



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 19 квітня 2023 року
CEGG/PAD(2023)4

**Висновок
щодо проекту Дорожньої карти
з доброго демократичного врядування в Україні
в частині місцевого самоврядування**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократії і врядування Генерального директорату
з питань демократії та людської гідності Ради Європи

Резюме

Уряд та Верховна Рада України зараз ведуть Діалог високого рівня з Радою Європи, спрямований на удосконалення нормативно-правової бази щодо багаторівневого врядування у відповідності до європейських стандартів та кращих міжнародних практик. Як наслідок й відповідно до досягнутих домовленостей, після низки консультацій із національними заінтересованими сторонами ними розроблено проект Дорожньої карти¹, яка має визначати впровадження наступного етапу реформи з децентралізації.

Документ являє собою важливий крок у процесі реформи публічної адміністрації, який пропонує (i) бачення сучасної системи багаторівневого врядування, зокрема елементи, яких все ще не вистачало до початку повномасштабного російського вторгнення в лютому 2022 року; та (ii) перелік заходів для повернення до звичайного режиму публічного (цивільного) врядування після припинення дії воєнного стану. Проект Дорожньої карти максимально деталізує в нинішніх умовах послідовність заходів, які необхідно здійснити в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі.

Документу можна надати загалом позитивну оцінку, і налаштованість національних органів влади України його виконувати виглядає твердою. До проекту Дорожньої карти все ще можна внести деякі зміни, наприклад в частині: більшої узгодженості із планами відновлення та відбудови країни та надання допомоги в цьому процесі, особливо щодо заходів, які вимагають інвестицій в адміністративну спроможність; базової оцінки витрат, де це можливо; більшої чіткості щодо термінів, включаючи зазначення, коли певний захід передбачає внесення змін до Конституції.

Остаточне бачення системи місцевого самоврядування має бути відображено в доопрацьованій версії Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, включно з ухваленими рішеннями щодо значних питань, які ще обговорюються: якою буде майбутня роль районів, якщо вони залишаться ланкою місцевого самоврядування; як здійснюватиметься адміністративний нагляд («функція префектури») і на якому рівні; як можна зміцнити міжмуніципальне співробітництво та створити систему врядування агломераціями; і чи буде змінено територіальний устрій на рівні громад.

Питання перехідного періоду також важливі в кількох аспектах. Необхідно більше чіткості та передбачуваності (тобто критеріїв) у процесі запровадження та припинення військових адміністрацій (ВА), особливо населених пунктів. Працівники ВА населених пунктів потребують більшої передбачуваності своїх кар'єрних перспектив, оплати праці та правил несумісності. Необхідно визначити категоризацію громад, також використовуючи прозорі та об'єктивні критерії, для визначення підтримки їхнього розвитку з урахуванням ступеню пошкоджень і руйнувань, які мали місце на цій території. Зусилля з відновлення та відбудови, що фінансуються переважно

¹ Проект Плану дій для забезпечення виконання фінального документу ([Спільної декларації](#)) Діалогу високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період», який відбувся в Страсбурзі в штаб-квартирі Ради Європи в листопаді 2022 року, – згадується Першим віце-спікером парламенту Олександром КОРНІЄНКОМ як «Дорожня карта» у його листі-запиті до Ради Європи (лист від 15 лютого 2023 року) та у Спільній декларації – було підготовлено національними партнерами-учасниками Діалогу.

міжнародними партнерами, мають бути прозорими та включати механізми консультацій з місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством.

I. Вступ

1. 8-9 листопада 2022 року у Страсбурзі у штаб-квартирі Ради Європи відбувся Діалог високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період». Діалог, ініційований на запит українського парламенту, організував та фасилітував Генеральний директорат Ради Європи з питань демократії та людської гідності у співпраці з секретаріатами Венеційської комісії, ПАРЕ та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Українську делегацію на чолі з Першим заступником Голови Верховної Ради України п. Олександром КОРНІЄНКОМ представляли народні депутати і депутатки від різних політичних партій (зокрема керівництво відповідного Комітету та його підкомітетів), високопосадовці Мінрегіону України (включно з заступником Міністра), Центральної виборчої комісії (включно з Головою) та чотирьох всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування, включаючи двох міських голів. Після дводенної зустрічі учасники й учасниці Діалогу досягли загальної згоди щодо подальших дій із вдосконалення нормативно-правової бази щодо багаторівневого врядування та виборів у відповідності до європейських стандартів і належних практик. Крім того, українські національні партнери ініціювали підготовку Плану дій для забезпечення виконання домовленостей, досягнутих під час Діалогу, – проекту Дорожньої карти.

2. Проект Дорожньої карти стосується кількох напрямів (два з них – виборів, що не є предметом цього висновку). Цей звіт зосереджений на наступному:

- перехід від військових адміністрацій (ВА) в умовах воєнного стану до звичайного режиму публічного (цивільного) врядування,
- подальше реформування місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

3. Цей висновок розроблено у відповідь на запит Першого заступника Голови Верховної Ради України п. Олександра КОРНІЄНКА, голови української делегації у згаданому вище Діалозі, від 15 лютого 2023 року. Його підготовлено для Ради Європи Генеральним директоратом з питань демократії та людської гідності – [Центром експертизи доброго врядування](#) (надалі «Центр експертизи») на основі внесків національної консультантки п. Віри КОЗІНОЇ та міжнародного консультанта п. Соріна ІУНІЦЕ в рамках [Програми](#) «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». У документі також враховано результати консультацій із національними заінтересованими сторонами та експертним середовищем, проведених у березні 2023 року (список додається).

4. За останні роки Рада Європи через свій Центр експертизи підготувала велику кількість висновків і звітів з рекомендаціями стосовно формування політик щодо публічної адміністрації в Україні, зокрема наступних:

- про відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни ([CEGG/PAD\(2022\)3](#)),
- про внесення змін до Конституції України ([CEGGLEX\(2020\)2](#), [CELGR/PAD \(2013\)3](#)),

- про проект закону про місцеві адміністрації ([CEGG/LEX\(2020\)5](#)) та про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування ([CEGGPAD\(2020\)2](#)),
- про службу в органах місцевого самоврядування ([CEGG/LEX\(2022\)1](#), [CELGR/LEX 3/2012](#), [CELGR/LEX\(2016\)4rev](#) та [CELGR/LEX\(2018\)1](#)).

Згадані звіти залишаються актуальними.

5. Цей висновок аналізує відповідність нинішнього тексту проекту Дорожньої карти Європейській хартії місцевого самоврядування та іншим європейським стандартам, таким як Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи ([CM/Rec\(2022\)2](#) про демократичну підзвітність виборних представників і органів на місцевому та регіональному рівнях, [CM/Rec\(2019\)3](#) з нагляду за діяльністю місцевого самоврядування тощо), а також належну практику інших держав-членів Ради Європи.

II. Аналіз

6. Сьогодні Україна перебуває в унікальній для Європи ситуації, коли має завершити успішний процес децентралізації та територіальної реформи, розпочатий у 2014 році, за суворих обставин зовнішньої агресії з боку Російської Федерації. Загальновизнано, що ці реформи мали вирішальне значення для підвищення спроможності до самоорганізації та стійкості місцевого самоврядування, які стали очевидними протягом довгого року вторгнення. Кілька контрнаступів у другій половині 2022 року призвели до деокупації майже [1900 населених пунктів](#); однак така ж кількість населених пунктів залишається під окупацією, що ускладнює процес планування наперед.

7. Водночас війна останніх місяців стала виснажливою, коли агресор націлювся на важливі економічні активи та критичну інфраструктуру. За оцінками уряду, [у 2022 році](#) ВВП різко впав на 30,4%, що неминуче вплинуло на публічні доходи на центральному та місцевому рівнях. По всій території з'явився значний дисбаланс: жителі та підприємства перемістились в інші місця, а регіони на півночі, сході та півдні України страждають від масових руйнувань. За оцінками, близько 8 мільйонів людей виїхали за кордон а 5,4 мільйона стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО). Опитування, [проведене для Агентства ООН у справах біженців](#), прогнозовано виявило, що люди похилого віку найімовірніше повернуться, коли дозволить ситуація, а це означає, що потреба в соціальній допомозі може ще зрости після завершення агресії Російської Федерації проти України та збережеться територіальний дисбаланс в частині економічної діяльності та комунальних потреб. Загалом моніторинг розташування та ситуації з ВПО залишається проблемою для влади.

8. У цих складних обставинах варто вітати те, що Верховна Рада України ініціювала Діалог високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період» за модерації Ради Європи та з метою продовження підвищення якості врядування в країні. Серед цілей – узгодження дій існуючих інституцій та завершення реформи у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації.

Тимчасові відходи від принципів Європейської хартії місцевого самоврядування зрозумілі під час війни, за умови, що вони пропорційні визначеним цілям і існують очевидні наміри і плани повернення до місцевих демократичних процедур, коли ситуація це дозволить. Проект Дорожньої карти є доказом того, що це і справді так й центральні органи влади планують скасувати рецентралізацію, яку вони здійснили після початку широкомасштабного вторгнення в лютому 2022 року. Немає прецедентів, які були б керівними в процесі повернення до цивільного режиму врядування, поки тривають бойові дії, тому законодавець має продемонструвати креативність і гнучкість, але водночас створити передбачуваність для людей, які працюють у органах влади субнаціонального рівня (громада, район, область), а також у тимчасових ВА, які поєднують функціонал місцевих державних адміністрацій та окремі повноваження місцевого самоврядування.

9. Докладний проект Дорожньої карти містить п'ять розділів, викладених у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. У листопаді 2020 року Рада Європи надала свій [висновок](#) до тексту законопроекту реєстр. № 4298, прийнятого у першому читанні в березні 2021 року. Однак у жовтні 2021 року текст законопроекту було суттєво доопрацьовано до другого читання без належних консультацій із заінтересованими сторонами. Тому рекомендується розпочати обговорення між національними заінтересованими сторонами для досягнення їхньої згоди з основоположних питань, які регулює цей законопроект. Наприкінці 2022 року місцеві ради та обласні адміністрації отримали [інструмент для аналізу](#) наслідків війни у своїх населених пунктах та розробки планів відновлення, включно з соціально-економічними аспектами. У той час органи влади можуть виконуватися швидко заходи з розмінування та відновлення правопорядку, підготовка планів відновлення та розвитку є складнішими задачами для них без відповідних ресурсів та методологічної підтримки.

10. Проект Дорожньої карти, який є предметом розгляду у цьому висновку, стосується двох важливих питань. По-перше, *перехідні заходи*: українське законодавство не передбачає чітких і послідовних процедур повернення до звичайного правового режиму територіального врядування та відновлення публічної адміністрації після припинення дії воєнного стану. В існуючих нормах незрозуміло, як і в якому порядку ВА на регіональному та субрегіональному рівнях передадуть повноваження відповідним цивільним органам влади, або коли ВА населених пунктів будуть поступово ліквідовані. Дорожня карта має на меті забезпечити достатньо гнучку рамку, щоб її можна було застосовувати поступово, по ходу просування деокупації, однак потрібна більша ясність щодо створення та припинення ВА на територіях залежно від місцевих умов.

11. Другим важливим пріоритетом проекту Дорожньої карти є визначення *моделі місцевого самоврядування* для країни, яка є завершенням процесу, розпочатого у 2014 році; Ця модель стане повноцінно функціональною через кілька років після припинення дії воєнного стану, коли його наслідки будуть ліквідовані і відбуватиметься відновлення. Повинні бути прийняті важливі стратегічні рішення у співпраці з місцевими заінтересованими сторонами щодо основних параметрів системи:

- структура та розподіл повноважень між органами влади субнаціонального рівня, у тому числі кількість цих рівнів (нинішні області та райони);
- функція адміністративного нагляду шляхом перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу: необхідно прийняти рішення про те, чи вони будуть запроваджені та на якому рівні;
- удосконалена законодавча основа для міжмуніципального співробітництва (ММС) та створення нормативно-правової бази про врядування агломераціями, а також вирішення питання статусу столиці міста Києва;
- визначення та зміна кордонів деяких громад, районів чи області, якщо і де це буде визначено необхідним;

Деякі з цих реформ вимагають конституційних змін, тому вони будуть можливими лише після скасування дії воєнного стану. Це бачення має бути формалізовано у новій редакції *Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки*, про яку йдеться у проекті Дорожньої карти.

12. Поточна версія проекту Дорожньої карти охоплює більшість із цих тем, але можна внести додаткові зміни, зокрема шляхом оптимізації запропонованих пунктів та уточнення й об'єднання деяких заходів. Наприклад, можна об'єднати три існуючі напрями проекту Дорожньої карти (1, 2 і 5) в два, щоб зробити їхню логіку більш зрозумілою:

- Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні* на основі бачення постконфліктних демократичних структур: завершення реформ, розпочатих у 2014 році, та впровадження їхніх нових елементів шляхом надання відповідей на стратегічні питання, згадані вище в пункті 11. Це також включатиме заходи зі зміцнення спроможності та посилення публічної адміністрації та публічної служби на всіх рівнях.
- Питання щодо *тимчасової військової адміністрації та переходу до цивільної адміністрації* на місцевому рівні: критерії запровадження та припинення ВА, послідовність дій, коригування існуючих тимчасових структур.

Усі заходи, згадані в проекті Дорожньої карти, підпадають під пункти (а) або (б), і деякі кроки, необхідні для успішного переходу до звичайного режиму цивільного врядування, мають здійснюватися з чітким уявленням про пункт (а). Більше того, було б добре мати чітке розуміння, що саме означають коротко-, середньо- та довгострокова перспектива, принаймні для тих заходів, де це можливо; додаткова колонка могла б також містити таке уточнення за допомогою позначки N/A, якщо об'єктивно важко визначити точний термін. Так само можна було б створити спеціальний підрозділ для змін, які вимагають внесення змін до Конституції.

13. Прийняття законодавства та ухвалення нормативно-правових актів є необхідними для виконання багатьох запланованих змін, але часто процес впровадження прийнятих законів може стати викликом навіть у мирний час. Можна отримати консультацію та

технічну допомогу від національних експертів або міжнародних партнерів стосовно цілого переліку пунктів, включених до проекту Дорожньої карти; інші пункти ж вимагають значних інвестицій у зміцнення спроможностей (наприклад, якщо кількість проміжних рівнів врядування зміниться; або значні повноваження будуть перерозподілені між ними; або будуть створені нові органи, такі як префектури). Доцільно, щоб ця складова ресурсів та інституційної підтримки також була відображена в проекті Дорожньої карти, хоча б у орієнтовній формі та для основних заходів. Спрямування частини міжнародної допомоги на вартісні компоненти реформ у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації сприяло б забезпеченню їхньої сталості.

14. Необхідно терміново вказати важливі деталі в розділі (b) проекту Дорожньої карти (див. пункт 12) на випадок, якщо вторгнення не завершиться найближчим часом і деяким ВА доведеться функціонувати довше. Під час консультацій з українськими заінтересованими сторонами було виявлено кілька проблем:

- Відсутність чітких критеріїв, за якими приймається рішення про утворення ВА в окремих населених пунктах чи територіях. Деякі з понад 140 існуючих сьогодні ВА населених пунктів були створені після деокупації або навіть пізніше, після припинення бойових дій на території відповідного населеного пункту; думка місцевих виборних осіб полягає в тому, що ВА мають бути незабаром припинені, а цивільні органи відновлені.
- Подекуди ВА мають занадто широкий перелік функцій (наприклад, економіка, туризм тощо), замість того, щоб обмежуватися головним чином безпековими функціями. Найбільш спірним залишається повноваження самостійно вирішувати питання місцевого бюджету.
- Існує дублювання повноважень ВА на рівні області, району та громади; представники місцевого самоврядування схильні вважати принаймні проміжний рівень зайвим.
- Правовий статус працівників ВА населених пунктів не є зрозумілим, що створює проблеми передбачуваності в плануванні їхньої кар'єри, мотивації в роботі, а також різні тлумачення законодавства в різних юрисдикціях. Оскільки більшість із них є посадовими особами місцевого самоврядування, які тимчасово працюють в ВА, виникають питання щодо правил, які застосовуються до них щодо несумісності посад, соціального захисту, права на отримання премій та інших пов'язаних з роботою заохочень або можливості повернутися на попередні посади після завершення дії воєнного стану.

15. Після завершення дії воєнного стану існуючі законодавчі норми визначають період у 30 днів, протягом якого цивільна влада має бути відновлена. Це може добре працювати в деяких місцях, але не в інших, особливо якщо окупація була тривалою. У деяких громадах може бути дозволений поступовий перехід, в інших це може бути непотрібним. Для управління цією територіальною диференціацією потрібен прозорий набір критеріїв. Враховуючи те, що основним наслідком віднесення території до окремої зони/категорії

особливого правового режиму є визначення обсягу обмежень прав і свобод громадян, механізм має визначати Верховна Рада. Наприклад, нижче наведено список критеріїв і відповідних варіантів зонування:

- Географічне положення території
- Зовнішні безпекові ризики (інтенсивність воєнних дій, ризики вторгнення)
- Внутрішні безпекові ризики (рівень злочинності, лише для окремих видів злочинів)
- Ступінь руйнування та пошкодження (за категоріями об'єктів)
- Ступінь забруднення вибухонебезпечними предметами і матеріалами (включаючи окрему оцінку земель для ведення господарської діяльності)
- Період під окупацією
- Реальна можливість проведення демократичних виборів
- Можливість (технічна) відновлення основних публічних послуг
- Можливість укомплектування працівниками органів влади та основних публічних служб (за наявності умов розміщення персоналу, масової міграції людей)

Комбінація таких критеріїв може бути використана для віднесення громади, району чи області до відповідної зони в період відновлення. Наприклад, якщо виконано 50%+1 критеріїв, компетентний орган має розглянути питання про переведення такої території з категорії I до категорії II або навпаки.

Приклад категорій територій у перехідній фазі

	I категорія	II категорія	III категорія	Нормальний правовий режим
<i>Вид тимчасового державного органу</i>	військова адміністрація (ВА)	цивільна адміністрація (ЦА)	ЦА	Місцева державна адміністрація / Префект
<i>Представницькі органи місцевого самоврядування</i>	тимчасово не виконує повноважень	тимчасово не виконує повноважень	здійснювати обмежені повноваження	здійснює повноваження у звичайному обсязі
<i>Виконавчі органи місцевого самоврядування</i>	не здійснюють повноважень або здійснюють повноваження під керівництвом ВА	не здійснюють повноважень або здійснюють повноваження під керівництвом ЦА	здійснювати повноваження під координацією ЦА	здійснює повноваження у звичайному обсязі

16. На початку 2023 року уряд створив *Державне агентство з відновлення та розвитку інфраструктури України* з метою координації зовнішньої допомоги та більш узгодженого управління процесами відновлення. Хоча бажання централізувати координацію зрозуміле, національні заінтересовані сторони, з якими проводилися консультації, висловили слушну думку, що слід створити механізм консультацій для забезпечення своєчасного зворотного зв'язку з територій. Не менш важливим є визначення стратегічних пріоритетних сфер процесу відбудови – наприклад, енергетика, екологія, містобудівна і житлова політика. Таким чином, при Агентстві можуть бути створені дві постійні робочі групи, включно з галузевими експертами, місцевими виборними представниками та особами, які приймають рішення в міністерствах, щоб гарантувати, що фінансовані проекти не просто відновлюють те, що існувало в минулому, а здійснюють прорив у плані концепції та технологій, повністю узгоджених з відповідними стратегіями Європейського Союзу. Усі ці елементи краще формалізувати в доопрацьованій версії *Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки*, про яку йдеться у проекті Дорожньої карти.

17. Щодо ресурсів, необхідних для функціонування громад, проект Дорожньої карти правильно зазначає у вступі, що внаслідок падіння ВВП та публічних доходів місцеві бюджети стали більш залежними, ніж раніше, від трансфертів з центру. Заходи для виправлення ситуації передбачаються шляхом перегляду Податкового кодексу, коригування частки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що зараховується до місцевих бюджетів, посилення механізмів вертикального та горизонтального вирівнювання та стимулювання зборів на місцях. Однак у цій сфері потрібні додаткові відомості та належна послідовність заходів реформування в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективах відповідно до запропонованої структури Дорожньої карти. Було б доцільно диференціювати заходи відповідно до логіки, описаної в параграфі 12: (а) якою має бути ідеальна та стабільна структура місцевих фінансів, коли всі наслідки російської агресії будуть ліквідовані; і (б) якими мають бути тимчасові фінансові механізми для подолання диспропорцій в місцевих фінансах і територіальних дисбалансів до того моменту, коли це буде досягнуто, враховуючи різноманітність ситуацій і тяжкість руйнувань у деяких місцях. Останнє також дозволить оцінити витрати на перехід до стабільної системи децентралізованих місцевих фінансів і сприятиме діалогу з міжнародними партнерами, які можуть допомогти в цьому питанні. Критерії прийнятності для отримання тимчасової загальної фінансової допомоги, а також допомоги для відновлення та розвитку мають бути чіткими та прозорими.

18. Слід передбачити систему публічної служби, або уніфіковану, або з окремими правилами для центрального та місцевого рівнів, з удосконаленими нормами та стимулами кар'єрного зростання, прозорою та передбачуваною системою оплати праці, що відповідає сфері посадової відповідальності та передбачає гнучкі та контрольовані бонуси. Кодекси етики та правила несумісності мають бути переглянуті, і всі ці зміни мають бути широко відображені в *Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки* та відповідним чином закладені в бюджет.

III. Висновки та рекомендації

19. Проект Дорожньої карти є хорошим документом, який свідчить про зобов'язання української центральної влади зупинити неминучий процес централізації, який стався після лютого 2022 року, і відновити цивільні органи влади, коли умови дозволять це зробити. Цей проект передбачає заходи щодо зміцнення автономії місцевих фінансів, пропозиції з підтримки розвитку територій, які непропорційно постраждали внаслідок бойових дій і зменшення кількості населення і продовжують процес адміністративної модернізації, який тривав до повномасштабного російського вторгнення 2022 року. Економічні та соціальні умови в Україні все ще дуже складні, а тому певна гнучкість у здійсненні реформ має бути врахована. Зрозуміло, що багато деталей щодо варіантів та етапів цих реформ буде прописано у *Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки*; принаймні для цього документу потрібен точніший календар його прийняття (або перегляду).

20. Проект Дорожньої карти можна спростити, а її складові впорядкувати, дотримуючись логіки, представленої в пункті 12: спочатку окреслити чітко бачення основних елементів системи місцевого самоврядування, які повністю відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування та Стратегії, згаданих в попередньому абзаці; і в окремому розділі вказати перехідні заходи, необхідні для реалізації цього бачення. Рекомендується зазначити більш конкретні терміни реалізації заходів, де це можливо, і зазначити що на практиці означає коротко-, середньо- та довгострокова перспектива. Також може бути додана нова колонка з зазначенням ресурсів та коштів, необхідних для реалізації заходів, де це можливо. Це також було б корисно для координації з міжнародними партнерами, які підтримують реформи. Мають бути більш чітко визначені заходи, які можна здійснити до і після внесення змін до Конституції, тобто після припинення дії воєнного стану.

21. Необхідно досягти згоди – на основі широких консультацій і певних оцінок – щодо основних параметрів системи місцевого самоврядування та реформи публічної адміністрації: чи буде збережена поточна трирівнева система (області, райони, громади) і чи деякі кордони мають бути змінені; якщо буде запроваджена система адміністративного нагляду, на якому рівні та як вона може функціонувати; і як буде міцнено міжмуніципальне співробітництво та врядування агломераціями. Зміни до податкового та бюджетного кодексів також мають бути внесені після консультацій із заінтересованими сторонами на місцевому рівні, щоб створити стабільну основу для місцевих фінансів, а також тимчасові механізми для компенсації громадам, які в різному ступені постраждали внаслідок російської агресії. Ця частина потребує більш докладної інформації, ніж наразі доступна в проекті Дорожньої карти.

22. Необхідно законодавчо закріпити перехідні заходи, починаючи з режиму ВА (критерії для їх утворення та припинення) і того, як їх можна поступово трансформувати в органи префектурного типу, здатні функціонувати за цивільними правилами з вузькими правовими повноваженнями. Пілотування цього переходу може початися відносно скоро на територіях, де місцеве самоврядування зможе здійснювати свої звичайні

повноваження та функції. По-друге, необхідно уточнити статус працівників ВА населених пунктів (оплата праці, несумісність посад, майбутня кар'єра). По-третє, мають бути створені чіткі правила поділу території країни на категорії відповідно до чіткого набору критеріїв, щоб рівень підтримки розвитку та, можливо, тривалість режиму ВА були визначені відповідно.

23. Було б корисно «осучаснити» мову реформи та більше говорити про багаторівневе врядування, ніж «територіальну організацію влади». Дорожня карта та національна законодавча база також могли б виграти від застосування гендерно-чутливої мови.

24. Процеси відновлення та відбудови, що фінансуються переважно міжнародними партнерами, мають бути прозорими та включати механізми консультацій з місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. У сферах повноважень місцевої влади (містобудування, житлова політика) можуть бути створені спеціальні робочі групи для розробки інноваційних програм, узгоджених з останніми стратегіями та пріоритетами Європейського Союзу.

Додатки

1. Список учасників і учасниць онлайн консультацій.
2. Питання до обговорення під час онлайн консультацій.

Список учасників і учасниць онлайн консультацій

Місьцеве самоврядування

- 1) Вадим БОЙЧЕНКО, Маріупольський міський голова (Донецька область)
- 2) Олександр КОРИННИЙ, Новоукраїнський міський голова (Кіровоградська область)
- 3) Сергій ЛОМАКО, в.о. Чернігівського міського голови (Чернігівська область)
- 4) Олександр НОВАК, перший заступник Харківського міського голови (Харківська область)
- 5) Олександр СЕНКЕВИЧ, Миколаївський міський голова (Миколаївська область)
- 6) Веніамін СІТОВ, Мереф'янський міський голова (Харківська область)
- 7) Любомир ЗУБАЧ, заступник Львівського міського голови (Львівська область)

Обласні військові адміністрації

Чернівецька область

- 1) Христина МАРЧУК, заступниця директора Департаменту – начальника Управління з питань місцевого самоврядування та розвитку туризму Департаменту регіонального розвитку

Донецька область

- 2) Наталія ЧУКОВА, начальниця Управління із забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування
- 3) Яна ПОГРЕБНЯК, начальниця юридичного управління

Херсонська область

- 4) Дмитро БУТРИЙ, перший заступник голови
- 5) Інна РОДІОНОВА, начальниця Управління з питань децентралізації та розвитку громад

Львівська область

- 6) Степан КИЙБІДА, директор Департаменту економічної політики

Військові адміністрації населених пунктів

- 1) Марія ЧЕРНЕНКО, начальниця Роганської селищної ВА Харківської області (до того Роганська селищна голова)
- 2) Сергій ДОБРЯК, голова Покровської міської ВА Донецької області (до повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року – заступник голови Очеретинської селищної військово-цивільної адміністрації Донецької області)
- 3) Яна ЛІТВІНОВА, голова Старобільської міської ВА Луганської області (до того Старобільська міська голова)

- 4) Людмила МАКАРЕНКО, керуюча справами Чугуївської міської ради Харківської області
- 5) Галина МІНАЄВА, голова Чугуївської міської ВА Харківської області (до того Чугуївська міська голова)
- 6) Вікторія СЛИЖУК, керуюча справами Генічеської міської ВА Херсонської області

Експертна спільнота

- 1) Пан Юрій ГАНУЩАК
- 2) Ігор КОЛЮШКО
- 3) Пан Мирослав КОШЕЛЮК
- 4) Олена НИЖНИК
- 5) Павло ОСТАПЕНКО
- 6) Валентина ПОЛТАВЕЦЬ
- 7) Сергій ШЕВЕЛЬ
- 8) Олександр СЛОБОЖАН

Питання для обговорення під час проведених консультацій

- Які основні правові/інституційні перешкоди виникли у вашій діяльності після 24 лютого 2022 року? Які перші три речі ви б змінили негайно?

А. Перехід від особливого до звичайного режиму публічного

- Чи потрібно, на вашу думку, встановлювати спеціальні правові режими для забезпечення переходу України від воєнного стану до звичайного режиму управління? Якщо так – чи треба це робити одночасно на всій території України чи доцільно розглянути спеціальні режими та умови для окремих територій (не лише тимчасово окупованих, а й, наприклад, прифронтових або за іншими критеріями)?
- Якщо відповідь ствердна, наскільки чітко відповідні правила мають бути закріплені у законах, чи можливі інші підходи до регулювання (підзаконні акти, рішення РНБО чи Президента України тощо)?
- Чи є зараз проблеми у розмежуванні повноважень між державою та ОМС, враховуючи воєнний режим? Кілька прикладів, якщо такі проблеми існують.
- Який має бути статус працівників військової адміністрації (всіх рівнів): (i) зараз, в умовах воєнного стану? (ii) після припинення воєнного стану? Слід також розглянути умови оформлення трудових відносин та оплати праці.

Б. Як повинна виглядати система місцевого врядування після припинення воєнного стану.

- Чи потребує перегляду адміністративно-територіальна основа на базовому та районному рівні з урахуванням вашого досвіду після лютого 2022 року? Як ви вважаєте, чи були якісь аспекти децентралізації незавершеними?
- Як щодо досвіду минулого року війни? Чи вважаєте ви, що територіальний устрій має бути якимось суттєво змінений після закінчення конфлікту? На яких рівнях?
- Області та райони: яку роль відіграють відповідні ради та державні адміністрації при забезпеченні публічного врядування під час війни та мають відігравати у період відновлення?
- Чи потрібно урахувати приписи законодавства у сфері регіональної політики, стратегічного планування та містобудування у разі, якщо Україна прийме рішення про вдосконалення адміністративно-територіальної основи? Зокрема, ранжування територій за функціональними типами (території відновлення, території з особливими умовами розвитку, регіональні полюси зростання, території сталого розвитку), а також необхідність розробки комплексних програм відновлення та документації з просторового розвитку? Чи має ця

робота передувати або урахуватись під час перегляду адміністративно-територіальної основи?

- Як щодо нагляду за прийняттям рішень ОМС? Чи можна говорити про готовність до поступового переходу МДА до формату органів префектурного типу? (правовий нагляд за французьким зразком, з деякими надзвичайними повноваженнями)? І якщо так, то на якому рівні має виконуватися ця функція (місцевий/районний/обласний)?
- У зв'язку з цим і ширше, які підходи до забезпечення законності у діяльності ОМС відповідають вашому баченню з урахуванням досвіду воєнного стану:
 - Нагляд за ОМС з боку держави взагалі не потрібний/Нагляд має здійснюватися лише за окремими категоріями актів ОМС, а не в цілому зі діяльністю місцевого самоврядування/Нагляд має бути більш жорстким та охоплювати не лише акти, а й окремі види діяльності/інше;
 - Предметом нагляду мають охоплюватись акти (сфери), прямо визначені законом/із або без застосування ризик-орієнтованих підходів/усі акти (сфери)/інше;
 - Чи має бути залучений якийсь ЦОВВ для цієї діяльності? Якщо так, то який та у якому обсязі: формування та реалізація державної політики/узагальнення практики та методологічний супровід/нагляд за окремими категоріями ОМС/інше?