR(7)73 of 15 January 2001, Report of the CLRAE Rapporteur group on Ukraine (Visit to Kyiv, 6-8 December 2000), CG(8)22 Part II rev. of 21 November 2001, Report on the situation of local and regional democracy in Ukraine; Congress Resolution 123 (2001) of 9 November 2001, on local and regional democracy in Ukraine, Recommendation 102 (2001) of 9 November 2001 on local and regional democracy in Ukraine.

2. Історичний, політичний та конституційний контекст

8. Україна (раніше – Українська Радянська Соціалістична Республіка) є незалежною Державою з моменту проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. Її нинішні кордони є такими, якими вони були у 1954 р., коли Кримська область була передана зі складу Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки до Української Радянської Соціалістичної Республіки.

9. Конституція 1981 р. визначала територіальну структуру країни, що включає регіони (області), райони та місцеві адміністративні одиниці (міста, райони в містах, села, селища)⁵. Ця загальна структура територіальних органів влади діє й досі.

10. Що стосується надання містам фінансових та адміністративних повноважень, то ще в радянський період були винятки, коли "центри великої/важкої промисловості" мали особливий статус "міста районного значення" і прирівнювались до районів. Портовим містом Севастополь, яке було базою російського Чорноморського флоту, та столицею Києвом Москва керувала напряму. Автономна Республіка Крим відновила регіональну автономію незадовго до 1991 р.

11. Загалом нинішня система має "радянські риси" і зберігає "рудименти": брак прозорості та чіткості структури місцевого й регіонального самоврядування, вертикальний розподіл повноважень з недостатньою увагою до принципу субсидіарності (дуже нечіткий розподіл функцій між численними місцевими адміністративними підрозділами), систему державних фінансів, погано пристосовану до сучасних потреб ринкової економіки, і ризик порушення координації та співпраці між територіальними одиницями державної адміністрації і місцевих органів влади. Президент України 7 лютого 2012 р. підкреслив, що прийшов час нарешті демонтувати "застарілі ще зарадянські норми ... у стосунках держави та громадянина, держави та бізнесу"⁶.

12. Загальна орієнтація України, основоположні права, а також організація Держави, у тому числі положення, що стосуються здійснення владних повноважень на рівні територіальних одиниць, закладені в Конституції від 28 червня 1996 р., базою якої був "Конституційний договір" про "основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування", підписаний Президентом України та Головою Верховної Ради 8 червня 1995 р.

13. Конституція 1996 р. була змінена законом 8 грудня 2004 р., але Конституційний суд скасував цей закон своїм рішенням від 1 жовтня 2010 р., визнавши його неконституційним через порушення положень, що регламентують процедуру внесення змін до Конституції. 6 листопада 2012 р. Парламент ухвалив Закон «Про всеукраїнський референдум», який дозволяє Президенту замовити національний референдум для проекту нової Конституції, щоб визначити, чи приймати такий конституційний текст.

2.1 Міжнародна ситуація і відносини з сусідніми країнами

14. Що стосується відносин з Європейським Союзом (ЄС), то за даними дослідження, проведеного Центром Разумкова восени 2011 р., 43,7% населення України підтримують вступ України до ЄС, у той час як 30,6% виступають за вступ до Митного Союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном, а 9,3% зайняли більш нейтральну позицію⁷. Існує досить чіткий поділ між сходом і заходом країни, а також між сходом і півднем країни, з одного боку, і центральними та західними регіонами, з іншого. Частка населення півдня, що виступає за вступ до Митного Союзу, становить 50,7%. Цифри інших досліджень значно ближчі⁸.

15. Угода про асоціацію між Україною і ЄС була парафрована, але ще не підписана й не ратифікована. Нинішні позиції двох сторін щодо майбутнього розвитку цієї угоди були викладені у спільній заяві 16-го саміту ЄС-Україна 26 лютого 2013 р.⁹ Тим часом ЄС реалізує свою політику сусідства, плани й проекти до виконання викладені у робочому документі Високого

⁵ Стосовно точної демаркації адміністративних кордонів, Російська Федерація в Російсько-українській демаркаційній комісії заперечує думку, що кордони між старими радянськими територіальними одиницями чітко визначені.

⁶ <http://www.sacbee.com/2012/02/09/4251597/ukraines-path-to-eu-has-no-alternatives.html>

⁷ www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=599

⁸ http://www.ukrinform.ua/eng/news/association_with_eu_supported_by_41_of_ukrainians_poll_301743

⁹ http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_02_25_1_en.htm, див. пп. 1, 2, 6, 9 і 10.

представника ЄС від 20 березня 2013 р.¹⁰ З українського боку, Кабінет міністрів у квітні 2012 р. затвердив план дій зі сприяння адаптації правової системи країни до ЄС.¹¹ Поза питанням про вступ, Верховна Рада 22 березня 2013 р. ратифікувала угоду з ЄС про спрощення візового режиму для окремих груп населення. Також варто відзначити спільну декларацію саміту Східного партнерства у Варшаві 29-30 вересня 2011 р. Україна зараз намагається отримати фінансування ЄС для адміністративних реформ¹², на додачу до вже наданої ЄС підтримки проєктів в рамках "Східного партнерства"¹³.

16. Що стосується співробітництва України і Російської Федерації, то у відносинах сторін домінують два питання: приєднання України до угоди про створення митної зони з Росією, Білоруссю та Казахстаном та умови поставок енергоносіїв в Україну з Росії на основі угоди, підписаної в січні 2009 р. (зміненої Харківською угодою в 2010 р.). 4 березня 2013 р. Президенти двох країн зустрілися, щоб обговорити подальші дії з цих питань. На саміті Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС) 29 травня 2013 р. Україні надали статус спостерігача.

17. Щоб розширити обсяг своєї міжнародної діяльності для "багатовекторної" зовнішньої політики, Україна наразі розвиває відносини з Китаєм (обмін офіційними візитами на рівні президентів у 2011 і 2012 рр.). Стан китайсько-українських відносин характеризується як "стратегічний". Дві країни зосереджують зусилля на розвитку інвестицій і торгівлі. Міністерство аграрної політики України і експортно-імпорتنний банк Китаю 28 червня 2012 р. підписали протокольну угоду, яка, зокрема, передбачає надання Україні позики на суму 3,65 млрд. дол. США для реалізації проєктів у сільському господарстві. Подібні угоди є і в інших галузях промисловості й торгівлі: енергетичні, вугільні, проєкти транспортної інфраструктури («Повітряний експрес Київ – Бориспіль»).

18. Україна також намагається розвивати відносини з сусідніми державами, такими, як Польща та причорноморські країни. Що стосується Польщі, то важливе значення має питання меншин, які мешкають у відповідних країнах, оскільки приблизно 150 000 поляків живе в Україні і понад 300 000 українців – у Польщі. Крім того, Україна розбудовує економічні відносини з Грузією і Туреччиною. Угода про вільну торгівлю, спрямована на розвиток торгових відносин з країнами ЄАВТ, набула чинності 1 червня 2012.

2.2 Внутрішньополітична ситуація та вибори

2.2.1 Урядові структури

19. Конституція 1996 р. призвела до дещо "пропрезидентського" розподілу повноважень між органами державної влади. Повноваження Президента перелічені у Статті 106 Конституції. Президентом України є пан Віктор ЯНУКОВИЧ.

20. Іншими дуже важливими статтями є 113 (що встановлює підзвітність Кабінету міністрів Президенту) і 106, п. 16 (скасування рішень Кабінету міністрів України і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим рішенням Президента). Реформа, запроваджена Конституцією 2004 р., оголошена неконституційною, була спробою забезпечити баланс влади між Президентом і Парламентом. Рішення Конституційного суду від 1 жовтня 2010 р. призвело до повернення до першого варіанту Конституції 1996 р., включаючи розподіл влади між цими двома органами.

21. Що стосується уряду, то Прем'єр-міністр Микола АЗАРОВ був вперше обраний Верховною Радою 11 березня 2010 р. і переобраний 13 грудня 2012 р., отримавши 252 голосів, при 129 проти (20 утрималися). Нинішній уряду складається з 24 міністрів (в тому числі один перший віце-прем'єр і три віце-прем'єра та один міністр Кабінету міністрів).

22. Що стосується стратегії місцевого регіонального самоврядування уряду у Парламенті 2008-2012 рр., то коаліційна угода між Партією регіонів, Комуністичною партією, Блоком Литвина та позафракційними (разом 235 депутатів) ставила такі завдання: "Утвердження місцевого

¹⁰ http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_ukraine_en.pdf

¹¹ <http://www.thestreet.com/story/11488190/1/ukraine-adopts-eu-integration-plan.html>

¹² <http://radioukr.com.ua/en/148/530435/>

¹³ Див.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1437_en.htm, а також: EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 5.12.2012 on the Annual Action Programme 2012 part 2 in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union, Brussels, 5.12.2012 C(2012) 8842 final.

самоврядування як фундаменту народовладдя шляхом розширення повноважень місцевих рад, максимального усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад, децентралізації влади та реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування". (див. Розділ IV, п. 4.6).

2.2.2 *Вибори*

23. На останніх президентських виборах пан ЯНУКОВИЧ був обраний Президентом (на п'ятирічний термін) у другому турі виборів 7 лютого 2010 р., набравши 48,95 % голосів, проти 45,47% у пані Юлії ТИМОШЕНКО. Він обійняв посаду Президента України 25 лютого 2010 р.

24. На парламентських виборах 28 жовтня 2012, Партія регіонів отримала 210 місць (враховуючи незалежних кандидатів, які оголосили намір співпрацювати з цією партією); Комуністична партія - 32; блок «Батьківщина» - 101¹⁴; «УДАР» - 40; «Свобода» - 37; інші партії - 7; самостійні кандидати - 18 місць. Загалом у Верховній Раді 445 депутатів (п'ять місць, що належать округам № 94, 132, 194, 197 і 223, не були розподілені Центральною виборчою комісією). Конституційний суд оголосив прохання 54 депутатів втрутитися у цю справу неприйнятним. 23 квітня 2013 р. Міністерство юстиції висунуло пропозицію організації нових виборів у п'яти вакантних округах. 16 травня 2013 р. голови трьох опозиційних фракцій у Парламенті оголосили свій намір висунути спільних кандидатів у цих трьох округах.

25. Фінансування політичних партій в Україні дуже залежить від пожертв приватних осіб і компаній, але не від державних субсидій. За розрахунками американського журналу «Forbes» від 22 травня 2013 р., Партія регіонів у 2012 р. мала кошти в сумі 325 млн. грн., «Батьківщина» - 115 млн. грн., Комуністична партія - 112 млн. грн., «УДАР» - 43.5 млн. грн., і партія «Свобода» - 27 млн. грн.

26. Стосовно терміну повноважень Парламенту, після консультацій з Конституційним судом Верховна Рада 1 лютого 2011 р. більшістю у дві третини голосів (310 з 450) схвалила поправку до Конституції, збільшивши термін повноважень Парламенту з чотирьох до п'яти років. Ця поправка стосується також місцевих виборів. Конкретні поправки стосуються статей 76, 77, 136 і 141 Конституції.

27. Президентські вибори пройдуть 29 березня 2015 р. Вибори до місцевих рад мають відбутися 25 жовтня 2015 р.

28. Базові положення щодо виборів на рівні територіальних органів влади викладені у Конституції 1996 р. (статті 69, 136 (Крим) і 141), а також у законі про вибори депутатів Парламенту Автономної Республіки Крим і міських, сільських і селищних рад¹⁵. Цей Закон гарантує право участі громадян старше 18 років у місцевих виборах (стаття 70).

29. Верховна Рада змінила закон 2006 р. (систему виборів за принципом пропорційного представництва) у червні 2010 р.¹⁶ і запровадила змішану систему: 50% місць розподіляються між кандидатами, обраними за списками політичних партій, а 50% отримують незалежні кандидати, обрані за мажоритарною системою. За відсутності 5% порогу, у місцевих виборах може брати участь велика кількість партій і кандидатів, принаймні теоретично. В реальності, однак, політичне представництво в радах мають близько десяти партій. Ця система має на меті гарантувати стабільну більшість у місцевих радах. За свідченням представників асоціації, політична конфронтація у місцевих радах невисока.

30. Представництво політичних партій на місцевому рівні склалось в результаті місцевих виборів у жовтні 2010 р., крім виборів мерів Києва, Тернополя і Севастополя¹⁷. Партія Президента Януковича – Партія регіонів – спромоглася зміцнити свої позиції в кількох областях, здобувши 36% голосів, особливо на сході України, блок «Батьківщина» отримав 13%, «Фронт змін» 7%, Комуністична партія 6%, «Свобода» 5%, «Сильна Україна» 4%, «Наша Україна» 2%,

14 4 квітня 2013 р. 4 члени залишили фракцію:

http://www.ukrinform.ua/eng/news/four_mps_quit_batkivshchyna_faction_301238.

15 Верховні Рада України; Закон від 10.07.2010 № 2487-VI.

16 Там само

17 Див. Розділ XIV "Прикінцеві та перехідні положення" вищезгаданого Закону.

«Єдиний центр» і «УДАР» взяли по 1,5%. Згідно заяв міжнародних спостерігачів¹⁸, вибори не зовсім відповідали міжнародним стандартам. Вони насамперед критикували зміну виборчого закону 10 червня 2010 р., перед жовтневими виборами. Явка в Україні в цілому склала близько 50% (найнижчий відсоток після здобуття незалежності у 1991 р.)¹⁹.

31. Іншими чутливими питаннями були:

- недопуск до місцевих виборів усіх партій, не зареєстрованих на національному рівні принаймні протягом одного року (ця вимога була скасована перед самими виборами);
- заборона участі в виборах блоків (об'єднань партій);
- зміна виборчої системи з системи пропорційного представництва на змішану систему на основі пропорційного представництва і мажоритарної системи, через що партії змушені були пристосовувати до нього свої виборчі кампанії за короткий проміжок часу;
- адміністративні проблеми, такі, як відмови у реєстрації опозиційних кандидатів виборчими комісіями;

32. Конгрес спостерігав за кількома місцевими виборами і оприлюднив звіти та/або заяви разом з ОБСЄ/БДПІЛ про вибори у місцеві органи, організовані в Україні з моменту моніторингового візиту у 2001 р.²⁰

33. Стосовно виборів мера міста Києва див. розділ 6.3.

2.2.3 Референдуми

34. Після парламентських виборів 28 жовтня 2012 р. робота Верховної Ради характеризувалася жорсткою конфронтацією між політичними партіями, які підтримують Президента, та опозиційними партіями. Як наслідок, більшість віднедавна почала обговорювати ідею ширшого використання референдумів "з гострих питань майбутнього Української Держави"²¹. Має бути винесено п'ять питань²². Юридичні підстави для цієї процедури були зміцнені Законом від 6 листопада 2012 р. "Про всеукраїнський референдум", який дав право Президенту (у т.ч. у разі проекту нових поправок до Конституції) організувати національний референдум для ухвалення тексту конституції. Стаття 72 Конституції була змінена у відповідності до цих положень²³.

2.3 Попередні звіти й рекомендації

35. Хоча попередні президенти й уряди заявляли про підтримку проектів реформи територіального врядування, після Рекомендації Конгресу № 102 (2001) не відбулось масштабної, глибокої і цілісної реформи (ні місцевого й регіонального врядування, ні обласних державних адміністрацій, ні міжбюджетних відносин, ні місцевих або державних послуг). Остання спроба масштабної реформи зазнала невдачі у 2009 р. Як наслідок, кілька рекомендацій Конгресу 2001 р. залишаються актуальними і будуть повторені в цьому Звіті.

18 Див. Congress Recommendation 303 (2011)1 of 22-24 March 2011 on local elections in Ukraine. Див. також Report of the European Parliament of 17 November 2010 on the mission to Ukraine on the occasion of the local and regional elections of 31 October 2010. http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/press_releases/report_ep_en.pdf

19 <http://www.kas.de/ukraine/en/publications/21063/>

20 CG/Bur (8) 164 Report on local and regional elections in Ukraine held on 31 March 2002, Rapporteur: Christopher NEWBURY (United Kingdom, L), Document adopted by the Bureau of the Congress on 7 May 2002. – 20th Session of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – Observation of local elections in Ukraine, 20th session, Strasbourg, 22-24 March 2011, Local elections in Ukraine (31 October 2010) Resolution 322 (2011)1.

21 http://www.ukrinform.ua/eng/news/president_may_submit_to_referendum_topical_issues_of_country_development_yefremov_3_02794>Укрінформ Єфремов, цитата «Укрінформ», 3 травня 2013 р.

22 http://www.ukrinform.ua/eng/news/party_of_regions_wants_to_put_five_issues_to_referendum_301589

23 Стаття 72. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

3. Дотримання обов'язків та зобов'язань

3.1 Рівень впровадження Хартії

36. Україна – країна унітарної традиції. Стаття 9 Конституції передбачає включення міжнародних договорів, таких, як Хартія, до національного законодавства України. Відповідно, всі державні органи зобов'язані застосовувати Хартію.

37. Президент Янукович у своєму нещодавньому зверненні до Ради регіонів 21 березня 2013 р. прямо послався на Європейську Хартію місцевого самоврядування²⁴. Така політична увага відбиває той факт, що Україна підписала й ратифікувала Хартію, яка набула чинності з 1 січня 1998 р., без застережень чи заяв.

38. За словами Голови Конституційного суду, Хартію використовували як довідковий текст у ряді рішень Суду (загалом 18 рішень), що стосувались проблем місцевого врядування. Ось кілька прикладів: Рішення від 13 травня 1997 р. про статус муніципальних радників, від 13 липня 2001 р. про адміністративно-територіальний устрій України, від 16 січня 2003 р. з питань, що стосуються Криму, від 25 грудня 2003 р. щодо організації та функціонування міста Києві, від 16 квітня 2006 р. про скасування актів місцевих органів влади. Суд в усіх цих випадках прямо посилався на Хартію.

3.2 Конституційні й законодавчі зміни

3.2.1 Конституція

39. Після невдалої спроби ухвалення нової конституції у 2004 р. (Закон № 2222 від 8 грудня 2004 р.),²⁵ скасованої Рішенням Конституційного суду від 1 жовтня 2010 р., Конституція 1996 р. знов стала конституційним документом, чинним в Україні.²⁶ Вона була змінена у 2011 р. (Закон від 1 лютого 2011 р.), збільшивши термін повноважень Парламенту з чотирьох до п'яти років. Ця поправка стосується також виборів на місцевому рівні.

40. Стосовно загальної ситуації з місцевим самоврядуванням Стаття 7 української Конституції зазначає, що "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Інші конституційні положення прямо згадують місцеві органи влади або визначають керування місцевими справами²⁷.

41. Положення, що стосуються Автономної Республіки Крим, містяться у Статтях 134-139 Конституції; правила місцевого врядування деталізовані у Статтях 140-146; Стаття 13 стосується "прав власності на природні ресурси".

42. Обов'язки українського Парламенту, які мають особливе значення, визначені у Статті 85, п. 28 (припинення терміну повноважень кримського Парламенту Парламентом), п. 29 (визначення меж територіальних одиниць) і п. 30 (встановлення дат місцевих виборів). Стаття 86 дає члену Парламенту право звертатись із запитом, а також отримувати відповідь на запит від керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

43. Стаття 92 передбачає, що законами визначаються:

- п. 13: територіальний устрій України,
- п. 15: засади місцевого самоврядування,

²⁴ <http://www.president.gov.ua/en/news/27190.html>.

²⁵ Див. тексти змін до конституції України від 8 грудня 2004 р., опубліковані Венеціанською комісією 25 квітня 2005 р., (CDL(2005)036 Opinion 339 / 2004), лише англійською мовою.

²⁶ Див. Opinion no. 599/2010 (CDL_AD(2010)044) of the Venice Commission on the constitutional situation in Ukraine of 20 December 2010.

²⁷ Статті 19 про підпорядкованість дій закону, 20 про "Київ як столицю України", 36 про "право на свободу об'єднання у політичні партії", 38 про право громадян "на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах", 40 про "право на звернення", 42 про обмеження професійної діяльності обраних представників, 47 про право бідних на безкоштовне чи доступне житло, 48 про "право на достатній життєвий рівень", 49 про "ефективне ... медичне обслуговування", 53 про доступ до навчальних закладів, 56 про "право на відшкодування шкоди, завданої органами влади", 71 про принципи проведення виборів, 78 про обмеження терміну перебування на обраній посаді, 118 про засади діяльності державної адміністрації в областях і районах, а також у Києві й Севастополі, голови яких "призначаються на посаду ... Президентом

- п. 16: статус столиці України і статус інших міст,
- п. 8: особливий статус, наданий економічним зонам.

44. Стаття 95 передбачає справедливий і неупереджений розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

45. До повноважень Президента України належить право скасовувати акти Ради Міністрів Криму (стаття 106, п. 16), а також право накладати вето на закони, ухвалені Парламентом, в тому числі з питань місцевого врядування (п. 30).

3.2.2 Законодавство

46. Крім Конституції, правова база регулювання різних аспектів місцевого врядування майже безмежна²⁸. Особливо важливі такі закони:

- Закон від 21 травня 1997 р. про місцеве самоврядування в Україні (№ 280/97), який набрав чинності 12 червня 1997 р.
- Закон від 9 квітня 1999 про місцеві державні адміністрації (№ 586-XIV). Цей закон визначає діяльність виконавчих органів державної влади на регіональному й місцевому рівні, а також відносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також передбачає, що Держава може виконувати завдання, віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування, якщо вони делеговані державній адміністрації.
- Закон від 21 червня 2001 р. про Бюджетний кодекс України, змінений у 2011 р. Цей закон визначає основні правила, які регулюють складання державного бюджету, у т.ч. методи визначення субсидій місцевим бюджетам, а також положення, що регулюють методи й процедури міжбюджетних трансфертів та умови заборгованості на місцевому рівні.
- Закон від 15 січня 1999 р. про місто Київ (№ 401-XIV), змінений у 2006 р.
- Європейська хартія місцевого самоврядування, включена до національного законодавства України Законом від 15 липня 1997 р., який надав їй статусу закону України.
- Закон про оподаткування (№ 2755-VI від 2.12.2010) стосовно "місцевих податків і зборів", який визначає різні податки та збори, максимальні ставки та методи розрахунку місцевих податків (див. також попередній декрет Кабінету міністрів від 17 червня 1993 р. № 3293-XII).

47. Є ціла низка інших національних законів, що стосуються повноважень місцевих органів влади, які впливають на фінанси й функціонування місцевих органів влади і потребують предметного аналізу на сумісність із зобов'язаннями, що випливають із Хартії. Одним із прикладів є Закон № 5081-VI про екстрену медичну допомогу від 5 липня 2012, який набрав чинності 1 січня 2013 р. і містить положення, що регулюють розподіл повноважень між різними територіальними одиницями та державними адміністраціями, а також різні фінансові положення.

48. Кілька партнерів делегації на переговорах підкресливали, що Держава зосереджує великі повноваження для стимулювання економічної діяльності на національному рівні, водночас зменшуючи обсяг податкових надходжень місцевих органів влади від місцевої бізнесової діяльності. Асоціація міст України наводила приклад реєстрації власності – послуги, яка буде передана Міністерству юстиції починаючи з 1 липня, внаслідок чого державний збір збиратимуть державні служби.

49. Українська влада стверджує, що реформвимагає необхідність адаптації законів України до європейського законодавства. Оскільки таке перенесення, імовірно, часто відбуватиметься у разі підписання Україною угоди про вступ до ЄС, і враховуючи наслідки такого перенесення для місцевих органів влади, доповідачі рекомендують зміцнити структури координації між асоціаціями та центральною владою з питань європейської політики.

²⁸ Див. *Compilation of principal legislative texts in the CDLR report of 2010, page 13: CDLR, Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Ukraine, Report for 2010.*

50. Крім того, асоціації згадували про Закон від 16 жовтня 2012 р. щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, який скасував територіальні органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища і передав важливі функції у цій галузі місцевим органам влади. Доповідачі сподіваються, що застосування цього Закону (і насамперед, передача коштів і персоналу, необхідних для цієї нової наглядової структури) могло б слугувати взірцем рішучості й відображає політичну волю центральної влади збалансувати розподіл повноважень між різними рівнями управління.

3.2.3 Доступ місцевих і регіональних органів влади до Конституційного суду

51. Згідно Статті 150 Конституції, до Конституційного суду можуть звертатися такі органи:

- Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка може попросити Суд перевірити конституційність актів у випадках, перелічених у статті 150, п. 1 Конституції;
- Автономна Республіка Крим і місцеві ради, які можуть вимагати офіційного тлумачення Конституції²⁹.

52. Місцеві й регіональні органи влади не можуть просити Суд перевірити конституційність закону, але вони можуть подати клопотання до суду загальної юрисдикції (стаття 145 Конституції) для захисту своїх інтересів. Подробиці викладені у Законі про місцеве самоврядування 1997 р. (стаття 38, п. 1, підпункт 4³⁰, стаття 42, п. 4, підпункт 15, і стаття 43, п. 1 підпункт 30).

53. Суд отримав 146 звернень подібного роду, 18 з них були визнані прийнятними. Скарги, зокрема, стосувались сумісності виборчих посад, повноважень органів місцевої влади, здійснення виконавчої влади у Києві та якості законодавчих актів Автономної Республіки Крим.

54. Українське законодавство відповідає статті 11 Хартії, яка вимагає права на звернення по правовий захист. Проте, доповідачі заохочують владу запровадити положення, яке надає територіальним органам влади право звертатись до Конституційного суду у випадках, коли акт адресовано відповідній юридичній особі або безпосередньо й особисто стосується їх, щоб забезпечити більший юридичний захист місцевих органів влади.

3.3 Місцеві органи влади: територіальні структури та повноваження

3.3.1 Територіальні структури

55. Стаття 132 Конституції містить загальний огляд територіального устрою³¹ і запроваджує принцип єдності та цілісності країни.

56. Стаття 133 дає детальний перелік різних типів регіональних утворень: Автономна Республіка Крим, 24 області та – для міст Києва і Севастополя – статус на рівні обласного, до якого застосовуються особливі правила. Стаття 133 п. 1 перелічує різні типи територіальних одиниць (загалом сім різних типів).

57. Положення, що стосуються Автономної Республіки Крим, викладені у статтях 134-139 Конституції, у Законі від 23 грудня 1998 р. про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (№ 350-XIV)³² і в законі про самоврядування Криму.³³ Останній Закон надає Конституції Автономної Республіки Крим статус національного закону. Як наслідок, Парламент Автономної Республіки Крим має більше повноважень, ніж інші одиниці того самого рівня, такі, як область. Крім того, у статті 10 Конституції Автономної Республіки Крим йдеться про захист російської, кримськотатарської, а також мов інших меншин. Стаття 10 п. 2 передбачає, що

²⁹ Див. Статтю 41 і Статтю 13, п. 4, Закону "Про Конституційний суд України".

³⁰ 4) ... звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

³¹ Стаття 132: Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

³² Див. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 5-6, Ст. 43.

³³ Про Автономну Республіку Крим, Верховна Рада України; Закон від 17.03.1995 № 95/95-ВР.

російська мова використовується в усіх сферах суспільного життя.

58. Що стосується інших територіальних органів влади, то принципи, закладені у Статтях 140-146 Конституції, перенесені з метою їх застосування в Закон про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р. (№ 280/97), який набрав чинності 12 червня 1997 р. Цей Закон визначає керівні принципи, функції та правовий статус місцевих органів влади, а також статус їхніх органів і посадових осіб. Він регулює фінансові й матеріальні основи повноважень місцевого самоврядування. Глава III Закону визначає зміст і процедуру складання та виконання місцевих бюджетів. Вона визначає право місцевих органів влади на державні субсидії і передбачає, що незалежність місцевого самоврядування має гарантуватися в органів влади власних ресурсів. Він також визначає форми участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

59. На думку доповідачів, нинішній територіальний устрій України все ще відбиває логіку «планової економіки». Хоча всі обласні центри мають статус "міста обласного значення", є й інші "міста обласного значення" (визначені в радянські часи як "центри великої/важкої промисловості"), які іноді менші за обласні центри. Ця система призвела до появи великої кількості подібних міст за відсутності ієрархічної структури. Крім того, ці міста мають пріоритетне право на прямі трансферти коштів з національного бюджету, тоді як інші залежать від трансфертів від відповідних органів державної влади. Тому запровадження ієрархічної системи влади за раціональними критеріями видається необхідним для уникнення подібного різноманіття винятків.

60. У таблиці в Додатку IV до цього Звіту наведена кількість територіальних одиниць в кожному регіоні (області) на 1 січня 2012 р.

61. Велика кількість територіальних одиниць означає менше населення та площу кожної одиниці. Водночас економічна основа місцевих органів влади (основа їхньої самостійності) зменшується у такій самій пропорції. Згідно дослідження соціально-економічних витрат сіл і селищ Міністерства економіки (2007), 9 000 одиниць (в т.ч. 7 500 з населенням менше 3 000 мешканців) практично не мають коштів для інвестицій в інфраструктуру в рамках своїх повноважень, визначених законом. Асоціації оцінюють річний фіскальний потенціал місцевих органів влади в Україні в 20 євро на душу населення (проти 400 євро у Польщі і 2 000 євро в Німеччині).

62. Ця тенденція спричинила звуження сфери діяльності місцевого самоврядування, а також тенденцію до рецентралізації діяльності й послуг (які зазвичай забезпечуються на місцевому рівні) з їх поверненням державним установам. Доповідачі, таким чином, можуть лише підтримати коментарі українських політиків, які постійно підкреслювали делегації необхідність територіальної реформи.

63. Погляд на населення областей свідчить, що воно зараз варіює від 900 000 мешканців (Чернівецька область) до 4,8 млн. мешканців (Донецька область), в середньому – 1,9 млн. мешканців. Це чималий діапазон, і реформа територіального устрою з проведенням нових територіальних кордонів дозволила б забезпечити оптимальні розміри територіальних одиниць після реформи та досягти значної економії завдяки масштабу.

3.3.2 Повноваження місцевих органів влади

64. Що стосується розподілу повноважень, система є дуже складною. Асоціації закликають "передати залишкові повноваження на місцевий рівень", що означає, що місцеві органи влади можуть здійснювати повноваження, якими прямо не наділені інші рівні врядування. Проте, система розподілу повноважень, передбачена в Законі, як здається, суперечить цьому: Держава наділяє конкретними повноваженнями різні види місцевих органів влади. Стаття 140 Конституції залишається нечіткою, зазначаючи, що "Міське самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

65. Як наслідок, єдиний корисний критерій для визначення обсягу місцевих повноважень міститься у словах «питання місцевого значення». Враховуючи, що Конституція лишає визначення поняття «питання місцевого значення» законодавцям, закон намагається охопити цю широку сферу детальним переліком повноважень, замість обмеження цього переліку

повноважень мінімумом і та переходу до принципу загальної компетенції на місцевому рівні, що матиме перевагу максимального дотримання принципу субсидіарності.

66. Оскільки Стаття 118 Конституції наділяє виконавчою владою місцеві державні адміністрації в областях і районах (а також в містах Києві й Севастополі), розподіл повноважень, передбачений у законі, залежить від типу територіального органу влади, який може бути державним чи місцевим органом влади. Слід також зауважити, що юридичні положення, що визначають розподіл повноважень, розрізняють власні повноваження та делеговані повноваження органів влади.

67. Основними повноваженнями органів державної влади на рівні областей і районів є:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- освіта, охорона здоров'я, спорт;
- розвиток умов підприємництва (будівництво та громадські роботи, виробничі капіталовкладення, підтримка діяльності приватного бізнесу);
- складання та виконання бюджету;
- операції з нерухомістю;
- охорона навколишнього середовища;
- питання, що стосуються соціального забезпечення;
- питання, що стосуються національної оборони.

68. Статті 43 і 44 Закону про місцеве самоврядування перелічують повноваження рад обласного рівня. Ці ради зобов'язані делегувати суттєву частку своїх "політичних" функцій обласним органам державної влади, що означає, що роль рад обмежується наданням висновків на пропозиції галузевого планування і затвердженням звітів керівництва. З іншого боку, рада, як виборний орган, повинна звітувати про свою діяльність населенню області чи району. Проте, це право інформування та політичної підзвітності все ще досить слабе, бо воно залежить головним чином від результатів ведення громадських справ державними адміністраціями.

69. Офіційно, обласна чи районна рада затверджує бюджет, але оскільки владу здійснюють органи державної влади, її затвердження суто формальне. Витрати державної адміністрації (включаючи зарплату посадовців) оплачує державний бюджет. Поточний бюджет областей та районів складається з відрахувань з національного бюджету відповідного міністерства, встановлених для кожного регіону.

70. Основні місцеві повноваження на рівні міст, сіл і селищ наведені нижче (згідно Статей 25-40 Закону про місцеве самоврядування):

- забезпечення й фінансування громадських послуг;
- дошкільна та шкільна освіта;
- охорона здоров'я;
- спорт і культура;
- громадські послуги, такі, як збирання відходів, постачання питної води, очищення стічної води, громадський транспорт;
- видача дозволів на будівництво;
- землекористування;
- керівництво місцевими державними підприємствами;
- складання та виконання місцевого бюджету.

71. Розподіл повноважень між державними та місцевими органами влади не ґрунтується на такому загальному принципі, як принцип субсидіарності. Два закони про державну адміністрацію та місцеву адміністрацію регулюють розподіл повноважень для кожної форми громадської діяльності. Взаємопроникнення різних рівнів, конфлікти повноважень і непевність щодо того, який орган уповноважений займатись даною прерогативою, спричиняють велику плутанину та глибокі суперечності. Згідно дослідження Міжнародного центру перспективних досліджень у Києві³⁴, повноваження двох рівнів адміністрації (державного й місцевого) перетинаються на 80%.

72. У той же час існує багато винятків із загальної системи розподілу повноважень. Одним із наявних прикладів є питання екстреної медичної допомоги, що регулюється законом № 5081-VI

³⁴ <http://www.icps.com.ua/eng>

від 5 липня 2012 р., який ставить перед владою на рівні областей такі задачі:

- розробка та ухвалення угоди з компетентним центральним органом;
- визначення на основі консультацій з компетентним центральним органом (який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я) переліку закладів охорони здоров'я, які входять до складу системи екстреної медичної допомоги, та місцевих адміністративних підрозділів, а також управління цими закладами;
- забезпечення фінансування організації та функціонування системи екстреної медичної допомоги на території даної адміністративної одиниці з метою забезпечення необхідним обладнанням і технічними ресурсами.

73. По-перше, існує певна суперечність зі Статтею 32, п. 9 б1) Закону про місцеве самоврядування, яка надає містам повноваження забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування. З іншого боку, стаття 44, п. 13 того самого Закону передбачає, що відповідальність за "забезпечення усіх видів охорони здоров'я" має бути делегована державній адміністрації. Якщо "екстрена медична допомога" є частиною загальної "охорони здоров'я", то саме державній адміністрації має бути доручене це повноваження. Відповідно, місцеві ради в принципі не несуть політичної відповідальності чи якихось зобов'язань спільного фінансування цієї сфери. Таким чином, Закон № 5081-VI є компромісом між необхідністю організації "екстреної медичної допомоги" на ефективному адміністративному рівні та визнанням того факту, що політика охорони здоров'я, включаючи екстрену допомогу, зазвичай належить до компетенції місцевого самоврядування.

74. Що стосується фінансування, то Стаття 14 Закону № 5081-VI регулює фінансове та матеріально-технічне забезпечення системи екстреної медичної допомоги у відповідності до закону про фінанси, отже – на щорічній основі. Вплив регіональної влади, таким чином, є досить слабким, а фінансування – нестабільним, оскільки воно залежить від річного закону про бюджет.

4. Постатейний аналіз стану місцевої демократії у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування

Аналіз ґрунтується на попередній рекомендації.

4.1 Стаття 2 - Конституційна та правова основа місцевого самоврядування, та Стаття 3 - Концепція місцевого самоврядування

Стаття 2 – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції.

75. Принцип місцевого самоврядування викладений у Статті 7 Конституції: "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Ця гарантія заохочує місцеве самоврядування. Стаття 92, п. 15 Конституції закладає принцип, за яким "засади місцевого самоврядування" визначаються виключно законами України.

76. Що стосується регіонального самоврядування, Стаття 134 Конституції передбачає, що Автономна Республіка Крим є "невід'ємною складовою частиною" України. Ця стаття надає Автономній Республіці право користуватись повноваженнями, переліченими у її Статті 137, але в межах, визначених Конституцією. Що стосується регіонального самоврядування загалом, Конституція лише опосередковано визнає його, перелічуючи територіальні одиниці, що мають статус областей, до яких прирівнюються міста Київ і Севастополь.

77. Деталі місцевого врядування викладені у Законі про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р., а також в інших спеціальних законах (див. п. 42 вище). Українське законодавство (як конституційне, так і звичайне), таким чином, відповідає статті 2 Хартії.

Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування

1 Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2 Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

78. Згідно статті 140 Конституції і статті 2 Закону про місцеве самоврядування 1997 р., місцеве самоврядування – це реальна здатність та гарантоване державою право "територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

79. Отже, самоврядування мають здійснювати територіальні органи влади, а значить – громадяни, безпосередньо чи за посередництва міських, селищних і сільських рад та їх виконавчих органів, а також через районні чи обласні ради, що виражають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ чи міст. Це має наслідком досить складну юридичну та адміністративну ситуацію стосовно як змісту й обсягу самоврядування, так і органів, що виконують рішення, при чому останні розрізняються за місцем відповідного органу влади у вертикальній адміністративній структурі держави.

80. Що стосується змісту, то українське законодавство, на перший погляд, більш обмежувальне, ніж стаття 3 п. 1 Хартії, оскільки воно обмежує самостійне прийняття рішень та управління "питаннями місцевого значення", тоді як Хартія згадує про "суттєву частку суспільних справ". Крім того, основні принципи, визначені у Статті 4 Закону про місцеве самоврядування, включають "поєднання місцевих і державних інтересів" при здійсненні самоврядування. Тут ми можемо бачити певну плутанину між рівнями повноважень і напрямком дій на місцях у напрямі національних інтересів.

81. Також слід зауважити, що Стаття 24 Закону про місцеве самоврядування передбачає, що "Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього закону". Асоціації закликають до більшого узгодження українського законодавства з Хартією для реалізації принципу постійної участі місцевих органів влади у місцевих справах. Доповідачі зазначають, що законодавство частково відповідає Хартії в цьому питанні, і запрошують Уряд підсилити субсидіарність, зокрема, надавши повноваження загальної компетенції місцевим органам влади.

82. Українська влада налаштована³⁵ підтримувати розвиток громадянського суспільства в Україні для адаптації українського законодавства до європейських стандартів. Указ 342/2013 містить ряд зобов'язань і рекомендацій місцевим органам влади. Доповідачі вважають, що активізація громадянського суспільства створює сприятливе середовище для прав громадян у сенсі Статті 3 Хартії і може покращити демократичний процес у місцевих громадах.

³⁵ (як засвідчує Указ № 342/2013 від 25 червня 2013 р. «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у 2013 р.»).

4.2 Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування

Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування

1 Головні повноваження і функції місцевих властей визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2 Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3 Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4 Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5 Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6 У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

83. Згідно українського законодавства, основні повноваження та обов'язки місцевого рівня врядування визначені в Розділі II Закону про місцеве самоврядування в Україні 1997 р. (Організаційно-правова основа). Система розподілу повноважень досить складна. Вона розрізняє різні органи влади (рада, виконавчий орган, мер) та власні й делеговані повноваження. Стаття 26 перелічує 50 різних "повноважень рад". Стаття 27 (Розділ 2) надає виконавчим органам міст вісім повноважень, що стосуються економічного та культурного розвитку, планування та звітності. Стаття 42 перелічує принаймні 20 різних повноважень мерів.

84. Хоча Закон надає місцевим органам влади вражаючий перелік повноважень, доповідачів повідомили, що ряд національних законів надають державним органам (установам центрального уряду на місцевому та регіональному рівні чи новим національним агентствам) повноваження, які до того повністю чи частково були прерогативою місцевих органів влади. Так були передані деякі повноваження, що стосуються нерухомості, планування й будівництва, економічного розвитку і доріг, а також соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти. Стосовно будівництва у сільській місцевості (дозволи на планування) центральний уряд, як виглядає, негативно впливає на місцеве самоврядування, через технічні вимоги, які не завжди враховують місцеву ситуацію. Центральний уряд нав'язує місцевим органам у сільській місцевості (заради інвестицій у приватний сектор) «прискорені» адміністративні процедури, які не відповідають ні адміністративним чи фінансовим можливостям цих структур (дуже часто слабким і не надто ефективним), ні вимогам міського планування, пристосованим до сільських потреб. Таким чином, маленькі громади політично відповідають за «уповільнення» місцевого економічного розвитку, не маючи ефективних інструментів для виправлення ситуації. В інших галузях, що стосуються, наприклад, надр і розподілу повноважень стосовно водних ресурсів, асоціації закликали до більшої концентрації повноважень на місцевому / регіональному рівні.

85. Ці реформи все більше звужують сферу компетенції місцевого самоврядування, обмежуючи територіальну відповідальність місцевих органів влади (обмеження місцевих повноважень у зонах проживання), бюджетні можливості (штрафи за порушення правил паркування на дорогах місцевого значення йдуть до центрального уряду), надходження (зосередження митних надходжень у нового національного агентства) і повноваження (реєстрація підприємств, що зараз є предметом місцевих послуг, має бути передана Міністерству юстиції з 1 липня 2013 р.). Подібним чином, спостерігається зниження здатності місцевих органів влади вести цілісну політику, включаючи моніторинг реалізації політики облаштування території, міського планування та будівництва. З останнього питання відповідний комітет Верховної Ради, як здається, прагне дотримуватися нинішнього розподілу повноважень. Такі різні зміни можуть спричинити недотримання положень Статті 4 (3) Хартії, де говориться, що громадські функції здійснюються переважно органом, найближчим до громадянина. Асоціації закликають до тіснішої співпраці між центральним урядом і місцевими органами у сфері освіти та охорони здоров'я для кращого задоволення суспільних потреб. Доповідачі впевнені, що кращий розподіл повноважень на користь місцевих органів влади може посприяти дотриманню положень Статті 4 (3) Хартії.

86. Після перемовин з різними співрозмовниками під час візиту, доповідачі констатують розбіжність між правовим станом місцевого самоврядування в Україні та дійсністю. Ряд чинників обмежують зміст і межі місцевого самоврядування:

- тенденція до централізації повноважень національних відомств;
- відсутність стабільної економічної бази на місцевому рівні;
- слабкість фінансового устрою місцевих і регіональних органів влади (див. Розділ 4.7: Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування);
- відсутність чіткого розподілу повноважень і адміністративної діяльності між установами центрального уряду і місцевими та регіональними органами влади, що може спричинити перетин або дублювання при здійсненні повноважень.

87. Доповідачі вважають, що крім вищезгаданих аспектів, є ще декілька чинників, які обмежують повне й комплексне здійснення місцевого самоврядування місцевими органами влади. За 22 роки після здобуття незалежності Україна все ще не спромоглась здійснити всебічну й узгоджену реформу місцевого і регіонального самоврядування.

88. Через брак повноважень та економічних і фінансових ресурсів більшість місцевих органів влади вже не мають “спроможностей”, про які згадує Стаття 3 Хартії. Крім того, активізація діяльності відповідних міністерств роками сприяла спеціалізації та підвищенню адміністративної ролі установ центрального уряду на місцевому й регіональному рівні. Це спричинило високий рівень втручання центрального уряду у сферу діяльності місцевих органів влади.

89. Крім того, наявна тенденція до збільшення таких наслідків: зі збільшенням адміністративної ролі і штату центрального уряду зростає і кількість перешкод, що заважають реформі структур місцевого і регіонального врядування (реформі, яка могла б завершитись передачею повноважень місцевим установам, що супроводжується передачею відповідного персоналу й фінансування). Ці тенденції суперечать Статтям 20 і 71 (2) Закону про місцеве самоврядування в Україні, згідно яких “Державний контроль ... не повинен призводити до втручання ... у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень”. Хоча задум цього обмеження і стосується конкретного питання нагляду, воно може застосоване ширше, щоб стримати намагання центрального уряду вплинути на розподіл і здійснення повноважень на шкоду місцевим органам влади і їхньому праву на самоврядування.

90. Що стосується фінансування делегованих повноважень, асоціації засудили ряд порушень принципу спільного фінансування, стверджуючи, що центральний уряд не покриває повністю витрат на делеговані повноваження. Асоціація міст України навела приклад системи міського електротранспорту. Вона стверджує, що у контракті немає вимоги, щоб центральний уряд своєчасно переказував до місцевих бюджетів кошти, необхідні для покриття витрат, пов'язаних із наданням транспортних послуг за заниженими тарифами, і належної компенсації різниці між тарифами (затвердженими Міністерством інфраструктури і Міністерством економічного розвитку) і фактичною вартістю транспортних послуг. Тому якщо компенсація з національного бюджету не виплачується, фінансову підтримку компаніям міського електротранспорту мають виплачувати лише міські ради.³⁶

91. Як наслідок, місцеве самоврядування руйнується, а сфера його дії обмежується. Довіра місцевого населення, згідно Статті 2 (1) Закону про місцеве самоврядування в Україні, має основоположне значення для будь-якого місцевого чи регіонального органу влади, а значить, і для права на самоврядування. Віра населення у здатність місцевих і регіональних установ ефективно керувати суттєвою часткою суспільних справ в Україні ослабла. Отже, доповідачі впевнені, що місцеве самоврядування в Україні потребує, і в законодавчій сфері, і в політичній практиці, всебічної реформи для забезпечення достатнього рівня дотримання положень Хартії.

92. Доповідачі не почули якоїсь загальної критики адаптації здійснення делегованих повноважень до місцевих умов у сенсі Статті 4 (5) Хартії. Громадам з населенням до 5 000 мешканців, через їхні малі бюджетні можливості, очевидно, важко фінансувати делеговані повноваження.

³⁶ АМУ, прес-реліз від 10 грудня 2012 р.

93. Що стосується консультацій, передбачених Статтею 4 (6) Хартії, у Статті 146 Конституції зазначається, що “Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом”. Відповідно, Україна 16 квітня 2009 р. ухвалила Закон 1275-VI про асоціації органів місцевого самоврядування, який набрав чинності 2 червня 2009 р. Згідно закону, взаємодія переважно відбувається у формі “участі у консультаціях” (Розділ IV: Засади взаємодії асоціацій з державними органами, Стаття 17, п. 2.а і б). Національні асоціації мають право на консультації з Президентом України, Верховним судом, Парламентом і Кабінетом Міністрів.

94. Представники національних асоціацій відзначають, що формально, консультації функціонують належним чином. Вони також відзначили вдосконалення процедур консультацій з новим урядом Азарова. Постановою № 1065 від 21 листопада 2012 р. Кабінет змінив регламент уряду. Тепер представників Асоціації допускають на засідання Кабінету з правом дорадчого голосу “під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку”. Відповідні міністерства мають залучати асоціації до підготовки проектів законодавчих актів (що зачіпають їхні інтереси). Міністри повинні повідомляти, у якому обсязі думка асоціації була врахована у проєкті.

95. Асоціації регулярно запрошують на засідання парламентських комітетів, але народні депутати (в тому числі від опозиційних партій) дуже часто не враховують їхніх пропозицій. Що стосується участі асоціацій у національних координаційних структурах, то три асоціації (Асоціація районних та обласних рад, Асоціація міст України та Асоціація сільських та селищних рад) представлені у «Конституційній асамблеї», утвореній у 2012 р. для підготовки потрібних конституційних змін в розрізі територіальної реформи. Крім того, центральні органи виконавчої влади повинні перед створенням дорадчих чи консультативних органів або робочих груп забезпечити можливість участі представників асоціацій.

96. Що стосується процедур підготовки податкових оцінок в цілях бюджетного планування, з асоціаціями консультуються, але не залучають їх до адміністративного процесу. Проте, крім консультацій у вузькому значенні цього терміну, є й інші приклади співпраці та консультацій між асоціаціями та урядом. Наприклад, Асоціація сільських і селищних рад підписала меморандум з Міністерством аграрної політики щодо проєкту “Рідне село”, що має на меті підвищити престиж малих сіл і селищ.

97. Хоча українське законодавство надає місцевим органам влади вражаючий перелік місцевих повноважень, складність законодавства, відсутність чіткого і явного бачення розподілу повноважень між різними рівнями та випадки втручання у діяльність на різних рівнях врядування (зокрема, через місцеву й регіональну діяльність установ центрального уряду) обмежують як обсяг Статті 4 (2) Хартії, так і право місцевих органів влади “вільно вирішувати будь-яке питання”. На думку доповідачів, Україна лише частково виконує це положення Хартії.

98. Що стосується права на консультації, передбаченого Статтею 4 (6) Хартії, доповідачі вважають, що закон забезпечує формальні процедури у відповідності до Хартії, і що на практиці наявні механізми, здається, працюють ефективно. Доповідачі, однак, відзначили скарги місцевих органів влади на те, що їхню точку зору часто не беруть до уваги.

4.3 *Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування*

Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

99. Стаття 85 (29) Конституції включає до повноважень Верховної Ради “утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів”. Згідно Статті 93 (13), територіальну структуру України можна змінювати лише законами країни, президентським указом чи іншим адміністративним актом.

100. Стаття 26 (41) Закону про місцеве самоврядування в Україні надає міським радам повноваження прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою. Стаття 15 (1) Закону про місцеве самоврядування в Україні дозволяє злиття “чи інші форми можливого об'єднання”. Чи об'єднувати адміністративно-територіальні одиниці зі спільним адміністративним центром – це питання, яке може бути вирішене лише на місцевому референдумі (Стаття 6

Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми)³⁷. У цьому контексті важливо надати громадськості чітке й повне пояснення необхідності зміни кордонів. Хоча закони передбачають попередні консультації, необхідність реформи територіального устрою очевидна. У зв'язку з цим Асоціація сільських і селищних рад виступає за гнучку політику, спрямовану на прийняття рішень про злиття громад на добровільній, а не примусовій основі. Так чи інакше, Стаття 5 Хартії вимагає консультацій з відповідними органами влади, незалежно від обраного інструменту злиття.

101. Таким чином, українське законодавство відповідає Статті 5 Хартії.

4.4 Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

- 1 Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.
- 2 Умови служби співробітників органів місцевого врядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

102. Міста, села та селища мають право формувати структуру своїх адміністративних установ. Крім того, згідно Статті 140 (5) Конституції, міські ради мають право організувати "управління районами в містах", а Стаття 140 (6) дозволяє сільським, селищним і міським радам створювати "органи самоорганізації населення" (Стаття 14 Закону про місцеве самоврядування в Україні). Стаття 26 (5 і 6) Закону про місцеве самоврядування в Україні відповідає Статті 6 Хартії в тому, що вона надає повноваження міським, сільським і селищним радам³⁸.

103. Загалом, у зв'язку з серйозними бюджетними проблемами, питання структур установ місцевих і центральних органів влади та адміністративного персоналу на місцевому й регіональному рівні залишається актуальним. На виконання угоди "stand-by" з МВФ Україна зобов'язалась, в частині, що стосується адміністративних установ та їх персоналу³⁹, здійснити реформу державного управління для зменшення кількості підрозділів і підвищення їхньої ефективності, а також запровадити обмеження на збільшення заробітної плати державним службовцям центральних і місцевих органів влади.

104. У цьому контексті варто відмітити, що в Україні відбулося досить велике збільшення кількості державних службовців центрального уряду. Наведений нижче графік показує збільшення чисельності працівників і їхній розподіл між різними рівнями адміністрації. Виглядає, що збільшення пов'язане з розширенням адміністративного сектору центрального уряду, що, зокрема, змушує Державу раціоналізувати свою адміністрацію одним з наступних шляхів:

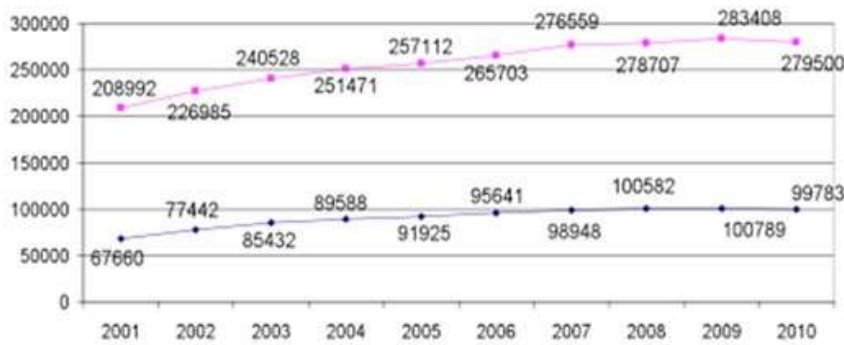
- реформа для підвищення ефективності та дієвості адміністрації;
- систематичне дослідження й перерозподіл повноважень на основі досвіду децентралізації і раціоналізації громадських послуг в інших європейських країнах;
- реформа адміністративної структури центрального уряду на місцевому та регіональному рівні;
- передача в приватні руки задач, які до того покладались на центральний уряд або, у разі необхідності, на місцеві органи влади.

³⁷ Див. CDLR, *Structure and operation of local and regional democracy, Ukraine, Situation in 2010*, page 15, para. 2.4.

³⁸ Стаття 26 (5): "затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів ... витрат на їх утримання"; Стаття 26 (6): "утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради".

³⁹ <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/ukr/121010.pdf>. IMF, *Ukraine: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding*, 10 December 2010, див. п. 12.

105. Зміни кількості державних службовців центрального уряду (верхня крива) і місцевих органів влади (нижня крива):⁴⁰

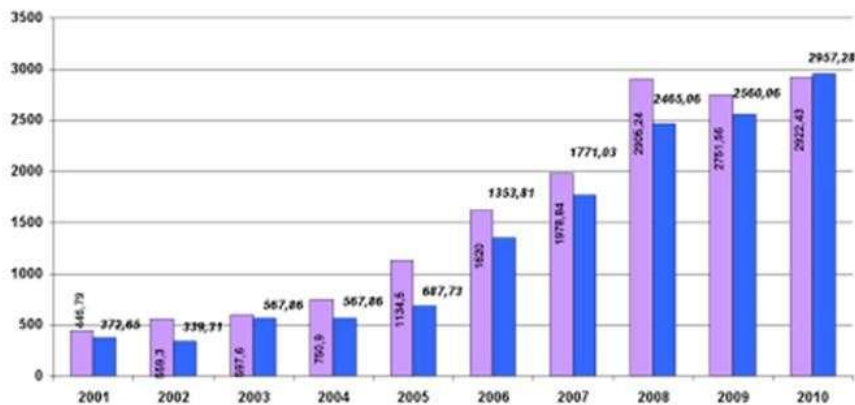


106. У той час як планується делегувати повноваження місцевим органам влади, реформи потрібні для того, щоб зробити місцеві адміністративні установи більш ефективними, з особливою увагою до кваліфікації персоналу, з тим, щоб масштабне переведення персоналу з одного рівня на інший обов'язково покращило функціонування адміністративного апарату. Зрозуміло, що більшість місцевих органів влади відносно помірному розміру не бажають починати таку реформу, або їм бракує можливостей для цього, без особливої допомоги від центрального уряду.

107. Національне агентство України з питань державної служби зараз працює над оновленням штатного розкладу і часу роботи держслужбовців. Асоціації беруть участь у цій роботі з тим, щоб надати цифри, що стосуються державної служби на місцевому та регіональному рівні. Щодо статусу персоналу, уряд відкликав проект Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", проти якого рішуче виступили асоціації. Буде підготовлено новий проект, у якому реформа національної державної служби буде більш узгоджена з реформою місцевої державної служби.

108. Що стосується розмірів заробітної платні державних і місцевих держслужбовців, декілька важливих показників наведено на діаграмі нижче⁴¹. Різке зростання платні місцевих держслужбовців у 2005-2008 рр. в останні роки уповільнився. Середня платня місцевих держслужбовців, яка зменшилась у 2009 р., залишається стабільною.

Середня заробітна платня державних службовців, які працюють в центральному уряді (праворуч) і місцевих органах влади (ліворуч)



109. Формально, українське законодавство відповідає положенням Статті 6. На практиці, однак, враховуючи вимоги раціоналізації на місцевому рівні та обмежені адміністративні можливості малих одиниць (зокрема сільських), можливість органів влади визначати власні адміністративні структури у сенсі Статті 6 Хартії важко забезпечити.

⁴⁰ Джерело: Національне агентство України з питань державної служби, 2 вересня 2011 р.

⁴¹ Джерело: там само. 100 грн. на 9 травня 2012 р. дорівнювали 9,24 євро.

4.5 Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні

Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні

- 1 Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.
- 2 Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.
- 3 Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

110. Згідно Статті 141 (3) Конституції, “Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом”. Деталі регулює Закон про статус депутатів місцевих рад⁴² і Закон про місцеве самоврядування в Україні. Також існує проект Закону про “механізми звільнення депутатів”⁴³. Що стосується боротьби з корупцією, Закон № 320-VI від 7 квітня 2011 р. стосується також депутатів місцевих і регіональних рад.

111. Обрані депутати ради або члени її виконавчих органів отримують зарплатню як державні службовці, які працюють на постійній основі. Ця зарплатня підлягає оподаткуванню.

112. Що стосується боротьби з корупцією на національному рівні, доповідачі взяли до відому повідомлення Міністра внутрішніх справ 2012 р.⁴⁴ та законодавчі заходи, вжиті для вирішення цієї проблеми⁴⁵. Доповідачів повідомили, що звільнення мерів кількох українських міст в регіонах – Сум, Південного, Чернівців і Тернополя – спричинило в асоціації дискусію, чи не було підсилення антикорупційного законодавства приводом розпочати непропорційне судове переслідування цих мерів.

113. Участь жінок у політичному житті на місцях помітніша в селах і селищах, де 50% голів і 70% депутатів - жінки. Ця цифра в областях становить від 15 до 20%. У Дніпропетровську, наприклад, 20 зі 120 депутатів і 72% адміністративного персоналу – жінки.

114. Загалом українське законодавство відповідає принципам, закладеним у Статті 7 Хартії. При цьому, що стосується застосування п. 1, доповідачі занепокоєні повідомленнями, які надійшли до них про випадки звільнення мерів після довільного розгляду справ, нібито на підставі Закону про боротьбу з корупцією. Незалежно від того, чи обґрунтовані такі повідомлення, оскільки після звільнення не було проведено виборів, посади цих мерів залишаються вакантними дуже довгий час (іноді роками), і це явно становить проблему для місцевої демократії, особливо з точки зору Статті 7 (1) Хартії.

4.6 Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

- 1 Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.
- 2 Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.
- 3 Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

⁴² Докладніше про цей статус див. CDLR, *Structure and operation of local and regional democracy, Ukraine, Situation in 2010*, pages 19 et seq, section 5: *Status of local elected representatives*.

⁴³ Див. прес-реліз Асоціації міст України від 11 березня 2013 р.

⁴⁴ http://www.kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/125818.

⁴⁵ Див. Закон про боротьбу з корупцією від 14 травня 2013 р. Цей закон зменшує до 80 000 грн. поріг, вище якого державні службовці повинні декларувати додаткові доходи, і збільшує кількість високопосадовців, зобов'язаних декларувати такі доходи.

115. Згідно Статті 20 Закону про місцеве самоврядування в Україні, “Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень”. Крім того, Стаття 35 Закону про місцеві державні адміністрації перелічує декілька принципів відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, які стосуються також здійснення адміністративного нагляду:

- взаємодія;
- сприяння працівників центрального уряду місцевим посадовцям;
- обмеження нагляду законом;
- врахування пропозицій місцевих органів та посадовців;
- попереднє повідомлення місцевих органів влади у випадку вирішення питань, важливих на місцевому рівні, центральними органами влади⁴⁶;
- право участі в обговоренні таких питань;
- право участі та виступу на засіданнях місцевих органів влади;
- заборона втручання у справи місцевих органів влади.

116. Доповідачі вважають, що Закон по своїй суті гарантує дотримання принципів, закладених у Статті 8 Хартії щодо адміністративного нагляду за місцевими органами влади. Що ж стосується практики, то доповідачів інформували про заяви щодо надмірного контролю за місцевими органами влади, зокрема, непрямий тиск місцевих державних адміністрацій на місцевих виборних представників, що призвело до усунення мерів (наприклад, у Черкасах). Ці твердження, якщо вони відповідають дійсності, є серйозною причиною для занепокоєння доповідачів масштабами такого нагляду, який у цих випадках не міг би вважатися пропорційним, як того вимагає Хартія.

4.7 Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

- 1 Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
- 2 Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.
- 3 Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
- 4 Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.
- 5 Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.
- 6 Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.
- 7 У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування не призначаються для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.
- 8 Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

⁴⁶ Згідно Статті 35 (2) Закону про місцеві державні адміністрації 1999 р., у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

117. Представники місцевих і регіональних органів влади повідомили про ряд структурних проблем, на їхню думку, характерних для фінансової структури місцевої і регіональної влади в Україні:

- відсутність прогресу у посиленні системи місцевих фінансів з 2001 р.;
- складне бюджетне планування на рівні центрального уряду, яке не враховує інтересів місцевих і регіональних органів влади;
- структурна слабкість фінансових повноважень місцевих і регіональних органів влади;
- диспропорція між власними ресурсами і наданими повноваженнями;
- стягнення з боку центрального уряду, що негативно впливає на загальні надходження від місцевого оподаткування;
- недофінансування повноважень, делегованих центральним урядом;
- відсутність чітких і зрозумілих критеріїв міжбюджетних відносин;
- відсутність належного вирівнювання на рівні регіонів (областей);
- необхідність кращої взаємодії/співпраці з Міністерством фінансів.

4.7.1 Загальна ситуація

118. Бюджетна ситуація в місцевих органах влади в Україні дуже залежить від загальної економічної і фінансової ситуації в країні. В економічному сенсі, бюджети місцевих органів влади дуже великі: приблизно 7,2% ВВП країни генерується на місцевому рівні (не рахуючи міжбюджетних трансфертів). Міністерство фінансів оцінює загальну суму бюджетів місцевих органів влади на 2013 р. у 220 млрд. грн. Загальні видатки національного бюджету у 2013 р. становлять 410,66 млрд. грн. при максимальному дефіциті у 50 млрд. грн.⁴⁷ (в т.ч. «Нафтогаз» - 82 млрд. грн.). Видатки за перші шість місяців 2013 р. склали 112,1 млрд. грн., що на 13,2% вище, ніж за той же період 2012 р.

119. Проте, важливе значення мають два вихідних фактора: Рівень ВВП на душу населення, порівняний з країнами, що розвиваються (як показник успіху чи невдачі політики економічного розвитку і, таким чином, потреби реформ на кожному рівні врядування), та

120. Шанси підтримання чи досягнення балансу національного бюджету в середньостроковій перспективі (як показник потреби проведення політики бюджетної дисципліни у наступні роки згідно з заявами МВФ).

121. Аналіз ситуації в Україні у 2011 р. (за купівельною спроможністю), у порівнянні з іншими країнами Східної Європи, за даними МВФ⁴⁸, досить показовий: маючи ВВП на душу населення менше 10000 євро, Україна знаходиться нижче Сербії (близько 15000 євро), Хорватії (близько 25000 євро) і Словенії (близько 38000 євро), і далеко відстає від країн Єврозони (близько 45000 євро). Відсталість країни, в сенсі конкурентоспроможності й потенційного зростання продуктивності та в сенсі модернізації адміністративних структур, очевидна. Нам треба буде побачити, чи є якісь ознаки позитивних змін у зростанні ВВП.

122. Загальні перспективи економічного зростання не дуже обнадійливі для України⁴⁹, хоча уряд приділяє особливу увагу відродженню галузей промисловості з високим технічним та науковим потенціалом⁵⁰ і сподівається, що ця політика позитивно вплине на ринок праці. Міжнародні спостерігачі очікують зменшення зростання у 2013 р., тоді як національний бюджет цього року ґрунтується на прогнозі зростання ВВП у 3,4%.

123. Крім того, статистика зростання загального державного боргу у 2003-2013 рр. теж показова. Хоча сумарний державний борг у 2011-2012 рр. суттєво впав (біля 40% ВВП), ситуація залишається напруженою, бо цілі «угоди stand-by» з ВМФ не виконуються, що означає, що уряду, імовірно, доведеться продовжувати свою нинішню політику, або збільшуючи надходження, або скорочуючи витрати, або і те й інше. Простір для менш жорсткої бюджетної політики місцевих і регіональних органів влади дуже обмежений.

124. Таблиця, наведена у Додатку III, на основі даних Державної служби статистики, демонструє

⁴⁷ Закон про бюджет на 2013 р, № 11000.

⁴⁸ Джерело: Deuber, Schwabe, *Der wirtschaftliche Fortschritt bleibt aus – Ukraine-Analysen n° 94*, 13.9.2011.

⁴⁹ <http://en.interfax.com.ua/news/general/152300.html>

⁵⁰ http://www.ukrinform.ua/eng/news/government_aims_to_revitalize_economy_boiko_301833">Українформ

значні розбіжності між регіонами України за річним доходом. Ці цифри також показують, наскільки важливою буде політика вирівнювання, якщо Україна вирішить взяти заходів для регіонального розвитку і запровадити вертикальне та горизонтальне фінансове вирівнювання. У цьому контексті слід згадати Закон про стимулювання розвитку регіонів,⁵¹ змінений у 2011 р.: згідно з твердженням Міністерства регіонального розвитку, мета цього закону – підтримати економічний, соціальний та екологічний розвиток регіонів, спираючись на регіональну політику ЄС. Він ґрунтується на концепції “кризових регіонів” і перелічує ряд заходів допомоги, якими ці регіони можуть користуватися впродовж семи років (з можливим подовженням максимум до п’яти років). Згідно Міністерства, такі заходи у кризових регіонах не виконуються. Цифри у цій таблиці, таким чином, треба буде перевірити для оцінки успіху чи невдачі заходів, спрямованих на збалансування економічного розвитку країни.

125. Зараз за участі асоціацій готується проект Закону “Про засади державної регіональної політики”, на виконання рішення, ухваленого Радою регіонів у березні 2013 р. Цей законопроект має визначити основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні аспекти регіональної політики України.

4.7.2 Правові засади

126. Стаття 142 Конституції визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Стаття 142 (3) говорить, що “Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”. Ці норми деталізовані в Розділі III Закону про місцеве самоврядування в Україні 1997 р. Стаття 62 цього Закону, зокрема, містить положення про обов’язок держави фінансово підтримувати місцеві органи влади, про систему фінансового нагляду, гарантії базового доходу та критерії, які необхідно виконувати, а також про умови державних зборів і критерії, що застосовуються до “мінімальних” бюджетів місцевих органів влади⁵². У 2011 р. набули чинності кілька поправок⁵³. Згідно Статті 66 (1), “Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб”. Стаття 7 (3) Бюджетного кодексу закладає “принцип самостійності державного бюджету і місцевих бюджетів”, інші основоположні положення містяться у Розділі IV, “Міжбюджетні відносини” Податкового кодексу, ряд інших спеціальних законів теж містять деякі відповідні положення.

4.7.3 Надходження

127. Що стосується надходжень, то згідно Податкового кодексу 2011 р., загальнодержавні податки та збори (Стаття 9) включають податок на прибуток підприємств, податок на доходи приватних осіб, податок на додану вартість (ПДВ), податки на державні підприємства та збір за першу реєстрацію транспортного засобу, екологічний податок, рентну плату за транспортування нафтопродуктів і транзит природного газу та аміаку територією України, нафтові податки, митні збори та збори за спеціальне використання води, лісових і сільськогосподарських ресурсів.

128. Згідно Статті 10 Кодексу, місцеві податки та збори⁵⁴ включають податок на нерухоме майно (інше, ніж земельні ділянки) і єдиний податок. Місцеві збори включають адміністративні збори за провадження окремих видів господарської діяльності, збір за паркування та туристичний збір. З 1 липня 2012 р. планувалося введення нового податку на нерухомість, який мав

⁵¹ Закон від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів», який набув чинності 1 січня 2006 р.

⁵² Стаття 62 - Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

⁵³ Бюджетний кодекс, див. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/annot/en/2456-17>, і оподаткування, див.

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/annot/en/2755-17>.

⁵⁴ Документ CDLR, Structure and operation of local and regional democracy, Ukraine, situation in 2010, дає принаймні перелік головних власних ресурсів у розділі 28 (стр. 24).

поліпшити податкову ситуацію в муніципалітетах. Але є сумніви, чи матеріалізуються позитивні наслідки, очікувані урядом. Цей податок стосується лише 1% будинків і дасть місцевим бюджетам всього 100 млн. грн., що не дуже суттєво. Крім того, місцеві органи влади не можуть впливати ані на адміністрування, ані на ставки податку. Плата за адміністративні послуги є ще одним важливим джерелом доходу. Асоціації і відповідне міністерство зараз обговорюють проект Закону “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”⁵⁵.

129. Місцеві бюджети, таким чином, складаються з власних ресурсів, квот відповідних національних податків і державних трансфертів. Власні ресурси також включають податки на прибуток місцевих компаній, платежі підприємств місцевим землевласникам і надходження від приватизації місцевих підприємств та використання майна⁵⁶. Основний податок – це податок на прибуток (податок на рекламу був недавно скасований). Після реформи 2011 р. Україна прямує до посилення податкової конкуренції між муніципалітетами, спрощення податкової системи і, в принципі, збільшення бюджетів місцевих органів влади⁵⁷. Очевидно, ці заходи (ще) не призвели до збільшення власних ресурсів місцевих органів влади, хоча у місті Києві відбулись суттєві зміни – надходження міста у 2011-2012 рр. зросли на 15,4%.⁵⁸ Міністерство фінансів стверджує, що надходження місцевих органів влади у 2012 р. стабілізувались завдяки ряду урядових заходів, включаючи розширення джерел надходжень, що забезпечило податкові надходження на загальну суму 11,3 млрд. грн.

130. Муніципалітети стикаються з певними складнощами у сфері податкового управління, оскільки українська податкова система в цілому надто складна. Експерти Світового банку повідомляли, що в Україні існує 135 різних видів податків⁵⁹. Під час візиту представники уряду постійно підкреслювали важливість економічних зобов'язань місцевих органів влади, а отже, доповідачі переконані, що держава, яка має повноваження у податковій сфері, несе особливу відповідальність за запровадження простої, прозорої та ефективної фіскальної системи.

131. Нова система мала б також передбачати спрощення організації місцевих податків і зборів. Існуючі структури настільки складні, що збирання податків ледь дає прибуток. Реагуючи на цю проблему, держава у 2011 р. внесла зміни до Податкового кодексу. Вона замінила 12 дрібних податків лише п'ятьма (податки у сфері транспорту, туризму й бізнесу та податок на додану вартість при купівлі підприємств). Однак деякі місцеві органи влади нарікають, що ситуація погіршилась: десять місцевих податків було скасовано чи передано до компетенції Держави, у тому числі податки у сфері транспорту та закупівель. За даними посадових осіб з міста Івано-Франківськ, новий Податковий кодекс, який набув чинності 1 січня 2011 р., призвів до втрати надходжень на суму 20 млн. грн. з загальної суми 670 млн. грн. бюджетних надходжень. Крім того, субсидії на сферу освіти та охорони здоров'я були зменшені на 20 млн. грн. У той же час єдиний податок не входить до податків, включених у розрахунок трансфертів (тобто так званого “кошику прибутків”), і перераховуваних до бюджету розвитку. Крім того, плата за землю зараз іде в бюджети міст, сіл і селищ. (Раніше 60% ішло містам місцевого значення, селам і селищам, і 75% - містам обласного значення.) Як наслідок, втрати від ринкових змін були майже компенсовані, хоча в ряді міст, наприклад у Хмельницькому, ринкові зміни були дуже значними.

132. Приклад податку на нерухомість ілюструє деякі типові риси та проблеми місцевого оподаткування:

- Податкова база обмежувалась великою кількістю винятків і пільг (за даними Міністерства фінансів, у 2003 р. ці пільги складали 66.7% податкового потенціалу).
- Немає конкуренції між місцевими органами влади через верхні ліміти, встановлені на платежі.
- Адміністративні витрати на збирання податків дуже високі.
- Введення нового податку на нерухомість було відкладене з 1 січня до 1 липня 2012 р. Процеси розрахунку складні, і введення в дію може бути затримане ще більше. Кілька поправок, що зміцнили податковий потенціал місцевих органів влади, були внесені реформою Бюджетного кодексу у 2011 р.

⁵⁵ Див.: Прес-реліз АМУ від 15 квітня 2013 р.: <http://www.auc.org.ua/en/news/experts-are-scrutinising-draft-law-determine-list-administrative-services-and-related-payments>

⁵⁶ http://www.ukrinform.ua/eng/news/uah_795_million_comes_to_budgets_from_land_sale_state_agency_302803.

⁵⁷ Закон № 2456-VI від 8 липня 2010 р.

⁵⁸ http://www.ukrinform.ua/eng/news/kyiv_tax_office_collects_almost_uah_10bn_in_taxes_281851.

⁵⁹ <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=475&listid=166136> від 12 березня 2012 р.

133. Отже, асоціація вимагає, щоб базу оподаткування було розширено і щоб було менше винятків і пільг, аби збільшити надходження органу місцевої влади.

134. Що стосується прибутків місцевих підприємств, то оскільки держава постійно обмежує тарифи на житло та громадські послуги на місцевому рівні, більшість місцевих підприємств – у боргах і не можуть одержувати прибутків, які дозволили б їм робити необхідні інвестиції.

135. Місцеві органи влади отримують надходження податку на доходи фізичних осіб. Ставка цього податку, однак, обмежена 15% і не змінилася, тому надходження, які він дає, залежать від економічної активності, і зокрема, від зростання зарплат та ситуації з безробіттям, іншими словами, кількості людей, які підлягають цьому податку. Крім того, широка система винятків обмежує базу цього податку. Нарешті, цей податок створює нерівність між місцевими органами влади, оскільки він справляється за місцем роботи людини. Він сприяє «заможним» містам, зменшує розмір цього податку у сільських районах і спричиняє потребу в системі фінансового вирівнювання. Сільські органи влади дуже залежать від державних дотацій, оскільки їхні надходження від цього податку невеликі.

136. Для зміцнення економічної бази місцевих громад в середньостроковій перспективі доповідачі пропонують збільшити виробництво чистої та відновлюваної енергії,⁶⁰ але цією можливістю в Україні досі нехтують. Геотермальна, сонячна й вітрова енергія, а також біопаливо та спалювання відходів давали 0,71% виробництва первинної енергії у 2008 р., у той час як більшу частку енергії в країні забезпечували атомна енергія (28,8%), вугілля (41,4%), природний газ (22,1%) і нафта (5,3%). Однак потенціал доходів муніципалітетів завдяки збільшенню генерації відновлюваної енергії є значним. Це має призвести, зокрема, до збільшення прямих прибутків енергогенеруючих компаній (які не підлягають фінансовому вирівнюванню), збільшення доходів працівників виробничих підприємств, використання місцевих ресурсів замість закупівлі енергоносіїв за кордоном і стабілізує доходи виробників відновлюваної енергії.

137. «Тіньова економіка» відображає беззаперечну реальність в Україні і спричиняє суттєве скорочення податкових надходжень⁶¹, уряд зараз розглядає можливість зниження податку на прибуток фізичних осіб (з 15 до 10%). Такий захід також вплинув би на місцеві органи влади, але без реформи пенсійного законодавства він не вплине на зарплати, в сенсі їх наближення до зарплат «тіньової економіки».

4.7.4 Бюджетна система

138. Українська бюджетна система поділена на два рівні: державний бюджет і бюджети місцевих органів влади (усього 12 086). Між цими двома рівнями здійснюються вертикальні міжбюджетні трансферти, і держава підтримує міжбюджетні зв'язки з 692 бюджетними системами на місцевому та регіональному рівні.

139. Головна мета міжбюджетних трансфертів – збалансувати бюджети місцевих і регіональних органів влади⁶². Вони розраховуються на загальних критеріях на основі Постанови Кабінету міністрів № 1149 від 8 грудня 2010 р. Ключовим показником для розрахунку є коефіцієнт балансу, який використовують для розрахунку суми податкових надходжень, що залишається для використання регіонами та громадами, які мають надлишок. Попередня система не передбачала ніяких заохочувальних заходів, спрямованих на регіони-боржники, щоб заохотити їх збільшувати власні податкові ресурси (оскільки борги менш-більш покривались державними трансфертами), чи на регіони-донори, щоб заохотити їх збільшувати власні податкові надходження, оскільки надлишок забирала держава. Попри ряд змін, внесених у метод розрахунку бюджетного потенціалу (Статті 64 і 66 Бюджетного кодексу 2011 р.), не відбулось змін у системі коефіцієнтів чи у високій централізації міжбюджетних відносин.

140. Загальна сума міжбюджетних трансфертів сягає 44% державного бюджету, 42% з яких іде до загального фонду. Спеціальні трансферти здійснюються з конкретною метою гарантувати порівняні рівні соціального захисту та підтримати місцевий і регіональний економічний і соціальний розвиток (особливо в галузі будівництва). Суми вирівнювання розраховуються на

⁶⁰ <http://www.bloomberg.com/news/2012-09-28/ebd-to-lend-10-million-for-ukrainian-municipal-energy-project.html>

⁶¹ http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/konjunktur-ukraine-will-schattenwirtschaft-mit-steuerreform-bekaempfen_aid_783814.html. 54% надходжень у 2012 р. були передані Казначейству.

⁶² http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/CoE-Policy-advice-on-the-Allocation-of-Inter-Budget-Transfers_2011.pdf

основі окремих мешканців (і споживачів місцевих послуг) і мають на меті забезпечити баланс між надходженнями та витратами місцевих і регіональних органів влади. Бюджетний кодекс визначає, які місцеві надходження включаються до системи міжбюджетних трансфертів (Статті 64 та 66 (АР Крим)), а які не включаються (Стаття 69). За допомогою цього механізму держава може збільшувати чи зменшувати фіскальну важливість цих надходжень для місцевих органів влади, що впливає на їхню самостійність у сенсі Статті 9, п. 1 Хартії, включаючи окремі види надходжень місцевих органів влади до системи міжбюджетних відносин або виключаючи їх з неї. Як наслідок, системі бракує прозорості, вона доволі складна й нестабільна, що робить місцеву систему оподаткування досить непередбачуваною. Крім того, орган влади мало зацікавлений у запровадженні "фінансово вигідного" податку в середньостроковій перспективі, якщо він побоюватиметься, що це джерело надходжень кінець-кінцем буде включене у міжбюджетну систему держави.

141. Деякі місцеві органи влади нарікають на критерії розподілу трансфертів, які дають державі широкі довірливі повноваження, або не погоджуються з загальним браком критеріїв вирівнювання. Що стосується Фонду регіонального розвитку (Стаття 24(1) Бюджетного кодексу), він має кошти, еквівалентні 1% національного бюджету, що дорівнює приблизно 400 млрд. грн. у 2013 р. 1% цієї суми (4 млрд. грн.) призначається для фонду. Сімдесят відсотків фонду розподіляється залежно від кількості мешканців у кожному регіоні, а інші 30% - з урахуванням критеріїв, пов'язаних з їхньою економічною потужністю. Три млрд. грн. виділяється на економічний і соціальний розвиток⁶³. До цього слід додати різноманітні гранти (такі, як 3 млрд. грн. на національні шляхи). 1,4 млрд. грн. резервується для фінансування національних проектів. Ці кошти були розподілені Бюджетним комітетом Верховної Ради таким чином: 50% було виділено регіонам, але три регіони не отримали нічого, три регіони отримали 70% виділеної суми, а інші поділили решту. Незважаючи на встановлені критерії розподілу коштів (Постанова Кабінету міністрів № 6565 від 4 липня 2012 р.), рішення приймалися за політичними мотивами. Коли кошти вже були виділені Фонду регіонального розвитку, критерії розподілу були змінені в Парламенті.

142. Приклад Фонду регіонального розвитку ілюструє ще одну структурну проблему складання бюджету України. Хоча запровадження бюджетного планування на основі спеціальних програм теоретично дозволяє точніше розподіляти фінансування, необхідно якомога ретельніше сформулювати цілі, яких треба досягти. Але, по-перше, є дуже велика кількість спеціальних програм – саме лише місто Київ виконує десь близько тридцяти – а по-друге, цілі часто ставлять за кількісними, а не якісними показниками. Таким чином, є ризик того, що програми перетинатимуться (наприклад, у сільських районах, з 1991 р. було прийнято сорок різних програм, терміни яких іноді частково перетинались), і що програми не відповідають поставленим цілям або, ще гірше, що в них не було обґрунтування пріоритетного розподілу коштів.

143. Проблемою є також те, що більшість областей не мають генеральних планів розвитку і таким чином не можуть визначити пріоритети, щоб користуватись фінансуванням за рахунок Фонду. Як наслідок, проекти, подані на затвердження уряду – це проекти, спрямовані не на вирішення питань місцевого розвитку, а на будівництво соціальних об'єктів (шкіл, лікарень).

144. Ще одна проблема стосується застосування бюджетних правил до малих місцевих одиниць. Вони теж підпорядковуються Бюджетному кодексу, але їхня ситуація дуже відрізняється, оскільки вони мають невелике населення, велику кількість пенсіонерів і загалом низький податковий потенціал. Як наслідок, органи влади в цих селах чи селищах, особливо у сільських районах, просять відкоригувати правила відповідно до їхніх обставин. Залишається сподіватись, що Програма розвитку малих міст на 2011-2015 рр. (Постанова Кабінету міністрів № 1090 від 29 листопада 2011 р.) стане засобом покращення економічної та бюджетної ситуації цих органів влади, оскільки 75% сільських рад не можуть виконувати свої обов'язки, передбачені цим законом.

145. Бюджети місцевих і регіональних органів влади складаються з двох частин (Стаття 13 Бюджетного кодексу). Перша – це "загальний" фонд, який використовують для фінансування загальних обов'язкових витрат (1-й кошик, Статті 88-90 і 64-66 Бюджетного кодексу), друга – "спеціальний" фонд, який використовують для фінансування конкретних проектів (2-й кошик,

⁶³ Однак у 2013 р., незважаючи на вимоги закону, Фонду регіонального розвитку були виділені лише 980 млн. грн., замість 3,4 млрд. грн. Крім того, регіональні квоти на підготовку проектів, які мають фінансуватися з Фонду регіонального розвитку у 2014 р., досі не були визначені, хоча закон передбачає, що ці проекти мають подані до 1 травня попереднього року.

Статті 91, 69 і 71 Бюджетного кодексу).

146. За даними Міністерства фінансів, 40% всіх бюджетів місцевих і регіональних органів влади формуються за рахунок державних трансфертів, і 60% - з власних ресурсів (місцевий податок на доходи фізичних осіб). Власні ресурси місцевих і регіональних органів влади не включаються до системи вирівнювання. З іншого боку, за даними Асоціації міст України, місцеві бюджети все більше залежать від державних трансфертів (43,3% у 2007 р., 46,7% у 2009 р., 52,3% у 2011 р. і 53,6% у 2012 р.)⁶⁴.

147. Під час візиту делегації повідомили, що 98% витрат першої частини призначається на покриття обов'язкових витрат внаслідок виконання делегованих повноважень і зарплати персоналу. Місцеві й регіональні органи влади засмучені тим, що держава оплачує лише біля 80% середньої суми трансфертів, необхідних для покриття обов'язкових витрат. На їхню думку, ситуація може ще більше погіршитись у 2013 р., оскільки державі бракує приблизно 30 млрд. грн. на покриття цих витрат. Це спричиняє структурний дефіцит у розмірі 20% першої частини, до якої входять значні місцеві надходження податку на доходи фізичних осіб (за максимальною ставкою 15%).

148. Місцеві органи влади, таким чином, фінансують як делеговані державні повноваження, так і цей 20% дефіцит⁶⁵ із своїх власних ресурсів. Біля 10% першої та другої частини разом покриваються за рахунок власних ресурсів місцевого органу влади. Половину (5%) використовують для фінансування делегованих повноважень першої частини бюджету. Друга частина фінансується за рахунок податку на місцеві компанії. Органи влади мають право домовлятися із Казначейством про коротко- і середньострокові позики⁶⁶ на умовах, викладених у Статті 73 Бюджетного кодексу.

149. Слід зауважити, що у 2012 р. до Бюджетного кодексу були внесені зміни стосовно передачі деяких податків до другого кошику надходжень в обласні бюджети і бюджет Автономної Республіки Крим. Їхню суму оцінюють в 1 млрд. грн. Вони дозволять суттєво покращити умови обласних бюджетів, насамперед у тому, що стосується фінансування підготовки технічної документації для проектів, які фінансуються з Фонду регіонального розвитку, а також спільного фінансування цих проектів.

150. За даними національної Рахункової палати, місцеві й регіональні органи не завжди "належним чином" розпоряджаються державними коштами. Іноді кошти незаконно використовують різними шляхами, такими, як використання коштів в інших цілях, ніж це передбачено відповідними документами, неналежне інвестування коштів через відсутність точного графіку та перерозподіл невикористаних ресурсів.

151. Що стосується питання незаконного використання державних коштів місцевими органами влади, національна Рахункова палата у 2012 р. розслідувала кілька випадків, пов'язаних з фондами розвитку, у зв'язку з інвестиціями для чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Місто Тернопіль не виконало умов фінансування і використало фонди, які мали бути зарезервовані для інвестицій в інфраструктуру, для виплати зарплат лікарям, вчителям тощо. У таких випадках законодавство передбачає покарання відповідних посадовців та можливість вимагати відшкодування коштів, виділених державою. Асоціації підкреслюють, що нездатність місцевих органів влади виконувати бюджетні зобов'язання дуже часто пояснюється недоліками створеної міжбюджетної системи.

152. На думку національної Рахункової палати, важливо, щоб місцеві органи влади ефективніше використовували державні кошти. Рахункова палата готова до співробітництва з органами влади для вдосконалення застосування правил, але досі жодне місто не звернулось до неї з проханням про допомогу у вдосконаленні процедур внутрішнього аудиту на місцевому рівні. Рахункова палата, однак, отримала такі прохання від міністерств. Треба буде змінити законодавство для збільшення впливу Рахункової палати на місцеві та регіональні органи влади.

⁶⁴ Джерело: АМУ, "Стан місцевого самоврядування України 2012"

⁶⁵ Див. Асоціація міст України, "Стан місцевого самоврядування України 2012", с.3.

⁶⁶ Докладні умови середньострокових позик визначені у Постанові № 1204 Кабінету міністрів від 29 грудня 2010 р.

153. Щодо ефективності роботи Казначейства існують різні думки. Погляди заступника міністра фінансів ґрунтуються на тому, що українська казначейська система характеризується щоденними платежами. На його думку, ця система функціонує і забезпечує проведення фінансових операцій в реальному масштабі часу. Для органів влади проходження всіх фінансових операцій через Казначейство має негативний ефект, оскільки Казначейство може затримати або зупинити платежі для “керування рухом грошових коштів” і таким чином контролювати весь процес. Тому асоціації вимагають зміни законодавства для підвищення відповідальності установ Казначейства у випадку порушень у фінансових операціях.

154. Критикували також неефективність збору податків з боку різних державних органів, які звинувачують у нездатності гарантувати справедливе й регулярне оподаткування. В місті Івано-Франківськ створили спеціальний комітет для вирішення податкових проблем у співпраці з податковими органами, службою працевлаштування та соціальними службами. Більшість районів та областей України утворили консультативні комітети подібного роду.

155. Що стосується бюджетного процесу в Україні, місцеві та регіональні органи влади стверджують, що потрібно більше координації з відповідними урядовими відомствами. Згідно Статті 75 Бюджетного кодексу 2011 р., треба надавати інформацію про методику розрахунку на державному рівні фінансування для проектів місцевих бюджетів. Влада запровадила новий метод бюджетного планування на місцевому рівні, який, за повідомленням Міністерства фінансів, має полегшити середньострокове планування та оптимізувати використання фінансових ресурсів. Цей метод у 2013 р. використовуватимуть близько 700 українських муніципалітетів.

156. Що стосується форм взаємодії між місцевими та центральними рівнями врядування у сфері державних фінансів, у 2004 р. МВФ запропонував створити проміжну установу для аналізу та підготовки рішень щодо бюджетної політики країни. Доповідачі дотримуються тієї точки зору, що в національну бюджетну процедуру треба ввести правило, за яким з місцевими органами влади треба завжди попередньо радитись, щоб вони могли брати більшу участь в оцінці податкових надходжень і щоб було легше готувати місцеві бюджети протягом року. Це спростило б процес переносу наслідків національної бюджетної реформи на місцеві бюджети. Також треба активізувати публікацію податкових даних на регіональному рівні. Доповідачі вважають, що подібна координація між асоціацією місцевих та регіональних органів влади з одного боку та відповідними міністерствами з іншого, під юрисдикцією Міністерства фінансів, могла б суттєво покращити координацію бюджетної політики двох рівнів урядування. Щоб уникнути постійного планування дефіциту коштів на виконання «делегованих» повноважень, є сенс визначити й формалізувати загальний об'єм видатків на реалізацію таких повноважень у законодавстві.

157. Доповідачі вважають, що на практиці, враховуючи обмеження системи міжбюджетних відносин, ситуація з місцевими фінансами в Україні не повністю відповідає вимогам Статті 9 Хартії щодо потреби мати стабільну й незалежну фінансову базу та адекватні власні ресурси. Доповідачі вважають, що зміцнення фінансової самостійності місцевих органів влади має бути частиною реформи місцевого врядування в Україні з метою приведення ситуації у відповідність зі Статтею 9. У цьому відношенні ситуація, як доповідачі її бачать, не дозволяє зробити висновок про дотримання всіх пунктів цієї статті.

4.8 *Стаття 10 - Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації*

Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

- | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. |
| 2 | Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. |
| 3 | Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав. |

158. Одна з конкретних вимог асоціації стосується питання розвитку співпраці між місцевими органами влади. Стаття 142(2) Конституції надає місцевим органам влади право⁶⁷ взаємодіяти у сенсі Статті 10 Хартії. А проект Закону про взаємодію між місцевими органами влади мав би ще більше зміцнити співпрацю між муніципалітетами (Постанова Кабінету міністрів № 169 від 29 лютого 2012 р.).

159. Доповідачі із задоволенням відзначили створення у 2002 р. Конгресу місцевих та регіональних влад України трьома національними асоціаціями, які підписали угоду й затвердили статут з метою координації рішень між асоціаціями, подачі пропозицій уряду зі зміцнення місцевої демократії та розвитку контактів з міжнародними організаціями. Конференція складається з трьох Палат (сіл, міст і регіонів). Кожна Палата має 100 делегатів. Пленарне засідання потребує кворуму принаймні у 50% делегатів з кожної Палати. Рішення приймаються більшістю присутніх делегатів. Конгрес має Раду у складі 12 представників асоціацій, яка керує повсякденною діяльністю, ухвалює порядок денний пленарних засідань, затверджує склад Палат і розпоряджається бюджетом.

160. Пояснення, наведені вище у розділі 4.2, засвідчують існування добре налагодженої процедури офіційних консультацій. Крім того, асоціації регулярно надсилають уряду записки, де вони описують проблеми, з якими стикаються, чи коментують відносини між установами⁶⁸. Доповідачі не мали змоги перевірити, чи відповідає уряд на коментарі асоціацій – і якщо так, то в які терміни. Також слід зауважити, що асоціації уклали “угоди про співпрацю” з рядом задіяних міністерств для підготовки проекту адміністративного законодавства та правил⁶⁹.

161. Що стосується транскордонного співробітництва, то, наприклад, місто Івано-Франківськ, за повідомленнями, має двадцять угод з містами-побратимами. За фінансової допомоги ЄС (800 000 євро), місто бере участь у проекті транскордонного співробітництва з Румунією. Інші проекти виконуються за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), з санкції держави, та Екологічної фінансової корпорації Північної Європи (*Nordic Environment Finance Corporation, NEFCO*)⁷⁰.

162. Україна, таким чином, виконує Статтю 10 Хартії у законі й на практиці. Однак, належить ще переконатись, чи забезпечить згаданий вище проект Закону справжнє місцеве самоврядування, в сенсі співпраці, та право на асоціацію, чи тиск держави для збільшення співпраці між муніципалітетами підірве чи може підірвати свободу дій місцевих органів влади.

4.9 **Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування**

Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

163. Стаття 71(4) Закону про місцеве самоврядування 1997 р. передбачає: “Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.

164. У 2006 р. в Україні була запроваджена система адміністративних судів. Ці суди можуть визнавати незаконними акти органів та установ, згаданих у Статті 71, “які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.

⁶⁷ Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

⁶⁸ Див., зокрема, документ, документ, презентований Асоціацією міст України 1 липня 2011 р. на VII муніципальному форумі.

⁶⁹ Про таку угоду між АМУ та Міністерством економічного розвитку у 2012 р. див. у прес-релізі АМУ від 15 квітня 2013 р.

⁷⁰ *Nordic Environment Finance Corporation*: <http://www.nefco.org/>

165. Доповідачі дотримуються думки, що українське законодавство відповідає Статті 11 Хартії, яка передбачає право на правовий захист. Однак делегація не змогла отримати ніякої інформації, щоб оцінити, чи звертались місцеві органи влади з успіхом до адміністративних судів, і з яких конкретно питань. Також неясно, чи використовувалась Хартія як довідковий документ у подібних судових процесах.

166. Незважаючи на все це, доповідачі заохочують уряд розглянути можливість додати до Конституції положення, яке дало б місцевим і регіональним органам влади право оскаржувати у Конституційному суді акти, “адресовані” або безпосередньо дотичні до юридичної особи, для кращого юридичного захисту органів влади.

5. Регіональне самоврядування: Автономна Республіка Крим

5.1 Правові аспекти

167. Стаття 133 Конституції перелічує Автономну Республіку Крим серед різних типів регіональних одиниць⁷¹. Вона надає Конституції Автономної Республіки Крим статус національного закону. Як наслідок, Парламент Автономної Республіки Крим має більше повноважень, ніж інші органи того ж рівня, такі, як області. Інший закон (№ 3530-VI від 16 червня 2011 р.) визначає повноваження та процедури Ради Міністрів Криму.

168. Згідно Статті 10 Конституції Автономної Республіки Крим, російська мова з 1998 р. вважається офіційною мовою в усіх сферах громадського життя та мовою міжнаціонального спілкування, відбиваючи той факт, що російське населення в Криму становить більшість, і що інші етнічні групи також розмовляють російською. Такий привілейований статус російська мова має лише в Автономній Республіці Крим.

169. Україна ратифікувала Європейську хартію регіональних мов або мов меншин Ради Європи. Закон № 5029-VI від 3 липня 2012 р. про засади національної мовної політики передбачає ряд заходів, спрямованих на заохочення людей вивчати та користуватися так званими мовами меншин за певних обставин.

5.2 Політичні та економічні аспекти

170. Доповідачі зазначають, що система самоврядування в Автономній Республіці Крим ставить принаймні два окремих питання: i) чи можна використати самоврядування в Криму як модель для подальшої регіоналізації в Україні в цілому; ii) простір для маневру Криму щодо регіонального розвитку порівняно з іншими регіонами України, включаючи питання, пов'язані з дотриманням Хартії у здійсненні самоврядування.

171. Що стосується першого питання, жоден з людей, з якими ми говорили (які представляють уряд, асоціації чи Автономну Республіку), не висловився за поширення кримської моделі на решту країни (за винятком вимоги щодо існування “єдиного” виконавчого органу). Таке небажання на перший погляд може здаватись дивним, враховуючи, що населення (біля 2 млн.) та площа (26 000 кв. км) Криму роблять його типовою регіональною географічною одиницею, подібною до регіональних утворень у таких країнах, як Польща, Франція, Іспанія та Німеччина. Однак здається, що географічна, економічна, історична й етнічна ситуація Криму настільки відрізняється від ситуації інших регіонів України, що було вирішено зосередити всі політичні та економічні зусилля на соціально-економічному розвитку, не роблячи з нього модель регіонального розвитку для всієї країни.

172. Для реалізації спільних інтересів України та Автономної Республіки Крим було створено три структури.

173. Україна має представника Держави в Криму, який виконує наглядові функції, визначені Конституцією, від імені Президента України. Нагляд за міністерствами Автономної Республіки організовано згідно з загальними правилами, особливо стосовно повноважень, делегованих Державою.

⁷¹ Деталі викладені у Статтях 134-139 Конституції, Законі про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим від 23 грудня 1998 р. (№ 350-XIV) та Законі про Автономну Республіку Крим, Верховна Рада України, Закон від 17.03.1995, № 95/95-ВР.

174. Що стосується відносин між Парламентом Автономної Республіки та Парламентом України, то український Парламент має спеціальний комітет у справах Криму і регулярно розглядає робочі звіти.

175. Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим також є членом Координаційної ради при Президенті України і, відповідно, бере участь у засіданнях цього органу.

176. Фінансово-економічна криза спричинила падіння ВВП Криму на 15% у 2008-2009 рр., тоді як падіння в Україні в цілому за той самий період склало 9%. Крим багато очікує від Стратегії Криму на 2011-2023 рр., головна мета якої - сприяти економічному розвитку Криму, розробленої з ініціативи Президента України (доручення № 11/1790 від 12 серпня 2010 р.) за участі органів місцевого самоврядування, експертів ЄС та Росії і затвердженої Парламентом Криму 22 грудня 2010 р.

177. Наразі виконуються двадцять спеціалізованих програм економічного розвитку. Стратегія зосереджується на п'яти пріоритетних напрямках (туризм, агросектор, промисловість, транспорт і охорона навколишнього середовища). Крим підтримує зв'язки з 20 іншими регіонами Європи, а також прикордонними регіонами Росії. В останні роки дуже виросла торгівля з Туреччиною⁷². Окрім того, Крим зараз працює над створенням єврорегіону з російським регіоном Кубані⁷³.

5.3 Місцеві органи влади в Криму

178. Місцеві органи влади відіграють ключову роль в реалізації цієї стратегії. Політика «кластерів» (об'єднань переважно малих і середніх підприємств) має на меті посилити місцеві переваги. Місцеві органи влади мають доступ до фондів регіонального розвитку й дотацій від Автономної Республіки (про законодавство щодо Автономної Республіки див. пп. 41 і 42 вище).

179. У сфері фінансових повноважень Крим має певну свободу прийняття рішень. Він може, наприклад, повертати деякі акцизи, отримані за споживання певних продуктів, чи надавати субсидії підприємствам, щоб заохотити впровадження технологічних інновацій. Представники міста Сімферополь нарікали на певні негативні наслідки регіонального планування. Рішення зосередити дослідницькі заклади та центри з професійного навчання у північній частині Криму було не вигідним для Сімферополя.

180. У сфері містобудування органи місцевої влади загалом володіли землею для будівництва. В районах забудови дозвіл на будівництво не вимагається. Проте, поза межами таких районів для реалізації містобудівних проектів необхідно отримати дозвіл від району або відповідного міністерства Криму. Що стосується майбутніх структур місцевих органів влади, в Криму вітають посилення співробітництва між муніципалітетами та більшу децентралізацію.

181. Хоча Конституція Криму (Стаття 7(1)) передбачає, що міські органи влади Севастополя можуть діяти під егідою Парламенту Криму, Севастополь не має особливого статусу. За твердженням деяких кримських посадовців, статус Криму дає йому достатні важелі для вирішення своїх справ. Загалом, розвиток місцевого самоврядування у Севастополі слід включити у процес реформ в Україні.

6. Регіональна демократія: розвиток регіоналізації в Україні та сфера повноважень регіональної демократії

6.1 Правова база

182. Конституція України не визнає автономії регіональних утворень. Згідно Статті 140(4) Конституції і Статті 1 Закону про місцеве самоврядування, районні та обласні ради – це органи місцевого врядування, які представляють спільні інтереси громад сіл, селищ і міст. Оскільки Україна не робила застережень при підписанні та ратифікації Хартії, її Стаття 13 застосовується в усій своїй повноті, тож усі зауваження в цій Пояснювальній записці (Розділ 4) застосовуються і до цього виду населеного пункту.

⁷² <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/126151/>, 17 April 2012.

⁷³ <http://fr.rian.ru/world/20121009/196271490.html>

6.2 Структури та органи районів та областей

183. Стаття 133 Конституції перелічує територіальні одиниці на рівні районів та областей, включаючи міста Київ і Севастополь. Отже, області мають конституційні гарантії і не можуть бути ліквідовані без внесення змін до Конституції, на відміну від районів, система яких може бути змінена простим законом (Стаття 85(29) Конституції). У цьому зв'язку слід згадати два проекти законів, що стосуються Києва, один (№ 10584) спрямований на відновлення в ньому районів⁷⁴, інший (№ 1032) – на об'єднання посад мера й голови державної адміністрації, і третій (№ 2279) – на деталізацію повноважень мера (голови виконавчого органу міста Києва) та голови Київської міської державної адміністрації.

184. Що стосується розподілу політичних та адміністративних функцій між органами районів та областей, доповідачі хотіли б згадати особливу проблему функціональної взаємозалежності між двома районними органами.

185. Стаття 10(2) Закону про місцеве самоврядування визначає ради як органи місцевого врядування і формулює їхнє завдання – вони “представляють спільні інтереси територіальних громад”. Стаття 43 визначає повноваження цих рад, що, зокрема, включає право на консультації з представниками державної адміністрації та можливість прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

186. Що стосується виконавчого органу, Стаття 118 Конституції передбачає: “Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації”⁷⁵. Щодо співпраці між цими двома органами, Закон про місцеві державні адміністрації передбачає, що державні адміністрації “взаємодіють з органами місцевого самоврядування” (Стаття 2(6)) і “здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними радами” (Стаття 14).

187. Отже, районні/обласні ради здійснюють нагляд за діяльністю державної адміністрації, діючи на тому ж рівні врядування. Однак розподіл адміністративних функцій на рівні району / області між державними та місцевими/регіональними органами влади з одного боку та поєднання цих функцій на рівні міст/сіл з іншого є одним з найбільш проблематичних питань у контексті розподілу адміністративних обов'язків⁷⁶.

188. Доповідачі дотримуються думки, що цей розподіл становить проблему на кількох рівнях:

- Питання здійснення чітких і ясних повноважень (або обраним мером, або головою державної адміністрації, призначеним Президентом) належить вирішити. Підзвітність виборних представників (мера й депутатів) послаблюється тим, що вони повністю залежать від підтримки державних адміністрацій.
- Громада, яка, згідно Статті 140 Конституції, має право самостійно вирішувати свої справи, не може користуватись справжньою незалежністю, яка відповідає цій самостійності.
- Міжвідомчі відносини між радою та державною адміністрацією потребують постійної координації, оскільки депутатам ради бракує дисциплінарних повноважень по відношенню до працівників адміністрації.
- Розподіл обов'язків між політичною владою (рада) та виконавчою владою (державна адміністрація) надто детальний, надто складний і надто дорогий.

⁷⁴ Див. Інформаційний бюлетень Асоціації міст України від 5 листопада 2012 р.

⁷⁵ Деталі визначені у Статті 58 Закону про місцеве самоврядування:

1 Виконавчий апарат районної, обласної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, цим та іншими законами.

2 Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

3 Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура, чисельність ... та витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

4 Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

⁷⁶ Див. також *Nadiya Meltyukhova and Nataliya Doronina, “Interaction between the State Executive Authorities: European Experience and Lessons for Ukraine”, ISSN 1648-2603 • Viešoji politika ir administravimas • 2006. No. 16*

189. Розподіл політичних та адміністративних повноважень на рівні районів та областей тим більше незрозумілий, що ці суб'єкти є найбільшими, найпотужнішими і найактивнішими територіальними одиницями на території України, і якби їх наділили справжніми повноваженнями самоврядування, вони могли б надавати своєму населенню належні послуги, тим більше що зі створенням Президентом національного та регіональних комітетів з економічних реформ у 2010 р. значення регіонів у питаннях економічного розвитку та залучення інвестицій на регіональному рівні зросло.

190. Що стосується ситуації в Києві, то Конституційний суд у своєму рішенні від 25 грудня 2003 р. (№ 21-рп/2003) про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві дійшов висновку, що "створення в місті Києві єдиного в організаційному відношенні органу, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади ... відповідає вимогам Статті 3, п. 1 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення". Існування єдиного органу на рівні районів та областей відповідає Хартії.

191. Доповідачі вважають, що визначення якихось ключових елементів здійснення місцевого врядування як державної справи суперечить концепції місцевого самоврядування, як її визначено у Хартії. На їхню думку, Україна, таким чином, ще не використала можливостей, наданих Статтею 132 Конституції, яка стосовно територіального устрою країни передбачає поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Стаття 132 могла б відкрити шлях для подальшої децентралізації і, як мінімум, делегування державних повноважень місцевим органам влади. Доповідачі звернули увагу на виступ Президента 11 січня 2012 р. на засіданні Комітету з економічних реформ, де він закликав до ширшої передачі повноважень і функцій на користь регіонів⁷⁷, і заохочують владу рухатись у цьому напрямі.

6.3 Особливості Києва (область)

192. Столиця України Київ має особливий статус, визначений Конституцією (Стаття 133(3)) і Законом № 401-IV від 15 січня 1999 р. про столицю України⁷⁸. Місто має статус, прирівняний до обласного, і його адміністративні функції виконує державна адміністрація обласного рівня. Функції міста як столиці країни та внутрішня організація районів визначаються звичайним законом.

193. Що стосується розподілу повноважень між містом (в особі мера) і головою державної адміністрації в місті (призначеним Президентом України), то перед мером стоїть задача реалізації політичної стратегії, виконання офіційних обов'язків та організації роботи міської ради, тоді як голова адміністрації здійснює функції, пов'язані з виконанням задач, і зобов'язаний виконувати рішення депутатів ради та державні рішення. Крім того, думка міської ради відіграє важливу роль у визначенні політики міста: наразі виконується близько 30 робочих програм, а належні процедури консультацій гарантують участь городян у плануванні.

194. За твердженням представників міста, уряд не переймається проблемою «матрьошки», тобто нашаруванням територіальних структур одного й того самого адміністративного рівня, що створює своєрідні територіальні анклавні – проблема, властива не лише Києву, де, наприклад, селище Конча-Заспа повністю інтегроване в Київ, хоча теоретично воно має такий самий ступінь місцевого самоврядування, як і столиця. Доповідачі вважають, що для вирішення цієї проблеми передбачена територіальна реформа має відповідати принципу територіальної та підвідомчої єдності.

195. Загальний бюджет Києва становить 2,3 млрд. дол. США (2012), 500 млн. з яких призначається на розвиток міста, і 1 млрд. надходить у вигляді державних дотацій. У наступні кілька років 15 млрд. дол. США буде виділено для інвестування у проекти, пов'язані з Генеральним планом Києва до 2025 р. Представники міста заявляли, що Київ мав виплатити державі частину (близько 1 млрд. дол. США) отриманих надходжень податку на доходи

⁷⁷ <http://www.president.gov.ua/en/news/22626.html>

⁷⁸ Стосовно розподілу адміністративних функцій на користь державного органу, Конституційний суд підтвердив конституційність Закону про місто-герой Київ у своєму рішенні від 13 жовтня 2005 р. (№ 9/2005).

фізичних осіб. Голова Київської міської державної адміністрації відзначав, що Бюджетний кодекс містить елементи, необхідні для збалансування розподілу ресурсів між різними рівнями врядування.

196. Що стосується виборів мера Києва, доповідачі відзначають досить незвичну ситуацію: мер Києва, обраний на чотири роки у 2008 р., подав у відставку 2 червня 2012 р., за день до закінчення терміну своїх повноважень. Відтоді місто не має мера, і його функції виконують секретар та голова державної адміністрації міста Києва. 19 липня 2012 р. секретар закликала Верховну Раду визначити дату дострокових виборів мера, але той не прийняв рішення перед парламентськими виборами. Нічого не було зроблено і після виборів нового Парламенту в жовтні 2012 р. Парламентський комітет з державного будівництва і місцевого самоврядування нещодавно рекомендував Парламенту призначити вибори мера на 2 червня 2013 р.

197. Згідно Статті 85(30) Конституції, Верховна Рада зобов'язана встановлювати дати чергових і позачергових виборів місцевих органів влади⁷⁹. Оскільки закон вимагає обрати наступника мера, який подав у відставку, протягом 60 днів після відставки, вибори мали відбутися у 2012 р., але Верховна Рада досі не визначила їх дату. За словами Голови Конституційного суду, 48 депутатів Верховної Ради порушили це питання перед судом (посилаючись на Статті 136 і 141 Конституції та Статтю 14 Закону про вибори), їхнє подання було зареєстроване 19 березня 2013 р. Народні депутати попросили суд дати загальне тлумачення – не обмежуючись випадком Києва – меж наведених положень, стверджуючи, що вибори мера Києва є лише одним із прикладів.

198. У своєму рішенні від 29 травня 2013 р. Суд ухвалив, що наступні вибори мера та Київської міської ради мають відбутися 25 жовтня 2015 р., тобто в той же день, що й загальні місцеві вибори в Україні. Це рішення стало предметом дискусій між політичними групами стосовно потреби заповнити вакансію мера Києві та ролі Конституційного суду. Тим часом у рішенні Суду не згадується про проведення дострокових виборів мера і не піднімається питання проведення виборів міської ради після закінчення терміну їхніх повноважень. Це суперечить Конституції, яка обмежує термін їхніх повноважень п'ятьма роками. Проведення виборів у 2015 році означало б, що Київська міська рада здійснюватиме свої повноваження 7 років, всупереч Конституції.

199. Залишаючи осторонь рішення Конституційного суду, доповідачі хотіли б підкреслити серйозність ситуації: посада мера столиці України вакантна вже понад рік, і ці функції будуть виконувати на тимчасовій основі більше двох років, до жовтня 2015 р. Ця ситуація може зашкодити уявленню громадян (виборців) про місцеве самоврядування й ускладнити здійснення обов'язків мера щодо реалізації політичної стратегії міста, організації роботи міської ради та здійснення офіційних повноважень.

200. Цей розлад тим сумніший, що розподіл функцій між мером Києва і головою державної адміністрації продовжує вимагати копіткої роботи та постійної уваги з боку мера для забезпечення тривкого балансу. Більше того, дата чергових виборів ради (термін повноважень якої закінчується в червні 2013 р.) тепер також встановлена Конституційним судом – 25 жовтня 2015 р., що означає, що термін повноважень нинішньої ради буде суттєво подовжено, якщо Парламент не прийме рішення про дострокові вибори.

201. Рада Європи уважно дослідила ситуацію в Києві в оціночному звіті 2009 р.⁸⁰ та у політичному висновку від 20 лютого 2013 р. Останній підкреслює, що ситуація викликає практичні й законодавчі питання, і заохочує владу "діяти якомога швидше, щоб організувати вибори міського голови Києва, а також прийняти нове, переглянуте законодавство стосовно Києва та місцевих виборів"⁸¹.

⁷⁹ Верховна Рада України, Закон № 2487-VI від 10.07.2010. Процедури місцевих виборів визначаються Частиною II, Стаття 14 Закону від 10 липня 2010 р. про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

⁸⁰ Report DPA/LEX 7/2009, "Appraisal of the Draft Law on the Capital City of Ukraine, the Hero City of Kiev", 3 November 2009.

⁸¹ http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2013/04/CoE-Policy-Advice-on-the-Status-of-the-Capital-of-Ukraine-%E2%80%93-the-Hero-City-Kyiv_20131.pdf

7. Перебіг реформи місцевого та регіонального врядування в Україні

7.1 Поточні реформи: передісторія та завдання

202. Після здобуття Україною незалежності було підготовлено кілька планів реформи місцевого самоврядування, у т.ч. проекти законів про адміністративний устрій, структури державної адміністрації та місцевого самоврядування⁸². Остання реформа зараз готується, і конституційна асамблея працює над законодавчими аспектами з 2012 р. Уряд подав до Парламенту проект пропозицій про внесення змін до Конституції з тим, щоб розпочати законодавчий компонент реформи.

203. Стаття 85(1) Конституції покладає задачу внесення змін до Конституції на Верховну Раду, що вимагає більшості у дві третини для схвалення (Стаття 155). Для зміни розділів IX, X і XI Конституції (місцеві питання) референдум не потрібен. Згідно Статті 159, потрібен висновок Конституційного суду про відповідність проекту змін Статтям 157 та 158.

204. Представники президентської адміністрації поділились з доповідачам міркуваннями щодо роботи Конституційної асамблеї і підкреслили, що сферу компетенції місцевого самоврядування зараз обмежує ряд факторів:

- відсутність стабільної економічної бази місцевих органів влади;
- складна структура місцевих фінансів, погано пристосована до потреб самоврядування;
- відсутність чітких меж між державними установами та місцевими органами влади.

205. На основі цих висновків була складена програма реформ з такими завданнями:

- відмова від концентрації центральної влади та передача повноважень місцевим органам влади;
- зміцнення організаційної, правової, фінансової та економічної самостійності місцевих органів влади з метою покращення доступу громадян до необхідних громадських послуг і гарантії якості цих послуг по всій країні;
- створення органів місцевого самоврядування з необхідними повноваженнями і матеріальними та фінансовими ресурсами, здатних забезпечити демократичну участь на місцевому рівні, включаючи питання об'єднання місцевих органів влади та міжмуніципальних об'єднань;
- підвищення ефективності міжбюджетних відносин;
- застосування обережного підходу до специфічних проблем сільських районів;
- реформа адміністративно-територіального устрою країни.

7.2 Інструменти та методи роботи

206. Що стосується структур та інструментів реформи місцевого самоврядування, то Президент України 17 травня 2012 р. підписав Указ № 328/212 про створення Конституційної асамблеї як "спеціального допоміжного органу при Президентові України". Учасниками цього зібрання у 100 осіб є представники політичних партій і громадянського суспільства, науковці та міжнародні експерти Венеціанської комісії. Її компетенція визначена наступним чином: "напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму".

207. Відповідно, Асамблея має широкі дорадчі функції, що дає їй право готувати пропозиції конституційних змін, які потім подаються до Верховної Ради для прийняття рішення. Вона створила комісію для "для розмежування територіальної адміністрації і місцевих органів влади". Фінансову, матеріальну й технічну підтримку їй надають управління Адміністрації Президента, наукову допомогу – Національний інститут стратегічних досліджень. Представники опозиційних

⁸² Див. *Congress report on the situation of local and regional democracy in Ukraine*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822813&Site=COE>, та *2010 report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) and the Venice Commission's report CDL(2005)029, entitled "Draft National Strategy on the Reform of the Territorial Organisation System of the Authorities In Ukraine"*.

партій не беруть участі в роботі Асамблеї, хоча вони були запрошені.

208. Подання щодо внесення змін до Розділу XI – Місцеве самоврядування – Конституції України, обговорене на пленарному засіданні Конституційної асамблеї 21 червня 2013 р., було підготовлене після консультацій з асоціаціями місцевих органів влади, науковою спільнотою та громадськістю. Воно містить аналіз пробілів в системі місцевого врядування в Україні, визначає завдання пропонованої реформи та пропонує шляхи вирішення виявлених проблем. Конституційна асамблея досягла відносної згоди щодо змісту подання. Схвалення остаточного тексту очікується в листопаді 2013 р.

209. Ще одним інструментом координації між центральною і регіональною владою є Рада регіонів, утворена Президентом 9 квітня 2010 р. для поліпшення відносин і забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою:

- вирішення питань реалізації державної регіональної політики;
- вдосконалення моделі місцевої влади;
- розробки моделей проведення адміністративно-територіальної реформи;
- подолання міжрегіональних диспропорцій;
- забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів;
- підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів.

210. Рада регіонів бере активну участь у процесі реформ, зокрема, шляхом інформування про свою діяльність і діалогу з зацікавленими особами. Асоціація регіонів підтримує роботу Ради і цінує її роль посередника між державним і регіональним рівнями.

211. Рішення Ради регіонів від 21 березня 2013 р., підтримане Президентом України 2 квітня 2013 р., стосується державної політики щодо місцевих органів влади і містить ряд вказівок, які доповідачі вважають позитивними для процесу реформ:

- інформувати місцеві органи влади про переваги проекту реформи;
- організувати обговорення та оцінку результатів реформування;
- рекомендувати Кабінету Міністрів, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, Київській і Севастопольській державним адміністраціям врахувати положення Хартії;
- внести на розгляд Верховної Ради проект Закону про запровадження співробітництва територіальних громад;
- розглянути можливість передачі частини податку на нерухомість місцевим органам влади;
- переглянути критерії системи міжбюджетних відносин;
- посилити персональну відповідальність представників влади на місцях за виконання професійних обов'язків.

212. Третя група інструментів координації включає “комітети з економічних реформ” на національному й регіональному рівнях і в Криму, створені Президентом у 2010 р. Ці комітети поступово трансформуються у стратегічні органи для керівництва галузевою політикою різних гілок влади⁸³. Комітет, створений на національному рівні, очолює особисто Президент Янукович, який, таким чином, узяв на себе відповідальність за керівництво й координацію всіх аспектів процесу реформ в Україні.

213. Що стосується методу роботи, то уряд запропонував конкретні плани, розроблені експертною групою за участі асоціацій місцевих органів влади. Ключовим елементом процесу реформ є широкий обмін думками з громадянами і представниками місцевої влади. Інформаційна кампанія про цілі та методи реформи робить наголос на інтенсивності, а не швидкості інформаційних заходів. У квітні 2013 р. в регіонах розпочалась політична дискусія для збору інформації та зауважень, особливо щодо суспільних активів і ресурсів. Після цього етапу інформації і дискусій плани уряду будуть трансформовані у конкретні документи.

214. Уряд також запроваджує «пілотні проекти», щоб оцінити деякі аспекти реформи. Здійснити такий проект зголосилися Вінницька та Львівська області. Всі територіальні одиниці, які висловили бажання провести реформу і мають намір реалізувати ті чи інші частини проекту,

⁸³ real-politics.org/wp-content/.../04/reforms-report-ALL-13-04.doc

можуть бути партнерами пілотних проектів.

7.3 Графік реформи

215. Що стосується графіка реформи, то уряд обрав «м'який» підхід, надавши перевагу розробці «планів» у два етапи у 2013/2014 рр.⁸⁴ Перший включатиме роботу зі зміни розділів Конституції, що стосуються місцевого самоврядування, і Конституційній асамблеї запропонували підготувати тексти головних змін (презентація запланована на кінець травня 2013 р.)⁸⁵ Представники Адміністрації Президента вважають вкрай важливим не прив'язувати графік реформи до можливих дат президентських чи місцевих виборів, але доповідачі чули суперечливі думки щодо цього. Для представників опозиційних партій дата президентських виборів видається ключовим елементом для завершення графіка реформи.

216. Як зазначено вище (див. п. 207), процес розробки нового Розділу XI Конституції України передбачає ретельне обговорення Подання щодо внесення змін до Розділу XI Конституції" Конституційною асамблеєю і остаточне рішення не пізніше листопада 2013 р.

217. Що стосується об'єднання муніципалітетів, керівники держави планують зменшення кількості місцевих одиниць з 12000 до 1500 чи 2000. За наявності справжнього бажання об'єднатися держава готова надати фінансові ресурси на підтримку такого об'єднання. Реформі вже пообіцяли підтримку (зокрема, Швеція і Швейцарія) у рамках деяких програм міжнародних організацій. Крім того, держава надасть практичну допомогу, щоб врівноважити наслідки злиття, особливо у сфері місцевих послуг. У 2013-2014 рр. уряд сподівається подати в Парламент проект Закону про добровільне об'єднання місцевих органів влади, який теж включатиме ряд положень щодо заохочення такого процесу.

218. Проект Закону про розподіл повноважень між національними адміністративними органами та місцевими органами влади планується внести на пізнішому етапі.

7.4 Регіональні реформи

219. Що стосується регіональних реформ, то головними завданнями є покращення надходжень регіональних суб'єктів шляхом активізації економічної діяльності в регіонах, у той же час враховуючи економічні диспропорції між різними регіонами (одні роблять внески до системи міжбюджетних трансфертів, тоді як інші отримують зиск від цих трансфертів).

220. Асоціація районних та обласних рад підкреслила такі пріоритети:

- гармонізація правових положень, особливо з метою приведення національних положень у відповідність з положеннями ЄС і забезпечення дотримання Хартії;
- ліквідація поділу адміністративних функцій між державними і регіональними органами влади;
- підвищення статусу Ради регіонів (що включає керівників регіонів і засідає чотири рази на рік);
- спрощення структур «міст-матрьошок» (біля 88 дуже складних об'єднань місцевих органів влади, які потерпають від значних складнощів управління) і загалом міст, які мають особливий статус на рівні району чи області.

221. Структура регіональних органів була суттєво змінена у 1997 р. Раніше голова ради водночас був керівником обласної адміністрації, але відтоді держава розділила ці дві функції і зараз призначає голову обласної державної адміністрації. Таким чином, регіональні політики втратили вплив і політичну вагу. Роль рад загалом обмежена наданням згоди на конкретні проекти планування та, відповідно, отримання звітів від різних секторів державної адміністрації.

222. Очевидно, на рівні регіонів є політична воля на підтримку реформи. Івано-Франківська обласна рада доручила робочій групі представити "перспективу для області". Ця робоча група визначила пріоритети громадян: 74% заявили, що вони підтримують об'єднання посади політичного представника області з посадою голови обласної адміністрації, і багато хто

⁸⁴ http://www.ukrinform.ua/eng/news/draft_concept_of_local_government_reform_will_be_ready_by_2015_301971

⁸⁵ http://www.ukrinform.ua/eng/news/kravchuk_vows_to_present_new_draft_constitution_in_late_may_302487

сподівається, що кращій розподіл повноважень і більша прозорість діяльності регіональної влади сприятиме підвищенню політичної відповідальності їхніх виборних представників.

223. Що стосується нового розподілу адміністративних функцій на рівні районів та областей, Президент ще 11 травня 2010 р. підкреслив, що створення виконавчих органів регіонів покладе краї проблемі дублювання влади на регіональному рівні, підкресливши у той же час потребу активізувати контроль за діяльністю районів та областей, можливо, здійснюючи щомісячні перевірки. Міністр регіонального розвитку підкреслив, що на другому етапі реформ можна було б створити виконавчий комітет на рівні областей і районів, який замінив би сьогоднішні органи державної адміністрації. Роль цих органів обмежувалася б перевіркою законності дій нових виконавчих комітетів.

8. ВИСНОВКИ

224. Доповідачі відзначають, що повна імплементація Хартії в Україні вимагає вдосконалення конституційних і законодавчих норм. У цьому контексті вони вважають створення Конституційної асамблеї позитивною подією.

225. Доповідачі визначили ряд законодавчих питань, що стосуються трьох положень Хартії, а саме Статті 3 у тому, що здатність місцевих органів влади приймати рішення і вирішувати свої справи обмежена "питаннями місцевого значення" і що саме національні органи влади вирішують, що може чи не може вважатися таким, Статті 4 у тому, що місцеві органи влади не можуть повністю реалізувати свої ініціативи в межах їхніх повноважень, і Статті 9 стосовно обмежень, встановлених системою міжбюджетних відносин, які обмежують фінансову самостійність місцевих органів влади і розпорядження їхніми бюджетами. Доповідачі вважають, що у зв'язку з цим потрібен перегляд закону, а також глибока реформа системи розподілу доходів і бюджетних структур України, міжбюджетних відносин і фінансових ресурсів для того, щоб місцеві органи влади мали можливість управління суттєвою часткою суспільних справ.

226. На практиці система залишається дуже централізованою (80% надходжень залежать від відрахувань з державного бюджету). Центральний уряд має потужну присутність на рівні районів та областей в особі голови адміністрації. Спільне фінансування делегованих функцій залишається недостатнім, формулу вирівнювання, яка вважається задовільною, треба вдосконалити, а між регіонами є нерівності. «Міста обласного значення» мають особливий статус і, як наслідок, стикаються з бюджетними труднощами. Малі міста потерпають від гіперцентралізації, бо держава перебирає на себе їхні повноваження, щоб покращити економічні умови їх здійснення. Кілька міст, включаючи столицю, довгий час не мають мера, оскільки Парламент не визначив дати виборів через прогалину у виборчому законі. Як наслідок, ця правова прогалина у даному випадку підриває здійснення місцевої демократії у відповідних містах.

227. Доповідачі переконані, що реалізація реформи місцевого самоврядування, яка запровадить нову систему відносин між бюджетами різних рівнів, відносин між місцевими органами та державною адміністрацією і забезпечить місцеві органи влади власними ресурсами, важлива для зміцнення місцевої і національної демократії в Україні і підвищить ефективність наступних реформ.

228. У цьому контексті доповідачі можуть лише привітати заяви Президента від 28 березня і 6 червня 2013 р., які підтвердили, що реформа місцевого самоврядування є однією з найбільш нагальних реформ, які має здійснити країна.

229. Однак під час візитів до України доповідачам стало відомо, що реформа місцевого і регіонального самоврядування сьогодні стикається з суттєвими політичними, економічними, фінансовими і правовими проблемами, що стримують цей процес і могли б бути перешкодою для запровадження ефективного та демократичного місцевого і регіонального самоврядування, що відповідає положенням Хартії:

- Розвиток політики «державного будівництва» країни вже багато років хитається між централізацією і децентралізацією, що ускладнює пошук загального консенсусу навколо конституційної реформи і системи, цілісної і стабільної на всіх рівнях урядування;

- Не маючи абсолютної більшості у Верховній Раді, Партія регіонів, яка здобула більшість на парламентських виборах 28 жовтня 2012 р., намагається створити стабільну більшість для прийняття законів (простою більшістю) або конституційних поправок (більшістю у дві третини і, в залежності від ситуації, референдумом) – більшості, необхідної для здійснення далекосяжної реформи місцевого і регіонального самоврядування в Україні.
- На економічний розвиток країни впливає необхідність перебудови економіки, яка дуже залежить, з одного боку, від наслідків радянської планової економіки, а з іншого боку, від стану місцевих бюджетів (враховуючи вартість виведення з експлуатації Чорнобильської атомної електростанції). Ця ситуація обмежує здатність уряду фінансувати структурні реформи на всіх рівнях врядування.
- Хоча місцеве і регіональне самоврядування закріплене в Конституції 1996 р., є потреба переглянути концепцію місцевого самоврядування і дослідити узгодженість різних її елементів на основі переглянутої Конституції.
- Процес реформування просувається повільно, незважаючи на рішучі заяви центральної влади, і довгі терміни, заплановані на її завершення (2015 рік для першого законодавчого компоненту і невизначений термін компоненту завершення “реалізації”), є джерелом занепокоєння. Крім того, тенденція до рецентралізації відчувається у проектах законів, що знов передають повноваження місцевих органів влади центральному уряду.

230. Враховуючи складнощі розвитку реформи місцевого самоврядування і нагальну потребу такої реформи, доповідачі заохочують українських можновладців зробити все можливе для якнайшвидшої реалізації пропозицій реформи, належним чином враховуючи історичні, територіальні, політичні та географічні умови, а також необхідність модернізації структур врядування в Україні.

231. Доповідачі вітають той факт, що у Концепції щодо внесення змін до Розділу XI Конституції України постійно згадується Хартія. Українська національна делегація у Конгресі поінформувала доповідачів, що Концепція намагається реалізувати принципи Хартії у національному законодавстві, щоб створити міцну конституційну основу для закріплення ефективної місцевої самостійності, орієнтованої на потреби громадян. Доповідачі дуже сподіваються, що рекомендації щодо повноважень місцевих громад, їх правового захисту, ролі й повноважень їхніх органів, їхніх відносин з державними органами влади і нового визначення їхніх функцій, міжмуніципального співробітництва, а також роз'яснення щодо реформи місцевих бюджетів дадуть значний реформаторський ефект. Важливо буде дуже швидко реалізувати положення нового Розділу XI Конституції і конституційні заходи, передбачені Конституцією.

232. Оскільки Президент України зараз розглядає повну і всебічну реформу місцевого і регіонального самоврядування, доповідачі закликають відповідальні державні органи вжити тимчасові заходи у відповідності до запропонованої реформи.

233. Усвідомлюючи, що успіх реформи залежить від розуміння відповідних заходів інститутами та громадянами, для яких вони призначені, доповідачі схвалюють зусилля, що здійснюються на місцевому й регіональному рівнях для роз'яснення реформи і забезпечення якомога ширшого їх обговорення.

234. Враховуючи суттєву затримку проектом реформи та створенням Конституційної асамблеї, доповідачі повністю поділяють думку представників асоціацій місцевих органів влади про те, що реформу необхідно прискорити, незалежно від місцевих виборів чи президентських виборів 2015 р. Якщо це буде зроблено, у графіку реформи можна буде врахувати ці події, наприклад, щоб взяти до уваги термін повноважень обраних рад, якщо реформа призведе до збільшення цього терміну.

235. Доповідачі підкреслюють, що реформа на регіональному рівні, включно з районами, матиме вирішальне значення для здійснення цілісної реформи системи врядування в Україні. Регіони є джерелом соціально-економічного і культурного різноманіття країни і її територій і забезпечують значний потенціал зростання, якщо усунути різні перешкоди для їх розвитку.

Доповідачі вважають, що реформа повинна зберегти баланс між фінансовим вирівнюванням (що потребує ефективної системи вертикального й горизонтального регулювання) і конкуренцією між регіонами. З Радою регіонів, Україна має належний інструмент для обговорення, просування й реалізації необхідних ідей.

236. Розвиток села і боротьба з відтоком сільського населення актуальні для багатьох муніципалітетів, якщо вони хочуть уникнути демографічного занепаду і зберегти економічну життєздатність на місцях у районах, вражених депопуляцією сіл та порожнечою, яку вона по собі лишає. Доповідачі вважають, що українській владі на всіх рівнях врядування слід звернути особливу увагу на ці питання, зокрема шляхом розробки конкретних стратегій, спрямованих на відродження приміських і сільських районів, вразливих до цієї тенденції демографічного, економічного і соціального занепаду, щоб збільшити зайнятість і доходи. Слід залучати місцеві органи влади в цих географічних районах до розробки цих стратегій центральною владою.

237. Доповідачі переконані, що передача адміністративних функцій держави в районах та областях виборним органам буде ключовим аспектом реформи. Така передача відкриє шлях для важливих ініціатив регіонального розвитку, дозволить вирішити проблему непередбачуваності рішень державних адміністрацій і зміцнити демократію на регіональному рівні та збільшити бюджетну відповідальність за інвестиції за рішенням регіональних органів. Цей підхід також спричинив би необхідність переглянути розподіл повноважень між регіональними органами.

238. Відсутність, як у випадку столиці, міста Києва, обраного мера, який виконує свої функції в муніципалітеті, очевидно заважає належному функціонуванню місцевої демократії і, як наслідок, створює ситуацію, що суперечить Хартії. Доповідачі закликають невідкладно провести вибори для вирішення цієї ситуації в тих містах, де вона має місце, особливо в Києві, та ухвалити закон, який має роз'яснити повноваження відповідно мера та голови адміністрації в Києві.

239. Що стосується взаємодії з міжнародними організаціями та партнерами, План дій Ради Європи для України на 2011-2014 рр. під назвою «Партнерство заради реформ»⁸⁶, з бюджетом приблизно у 22 млн. євро, та інші ініціативи є важливим інструментом підтримки ініціатив України для досягнення цілей розвитку її інститутів і демократичних процедур на місцевому й регіональному рівнях. Конгрес активно допомагає Плану дій, який включає три програми для місцевої демократії. Конгрес більш конкретно зосередиться на заходах, спрямованих на зміцнення інституційної спроможностей місцевих громад та на підтримку виборних представників, які є важливими учасниками місцевих рішень і політики. Його дії доповнюють дії Центру експертизи реформ місцевого самоврядування, який надає допомогу у децентралізації і створенні спроможностей у сфері місцевого врядування. Доповідачі заохочують українську владу скористатись можливістю, наданою цими програмами допомоги, у процесі реформ. Доповідачі також взяли до уваги направлений до Венеціанської Комісії запит перевірити розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

240. Що стосується співпраці з іноземними НУО, доповідачі вітають той факт, що діяльність цих органів має давню традицію в Україні⁸⁷. Їхня робота насамперед зосереджена на проектах, що виконуються на місцевому і регіональному рівнях і сприяють покращенню роботи українських НУО, які працюють у сфері «державного будівництва» та регіонального розвитку⁸⁸.

241. Нарешті, доповідачі закликають владу розглянути можливість ратифікації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS No. 207), підписаного Україною 20 жовтня 2011 р.

⁸⁶ http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227; див. також "Декларацію про наміри" від 14 лютого 2012 р., підписану Генеральним директором з питань демократії та Міністерством регіонального розвитку, та *Final Report of the Centre of Expertise of the Council of Europe (28 June 2013: "On the implementation of the programme of the Council of Europe "Strengthening local democracy and support for the reform of local government in Ukraine", January 2010 - March 2013* (лише англійською). Також слід зауважити, що готується наступний етап Плану дій на 2014-2017 рр.

⁸⁷ Див., зокрема: "Prospects for Strengthening Regional Governance in Ukraine in the context of Initiated Reforms – Analytical Report, Regional Governance and Development (RGD) – Ukraine", Canadian Urban Institute, July 2005; та *information on the 4th meeting of the steering committee of the joint EU/UNDP local development project*, <http://www.cba.org.ua/en/about/about-cba>.

⁸⁸ Див. Lyubov Palyvoda and Sophia Golota, "Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002-2010)", <http://uniter.org.ua/data/block/CSO2010eng.pdf>

Додаток I - Програма моніторингового візиту Конгресу в Україну (Частина 1, 21-23 травня 2012 р.)

МОНІТОРИНГОВИЙ ВІЗИТ КОНГРЕСУ В УКРАЇНУ
Частина I - 21 – 23 травня 2012
Програма⁸⁹

Делегація Конгресу:

Доповідачі:

пан Фабіо ПЕЛЛЕГРІНІ	Співдоповідач з місцевої демократії, Палата місцевої влади, SOC ⁹⁰ член Моніторингового комітету Конгресу, депутат Міської ради Раполано-Терме (Італія)
пан Паскаль МАНЖЕН	Співдоповідач з регіональної демократії, Палата регіонів, ЕРР/СД член Моніторингового комітету Конгресу, депутат Регіональної ради Ельзасу (Франція)

Експерти:

пан Бернд Земмельроґен	Консультант, член Групи незалежних експертів Конгресу з Європейської Хартії місцевого самоврядування
пані Дана КОРОБКА	Місцевий експерт (Російська Федерація)

Секретаріат Конгресу:

пані Седеф КАНКОЧАК	Співсекретар Моніторингового комітету
---------------------	---------------------------------------

⁸⁹ Частина II буде виконана у 2013 р.

⁹⁰ ЕРР/СД: Група Європейської народної партії – Християнські демократи у Конгресі.
SOC: Група соціалістів у Конгресі.

Понеділок, 21 травня 2012 р.**Члени української делегації в Конгресі****Асоціації**

- Національна асоціація місцевих органів влади
Українська асоціація районних та обласних рад
пан Сергій ЧЕРНОВ, Президент Асоціації, голова Харківської обласної ради
пан Юрій АНДРІЙЧУК, голова Секретаріату Асоціації
- Національна асоціація місцевих органів влади
Асоціація міст України
пан Іван КУЛІЧЕНКО, Президент Асоціації
пан Павло КОЗИРЄВ, віце-президент, голова Секції малих міст
пан Анатолій ФЕДОРЧУК, віце-президент, голова Секції середніх міст
пан Олександр ЛУК'ЯНЧЕНКО, віце-президент, голова Секції великих міст
пан Віктор КРАВЧЕНКО, директор Центру правової допомоги містам АМУ
пан Сергій ТАТУСЯК
- Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад
пан Микола ФУРСЕНКО, Голова Асоціації
пан Вадим ІВЧЕНКО, заступник Голови, керівник виконавчої дирекції Асоціації
пан Іван МОСЮК, член Правління Асоціації, голова Івано-Франківського регіонального відділення
- Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні
пан Сергій МАЛІКОВ, Голова Фонду

Місто Київ

пан Леонід ЧЕРНОВЕЦЬКИЙ, міський голова Києва
пані Галина ГЕРЕГА, заступник міського голови, секретар Київської міської ради
пан Юрій ДМИТРУК, депутат Київської міської ради
пан Броніслав СТИЧИНСЬКИЙ, радник міського голови Києва
пан Олександр ПОПОВ, Голова Київської міської державної адміністрації
пан Олександр МАЗУРЧАК, перший заступник Голови Київської міської державної адміністрації
пан Олександр ПУЗАНОВ, заступник Голови Київської міської державної адміністрації, керівник апарату
пані Алла БАБІЧ, начальник юридичного управління Київської міської державної адміністрації
пан Олексій [РУЗМИЛКО](#), начальник управління

Експерти

пан Юрій ГАНУЩАК, член [GIE](#), радник Асоціації міст України
пан Ігор КОЛІУШКО, голова правління Центру політико-правових реформ (ЦППР)
пан Анатолій ТКАЧУК, голова Інституту громадянського суспільства (ІГС)
пан Ігор КОГУТ, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив (ЛЗІ)

Вівторок, 22 травня 2012 р.

Місто Сімферополь

пані Ольга Григорівна СМОЛІГОВЕЦЬ, секретар Сімферопольської міської ради
пан Сергій Юрійович ТКАЧОВ, перший заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради
пані Тетяна Олегівна СВІРІДЕНКО, начальник управління правового забезпечення міської ради
пані Тетяна Микитівна КУХТЄЄВА, директор департаменту бюджету, фінансів та економіки
пані Наталія Федорівна МАЛЕНКО, голова Київської районної ради міста Сімферополя
пан Олег Аршавинович ГАБРІЕЛЯН, голова постійної комісії з питань культури, туризму та гармонізації міжнаціональних відносин Сімферопольської міської ради, ректор Університету культури, мистецтв і туризму Криму.

Верховна Рада (парламент) Автономної Республіки Крим (АРК)

пан Володимир КОНСТАНТИНОВ, Голова Верховної Ради АРК, і депутати парламенту
пан Володимир КЛИЧНИКОВ, голова Комісії Верховної Ради АРК зі взаємодії з органами місцевого самоврядування в АРК, і члени Комісії
пан Костянтин БАХАРЄВ
пан Сергій ДОНИЧ, перший заступник

Міністри Автономної Республіки Крим

пан Петро БУРЛАКОВ, перший заступник Голови Ради міністрів АРК
пані Світлана ВЕРБА, міністр економічного розвитку і торгівлі АРК
пан Сергій БРАЙКО, міністр регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АРК
пан Микола СКОРИК, міністр фінансів АРК
пан Олександр ЛІЄВ, міністр курортів і туризму АРК
пан Ігор ПРИМИШЕВ, начальник Головного управління зовнішніх зв'язків і міжрегіонального співробітництва Ради міністрів

Середа, 23 травня 2012 р.

Місто Івано-Франківськ

пан Руслан МАРЦИНКІВ, секретар міської ради

Місто Чернівці

пан Віталій МИХАЙЛІШИН, секретар міської ради, і депутати міської ради
пан Володимир БЕШЛЕЙ, депутат міської ради, голова комісії з питань житлово-комунального господарства та охорони навколишнього середовища
пан Володимир КЕДЬ, депутат міської ради, голова комісії з питань економіки, підприємництва та туризму

Івано-Франківська область

пан Олександр СИЧ, голова Івано-Франківської обласної ради, і депутати Івано-Франківської обласної ради та сільських рад
пан Остап ДЗЕСА
пан Назар КОСАРЕВИЧ
пан Михайло ВИШИВАНЮК, голова Івано-Франківської обласної державної адміністрації

Адміністрація Президента

пані Марина СТАВНІЙЧУК, радник Президента України, керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України, член Венеціанської комісії
пан Євген ОНОПРИЄНКО, перший заступник начальника управління з регіональної політики
пан Сергій МАЛІКОВ, голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні

Додаток II - Програма моніторингового візиту Конгресу в Україну (Частина 2 - 22-23 квітня 2013 р.)

МОНІТОРИНГОВИЙ ВІЗИТ КОНГРЕСУ В УКРАЇНУ
Частина II - 22 – 23 квітня 2013 р.
Програма⁹¹

Делегація Конгресу:

Доповідачі:

пан Марк КУЛЗ	Співдповідач з місцевої демократії, Палата місцевих влад, ILDG ⁹² член Моніторингового комітету Конгресу, депутат муніципальної ради муніципалітету Уккел, голова Асоціації міст і муніципалітетів Брюссельського столичного регіону (Бельгія)
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

пан Паскаль МАНЖЕН	Співдповідач з регіональної демократії, Палата регіонів, EPP/CD член Моніторингового комітету Конгресу, депутат Регіональної ради Ельзасу (Франція)
--------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Експерт:

Бернд ЗЕММЕЛЬРОГЕН	Консультант, член Групи незалежних експертів Конгресу з Європейської Хартії місцевого самоврядування
--------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Секретаріат Конгресу:

пані Седеф КАНКОЧАК	Співсекретар Моніторингового комітету
---------------------	---------------------------------------

⁹¹ Частина I була виконана у травні 2012 р.

⁹² EPP/CD: Група Європейської народної партії – Християнські демократи у Конгресі.

ILDG: Група незалежних та ліберальних демократів у Конгресі

Понеділок, 22 квітня 2013 р.

Експерти

пан Анатолій ТКАЧУК, директор з науки та розвитку, Інститут громадянського суспільства,
пан Ігор КОГУТ, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив
пан Юрій ГАНУЩАК, колишній народний депутат, експерт Ради Європи
пані Ольга ШЕВЧУК, адміністративний програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні"

Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

пан Євген КАРТАШОВ, член Комітету
пані Анжела МАЛЮГА, голова секретаріату Комітету

Члени міжнародних організацій, які працюють над питаннями місцевого самоврядування

пані Мір'я ПЕТЕРСЕН, директор Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) в Україні
пані Петра ВІДМЕР, представник пана Бельтрані, директора Швейцарського бюро співробітництва та розвитку (SDC) в Україні
пані Елена ПАНОВА, заступник директора Представництва Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) в Україні
пан Хосе Роман ЛЕОН ЛОРА, керівник другого відділу програм допомоги "Сталий розвиток: економічний/торговий та територіальний", Представництво Європейського Союзу в Україні
пані Олена Литвиненко, в.о. заступника Голови Офісу Ради Європи в Україні

Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства

пан Геннадій ТЕМНИК, Міністр регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України
пан Олег ХУСНУТДІНОВ, начальник Управління міжнародного співробітництва
пані Надія БОНДАРЧУК, директор Департаменту регіонального розвитку та проектного управління
пан Сергій ШАРШОВ, заступник директора Департаменту регіонального розвитку та проектного управління – начальник відділу з питань регіонального розвитку
пані Інга ВОЙЦЕХОВСЬКА, начальник відділу багатостороннього співробітництва та європейської інтеграції Управління міжнародного співробітництва
пані Наталія КОФАНОВА, начальник відділу нормативно-методично забезпечення розвитку місцевого самоврядування Департаменту регіонального розвитку та проектного управління
пані Ірина КИРИЧЕНКО, головний спеціаліст відділу багатостороннього співробітництва та європейської інтеграції Управління міжнародного співробітництва

Обмудсмен Парламенту

пані Валерія ЛУТКОВСЬКА, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Обмудсмен)

Рахункова палата України

пан Роман МАГУТА, голова
пан Михайло ТОЛСТАНОВ, заступник начальника управління міжнародного співробітництва
пан Дмитро КАРНАКОВ

Представник народного депутата пана Віталія Кличка («УДАР»)

пані Наталія Новак, народний депутат

Вівторок, 23 квітня 2013 р.

Міністерство фінансів

пан Сергій РИБАК, заступник міністра
пані Галина МАРКОВИЧ, заступник директора Департаменту територіальних бюджетів
пані Олена ТЕПЛА, Департамент державного боргу

Київська міська рада

пан Юрій БОНДАР, депутат Київської міської ради, голова постійної комісії з питань житлово-комунального господарства і паливно-енергетичного комплексу
пан Віталій ПАВЛИК, депутат Київської міської ради, голова постійної комісії з питань правопорядку, регламенту та депутатської етики

Адміністрація Президента

пан Сергій ЛАРІН, заступник глави Адміністрації
пані Марина СТАВНІЙЧУК, радник Президента
пан Сергій МАЛІКОВ, голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні
пан Андрій ЄРМОЛАЄВ, директор Національного інституту стратегічних досліджень

Конституційний суд України

пан Анатолій ГОЛОВІН, голова
пані Ольга КРАВЧЕНКО

пані Наталія РОМАНОВА, президент Палати регіонів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи

Асоціації місцевих і регіональних органів влади

- Українська асоціація районних та обласних рад
пан Сергій ЧЕРНОВ, президент Асоціації, голова Харківської обласної ради
- Асоціація міст України
пан Юрій ВІЛКУЛ, президент Асоціації
- Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад
пан Микола ФУРСЕНКО, голова Асоціації

Додаток III - Доходи населення в регіонах України

Доходи населення в регіонах України*

	Найвищий дохід на душу населення, грн.									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Україна	2938.0	3400.3	4468.4	6332.1	7771.0	10126.0	13716.3	14372.8	18485.6	21249.5
Автономна Республіка Крим	2422.3	2974.0	3838.6	5432.9	6567.0	8589.7	11515.8	12036.3	15480.0	17612.2
області										
Вінницька	2707.2	3211.4	4059.7	5791.1	6980.5	8963.3	11676.4	12191.7	16018.0	18679.9
Волинська	2594.0	2974.1	3729.5	5254.2	6387.6	8022.6	10597.3	10966.8	14311.9	16390.8
Дніпропетровська	3165.7	3701.7	4907.3	7015.9	8632.3	11439.0	15459.9	16386.5	20739.4	23724.0
Донецька	3091.4	3637.6	4984.0	7088.9	8855.9	11625.7	16220.1	17014.0	21317.3	24622.8
Житомирська	2541.6	3040.5	3985.2	5568.5	6754.3	8864.5	12022.6	12179.8	15775.9	18428.8
Закарпатська	2072.0	2678.6	3444.6	4821.2	5757.7	7323.8	9664.5	9764.5	12699.6	14662.9
Запорізька	3165.0	3769.7	4994.4	7074.5	8693.6	11276.2	15265.2	15652.6	20221.4	23142.8
Івано-Франківська	2349.1	2941.3	3780.2	5321.6	6463.4	8336.0	11262.8	11692.4	15009.4	17238.4
Київська	3114.6	3521.7	4426.8	6305.0	7953.8	10248.8	14292.4	15024.9	19513.9	22408.4
Кіровоградська	2576.6	3050.0	3885.5	5568.6	6672.0	8564.6	11489.3	11727.3	15417.7	17712.2
Луганська	2615.1	3150.6	4139.0	5900.9	7343.4	9620.0	13411.0	14071.6	17850.0	20589.0
Львівська	2741.8	3401.6	4396.1	6203.1	7394.7	9523.8	12718.3	13211.3	16513.8	19240.2
Миколаївська	2771.2	3385.3	4354.7	6137.5	7318.4	9376.5	12626.5	13154.2	16993.4	19637.5
Одеська	2472.8	3163.9	4221.4	5883.4	7006.1	8780.8	11754.4	12404.2	16275.2	18878.4
Полтавська	3048.1	3560.1	4683.5	6653.5	8064.2	10382.3	13922.0	14742.6	17990.9	20485.0
Рівненська	2560.1	2984.8	3787.9	5344.4	6540.6	8285.6	11124.6	11316.8	14629.8	17040.1
Сумська	2686.3	3276.7	4141.1	5972.0	7459.2	9876.3	13187.2	13426.4	16875.5	19101.0
Тернопільська	2158.1	2794.6	3524.2	5032.7	6283.4	8063.5	10583.0	10634.2	13824.2	16011.3
Харківська	2929.1	3468.9	4489.6	6355.7	7819.6	10328.5	14065.7	14633.1	18450.5	21421.1
Херсонська	2399.6	2832.3	3792.0	5400.5	6492.2	8374.5	11248.1	11440.3	14881.7	17210.4
Хмельницька	2640.3	3075.3	4024.1	5733.3	6943.1	8965.3	11938.6	12238.2	15781.0	18386.1
Черкаська	2481.9	2961.9	3883.4	5534.0	6795.5	8782.7	11987.2	12517.5	15769.2	17798.3
Чернівецька	2028.6	2741.9	3607.9	5078.0	6078.0	7738.0	9793.2	10013.3	13503.3	15634.4
Чернігівська	2769.2	3256.6	4228.7	5979.1	7201.3	9337.4	12353.4	13155.5	16625.0	18714.1
Місто Київ	4257.4	5541.8	7623.9	10683.3	13566.9	18233.2	24960.2	27474.5	37012.7	41816.7
Севастопольська міськрада	2399.2	3149.8	4177.0	5723.3	6790.6	9093.1	12111.6	12566.4	17078.3	19566.9

* Джерело: Державна служба статистики України (млн. грн.) 3.5.2012

http://ukrstat.org/en/operativ/operativ2008/gdn/dvn_ric/dvn_ric_e/dn_reg2008_e.html

Додаток IV - Адміністративні одиниці станом на 1 січня 2013 р.

Адміністративні одиниці станом на 1 січня 2013 р.*

	Райони	Міста	у т.ч. міста з особливим статусом, республіканського й обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські райони	Сільські населені пункти
Україна	490	460	180	11	885	10 279	28 441
Автономна Республіка Крим	14	16	11	3	56	243	948
області							
Вінницька	27	18	6	-	29	661	1 461
Волинська	16	11	4	-	22	379	1 054
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1 435
Донецька	18	52	28	21	131	253	1 118
Житомирська	23	12	5	2	43	579	1613
Закарпатська	13	11	5	-	19	307	579
Запорізька	20	14	5	7	22	263	915
Івано-Франківська	14	15	5	-	24	477	765
Київська	25	26	13	-	30	605	1 126
Кіровоградська	21	12	4	2	27	376	995
Луганська	18	37	14	4	109	206	781
Львівська	20	44	9	6	34	633	1 850
Миколаївська	19	9	5	4	17	287	894
Одеська	26	19	7	4	33	439	1 125
Полтавська	25	15	5	5	21	467	1 810
Рівненська	16	11	4	-	16	338	1 000
Сумська	18	15	7	2	20	384	1 466
Тернопільська	17	18	1	-	17	580	1 023
Харківська	27	17	7	9	61	381	1 679
Херсонська	18	9	3	3	31	259	658
Хмельницька	20	13	6	-	24	568	1 414
Черкаська	20	16	6	2	15	525	824
Чернівецька	11	11	2	3	8	252	398
Чернігівська	22	16	3	2	29	525	1 481
Місто Київ	-	1	1	10	-	-	-
Севастопольська міськрада	-	2	1	4	1	4	29

*Джерело: офіційний веб-сайт Верховної Ради України

http://ukrstat.org/en/operativ/operativ2013/ds/ator/ator2013_e.htm