

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

Звіт з аграрної політики

APD/APB/02/2019

Спеціальний звіт про хід процесів децентралізації, впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Ігор Абрам'юк
Незалежний експерт

Київ, травень 2019

Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл. Реципієнтом проекту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проект має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проект має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Ігор Абрам'юк

Зміст

I.	ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ РЕФОРМИ	4
II.	ЗАКОНОДАВЧА БАЗА РЕФОРМИ (ЧИННА ТА НЕОБХІДНА)	6
	Які законодавчі акти ухвалено	6
	Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади	6
	Реформа державної регіональної політики	8
	Які ще законодавчі акти необхідно ухвалити	13
III.	ПОТОЧНА СТАДІЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	15
IV.	ВИКЛИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕСОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	17
	Незавершеність реформи	17
	Необхідність переходу від добровільного до адміністративного етапу реформи	17
	Неузгодженість секторальних реформ, міжвідомча конкуренція	18
	Нормативні документи стратегічного планування розвитку сільських територій: ...	24
	Взаємодія між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади	24
V.	РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (ЗОКРЕМА, ЩОДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ)	27
VI.	6. ЕКСПЕРТНЕ БАЧЕННЯ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	29
	Бачення	29
	Деякі рекомендації	30
	Предметний покажчик:	33

I. Передумови для реформи

До початку нинішніх фундаментальних суспільних реформ реальне місцеве самоврядування в Україні фактично існувало лишень у великих містах та у так званих містах «обласного значення»¹. Міські ради більшості малих міст (так званих міст «районного значення»), а також селищні та сільські ради не мали ні необхідних повноважень, ні належних ресурсів для реальної самоврядності, тобто для забезпечення потреб жителів у публічних послугах та для розвитку території громад.

Розуміння важливості та необхідності децентралізації, реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, а також уявлення про те, якою за змістом має бути ця фундаментальна реформа, сформувалося ще понад десять років тому. У 2007-2009 роках командою Міністерства регіонального розвитку² (далі: *Мінрегіон*) із залученням практично всіх головних стейкхолдерів та за підтримки з боку проекту, фінансованого Європейським Союзом, було розроблено концепцію реформи місцевого самоврядування та проекти основних законодавчих актів, необхідних для її впровадження, а також повний пакет проектів актів законодавства для супутнього реформування державної регіональної політики. Однак тодішнє керівництво Уряду з не поділяло децентралізаційні підходи Мінрегіону, а тому згадану концепцію Урядом хоча й було у липні 2009 року ухвалено, однак її так і не було реалізовано. Примітним є той факт, що навіть текст концепції не було опубліковано (!)⁴ – це є красномовним свідченням того, що Уряд не мав наміру впроваджувати на практиці реформаторські ідеї Мінрегіону. Також восени 2009 року Урядом було заблоковано (залишено без розгляду) законопроект «Про засади державної регіональної політики»⁵. Таким чином, реформування системи управління територіями так і не було розпочато, незважаючи на те, що

¹ Міст обласного значення в Україні 187 (загальна кількість міст: 461). Про критерії віднесення міських населених пунктів до міст обласного значення див., до прикладу, тут: *Штефан В.С. Законодавчі аспекти визначення критеріїв класифікації міських населених пунктів // Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (7)/2015.*

² Міністром у той час був Василь Куйбіда, заступниками міністра Анатолій Ткачук (нині: ключовий національний експерт) та В'ячеслав Негода (нині: перший заступник міністра), директором департаменту місцевого самоврядування Юрій Ганущак (нині: ключовий національний експерт), заступником директора департаменту регіонального розвитку – автор цього звіту

³ Прем'єр-міністром тоді була Юлія Тимошенко, а Міністром економіки Богдан Данилишин (Міністерство економіки мало на той час значну частину важливих повноважень у сфері регіонального розвитку, а відтак міністр економіки мав вирішальний вплив на рішення Уряду з цих питань)

⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів від 29 липня 2009 р. № 900-р про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування було опубліковане без додатку – власне, самої Концепції (див. тут: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>). Щоправда, План заходів з реалізації неопублікованої Концепції було опубліковано (див. розпорядження КМУ від 2 грудня 2009 р. N 1456-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80>)

⁵ Цим законопроектом фактично мало бути започатковано реформу державної регіональної політики, запроваджено нові інституційні та фінансові інструменти підтримки розвитку регіонів, зокрема Державний фонд регіонального розвитку. Законопроект не було підтримано, і ця реформа була відтермінована на 5 років

реформа на той момент вже цілком назріла і всі необхідні документи були напрацьовані.

А зі зміною у 2010 році Президента реформаторські ідеї були фактично поховані. В. Янукович та уряд М. Азарова сповідували зовсім інші – далекі від демократичних – підходи до управління державою. Й так занадто централізована система управління територіями була ще більш зміцнена, що зробило її ще менш неефективною. Всі ключові рішення приймалися у центрі та були значною мірою політично вмотивованими і корупційними, практично всі бюджетні кошти, призначені на підтримку регіонального та місцевого розвитку, витрачалися в «ручному» режимі, без урахування позицій місцевого самоврядування. Такий підхід дуже серйозно пригальмував розвиток як держави в цілому, так і окремих регіонів та громад. Власне, це стало однією з причин гострої суспільної кризи і повстання, що увійшло в історію як Революція Гідності та закінчилося поваленням клептократичного режиму Януковича у лютому 2014 року.

Коли ж одразу після Революції Гідності Україна зазнала агресії з боку Росії і потрапила у глибоку інституційну та бюджетну кризу, ситуація загострилася до максимуму. Анексія Криму та окупація значних територій на Донбасі призвели до втрати суттєвої частини економічного потенціалу країни і, водночас, до різкого підвищення бюджетних витрат на потреби безпеки та оборони. Необхідно було максимально мобілізувати бюджетний ресурс, оптимізувати видатки на управління територіями та задіяти місцеву ініціативу. Відтак, постала необхідність невідкладного реформування територіальної організації влади.

Зіткнувшись із такими серйозними викликами, Уряд Арсенія Яценюка з ініціативи тодішнього Міністра регіонального розвитку Володимира Гройсмана повернувся до ідеї децентралізації та впорядкування територіального устрою. Володимир Гройсман поновив роботу над концепцією реформи, повною мірою використавши при цьому згадані вище напрацювання 2007-2009 року та залучивши до співпраці їх авторів. Завдяки цьому дуже швидко, вже у квітні 2014 року концепція реформи була затверджена й в Україні розпочалися фундаментальні зміни в бік децентралізації влади та формування нової територіальної основи і нового змісту місцевого самоврядування.

II. Законодавча база реформи (чинна та необхідна)

Насправді в Україні наразі паралельно відбувається не одна, а одразу декілька системних реформ, які напряму впливають на систему управління територіями та на їхній розвиток:

- Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізація владних повноважень та фінансова децентралізація, реформа територіального устрою)
- Реформа державної регіональної політики (нова система стратегічного планування, нове інституційне забезпечення та нові фінансові інструменти підтримки регіонального та місцевого розвитку)
- Секторальні реформи (реформа освіти, реформа медичної галузі, реформа системи надання соціальних послуг та реформи у інших суспільних сферах).

У цьому звіті ми зупинимося на аналізі лишень комплексних, мультисекторальних реформ (реформи місцевого самоврядування та реформи регіональної політики), не вдаючись в деталі впливу окремих секторальних реформ на розвиток територій, у т.ч. сільських. Хоча слід зауважити, що такий вплив подекуди може бути значним.

Які законодавчі акти ухвалено

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади Засадничим документом, на підставі якого сформувався і продовжує формуватися законодавча база цієї реформи, є **Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**, затверджена Урядом 1 квітня 2014 року ⁶ (далі: *Концепція*).

Відповідно до цієї Концепції, в Україні впродовж 2014-2017 років мали бути здійснені фундаментальні **зміни у адміністративно-територіальному устрої** – укрупнення територіальних одиниць базового та субрегіонального рівня шляхом утворення об'єднаних територіальних громад (далі: *ОТГ*) та нових великих районів (повітів), а також **децентралізація** – передача фінансів та повноважень від органів виконавчої влади (центральної і місцевих) (далі: *ОВВ, ЦОВВ, МОВВ*) до органів місцевого самоврядування (далі: *ОМС*) регіонального та базового рівня.

При цьому найважливішим принципом децентралізації є принцип субсидіарності – передача повноважень та фінансів має йти на той рівень урядування, на якому відповідна управлінська послуга може бути надана найкращим чином. Для того, щоби якнайбільша кількість послуг могла якісно надаватися органами місцевого самоврядування на базовому рівні (рівні громади), цей рівень самоврядування має мати належну спроможність. Саме задля цього і необхідне укрупнення громад, оскільки ОМС малих громад апriori є менш спроможними

⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>)

(організаційно, кадрово), а відтак передача їм повноважень та фінансів є недоцільною, оскільки може призвести до погіршення якості муніципальних послуг чи навіть до неможливості їх надання.

У цілому згадана Концепція доволі успішно реалізовується, хоча й значно повільніше, аніж передбачалося – формальні (визначені у самій Концепції) строки її реалізації вже сплинули, а реформа знаходиться лишень на півдорозі.

На виконання Концепції було ухвалено та/чи змінено цілу низку законодавчих актів ⁷. Ось деякі з основних:

- **Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»** ⁸

Цей закон є базовим – його норми є основою для практичного здійснення процесу реформування громад. Законом визначено принципи, умови і порядок утворення об'єднаних територіальних громад, форми та порядок підтримки з боку держави процесу об'єднання і новоутворених ОТГ.

- Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» ⁹

Ця постанова ухвалена на виконання базового закону і визначає методологію (механізм та умови) процесу формування об'єднаних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад області.

- Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» ¹⁰

Цим актом на початку поточного року було затверджено план впровадження реформи на поточний та наступні три роки. Важливість документу зумовлена тим, що – як було вже зазначено – формальні строки впровадження Концепції вже сплинули. Відтак, складно було зрозуміти, що, в які строки і в якій послідовності має бути зроблено з урахуванням реальних темпів перебігу реформи. На думку багатьох експертів, варто було внести зміни в саму Концепцію, однак поки що цього не було зроблено. Натомість, строки і поточні завдання було актуалізовано цим Планом заходів.

- Постанова КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» ¹¹

Постановою визначено порядок та умови надання передбаченої законом основної форми державної фінансової підтримки ОТГ – субвенції на

⁷ Повний перелік актів законодавства, що складають законодавчу базу реформи, можна знайти у відповідному розділі сайту «Децентралізація влади» (<https://decentralization.gov.ua/legislations>)

⁸ Закон від 5 лютого 2015 року № 157-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁹ Постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

¹⁰ Розпорядження КМУ від 23 січня 2019 р. № 77-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>

¹¹ Постанова від 16 березня 2016 р. № 200 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

розвиток інфраструктури (розмір субвенції у цьогорічному держбюджеті – 2,1 млрд. грн).

Важливим є те, що розмір субвенції визначається за об'єктивною формулою, що враховує площу території та *чисельність сільського населення* громади. Таким чином, державна підтримка зорієнтована насамперед на розвиток інфраструктури в сільській місцевості, тобто фактично є інструментом підтримки сільського розвитку.

Кількарічна практика роботи комісії Мінрегіону (автор є членом цієї комісії) свідчить про те, що комісія намагається спонукати громади використовувати субвенцію насамперед на розвиток інфраструктури в сільській місцевості. Як правило, комісія надає громадам відповідні рекомендації, якщо отримує заявки на розбудову інфраструктури міста-центру громади, а не сільських населених пунктів громади

Постанова містить перелік напрямів використання коштів субвенції та порядок ухвалення рішення про виділення коштів. Слід зазначити, що порядок передбачає значну автономність ОМС в ухваленні рішень щодо того, на які потреби спрямувати кошти субвенції. Облдержадміністрації лишень надають висновок щодо відповідності заявки плану соцекономрозвитку громади, а комісія Мінрегіону перевіряє заявку на предмет відповідності вимогам законодавства, зокрема й цієї постанови.

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад»¹²
Цей закон, який було ухвалено ще до ухвалення закону про добровільне об'єднання територіальних громад, хоча й безпосередньо не стосується процесу реформування громад, однак відіграє важливу роль в запровадженні нових, більш ефективних механізмів управління територіями та їх розвитку. Міжмуніципальне співробітництво є одним з головних способів оптимізації управлінських видатків та муніципальної інфраструктури. Закон визначає організаційно-правові засади такого співробітництва, його принципи і форми, механізми стимулювання, фінансування та контролю.

Реформа державної регіональної політики

Важливою складовою реформування системи управління територіями є також реформа державної регіональної політики. Тим паче, що сільський розвиток (розвиток сільських територій) є невід'ємною складовою регіонального розвитку (розвитку регіону в цілому). Нижче наведено перелік законодавчих актів, якими в Україні запроваджено цю реформу¹³:

- **Закон України «Про засади державної регіональної політики»**¹⁴

¹² Закон від 17 червня 2014 року № 1508-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

¹³ Див. розділ «Державна регіональна політика» на сайті Мінрегіону: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/>. Примітно, що у цьому розділі є підрозділ «**Розвиток сільських територій**» (<http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/rozvitok-silskih-teritoriy/>)

¹⁴ Закон від 5 лютого 2015 року № 156-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

Закон визначає мету, пріоритети і принципи нової державної регіональної політики, встановлює нову систему документів стратегічного планування, інституційного та фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Важливими є положення Закону, націлені на забезпечення міжвідомчої координації у процесі розроблення та впровадження політики (Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку)

- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики»¹⁵
- Нормативні акти, якими запроваджено нову систему стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку:
 - Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»¹⁶

Цією постановою було затверджено передбачену базовим Законом про засади державної регіональної політики Державну стратегію регіонального розвитку на строк сім років (2014-2020).

Однією з програм регіонального розвитку в рамках реалізації Стратегії згодом було визначено сільський розвиток, що дозволило впровадити нові інструменти державної підтримки проектів розвитку сільських територій.
 - Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів»¹⁷

Постановою визначено принципи та порядок розроблення Стратегії, а також проведення моніторингу результативності її реалізації. Важливим є те, що у порядку закладено норми, які мають забезпечити врахування у Стратегії інтересів всіх суб'єктів регіонального розвитку: робоча група за участю представників ключових суб'єктів, громадське обговорення, консультації задля врегулювання спірних питань.
 - Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»¹⁸

Цією постановою **програма «Сільський розвиток»** була затверджена як одна із семи програм регіонального розвитку –

¹⁵ Постанова від 21 жовтня 2015 р. № 856 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>

¹⁶ Постанова від 6 серпня 2014 р. № 385 <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

¹⁷ Постанова від 11 листопада 2015 р. № 931 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF>

¹⁸ Постанова від 12 вересня 2018 р. № 733 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>

це створило необхідне підґрунтя для подання проектів, спрямованих на розвиток сільських територій, на фінансування за рахунок коштів Програми секторальної підтримки (див. нижче).

- Стратегічне планування розвитку регіонів:
 - Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»¹⁹
- Стратегічне планування розвитку громад:
 - Наказ Мінрегіону «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади»²⁰
- Нормативні акти, на підставі яких впроваджено новий інструмент державної підтримки розвитку регіонів – Державний фонд регіонального розвитку (далі: ДФРР):

- Стаття 24-1 Бюджетного кодексу України. Державний фонд регіонального розвитку²¹ (далі: ДФРР)

У 2014 році до Бюджетного кодексу України було внесено окрему статтю, якою запроваджено новий, фактично ключовий інструмент фінансового забезпечення державної регіональної політики – Державний фонд регіонального розвитку. Відповідно до цієї статті щороку у державному бюджеті має бути визначено ДФРР у розмірі 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду.

Щоправда, ця норма з року в рік не виконується у повному обсязі. До прикладу, у держбюджеті поточного року ДФРР визначено у розмірі 6,67 млрд.грн. (тобто, 0,72% від обсягу доходів загального фонду (928,5 млрд.грн.))²². До того ж, цим самим Законом про державний бюджет встановлено, що цього року 50% коштів ДФРР мають розподілятися Урядом на визначені ним пріоритети. Відтак, у 2019 році фактично лише третина коштів ДФРР може бути використана відповідно до ідеології та безпосередньої мети фонду – фінансування проектів на реалізацію регіональних стратегій розвитку²³.

¹⁹ Постанова від 11 листопада 2015 р. № 932 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

²⁰ Наказ від 30.03.2016 № 75 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>

²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/para507#n507>

²² Закон про Державний бюджет України на 2019 рік <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

²³ З цього питання див., наприклад, статтю за посиланням: https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-do-reaguvannya/novely-dbu-2019-ta-regionalnyj-rozvytok/#_ftn1

- Постанова КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»²⁴

Цією Постановою визначено механізм підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку на фінансування за рахунок коштів ДФРР. Важливою особливістю механізму є деконцентрація повноважень щодо відбору: рішення ухвалюється на регіональному рівні комісією, утвореною облдержадміністрацією. На центральному рівні комісія, утворена Мінрегіоном, оцінює відібрані у регіонах проекти лишень на відповідність вимогам законодавства. Хоча вплив цієї комісії, яка на 50% складається з народних депутатів (членів бюджетного комітету ВРУ), на кінцеве рішення також є суттєвим.
- Наказ Мінрегіону «Про затвердження примірного Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»²⁵
- Нормативні акти, якими впроваджено інструмент секторальної підтримки з боку ЄС (підтримка реформи сектора регіональної політики, а саме реалізації програм розвитку регіонів у рамках Державної стратегії регіонального розвитку):
 - Міжнародна угода між Урядом України та Європейською комісією «Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора)»²⁶

Угода про Програму підтримки регіональної політики України з боку ЄС була підписана на загальну суму 55 млн. євро. З них частину коштів вже було розподілено у 2018 році (за результатами конкурсу було відібрано 70 проектів регіонального розвитку на суму понад 600 млн.грн.). Сума на 2019 рік – 0,5 млрд грн.
 - Постанова КМУ «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку»²⁷

Постановою затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки регіональної політики (за рахунок коштів секторальної підтримки з боку ЄС) та Порядок проведення конкурсного відбору відповідних проектів регіонального розвитку.

²⁴ Постанова від 18 березня 2015 року № 196 <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF>

²⁵ Наказ від 17.04.2015 № 74 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074858-15>

²⁶ Угода від 27.11.2014 р. в редакції від 22.11.2017 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_019

²⁷ Постанова від 16 листопада 2016 р. № 827 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2016-%D0%BF>

Слід зазначити, що у конкурсному відборі беруть участь проекти, які відповідають завданням Державної стратегії регіонального розвитку, а однією з програм регіонального розвитку, що фінансується, є програма «**Сільський розвиток**» (див. вище)

- Наказ Мінрегіону «Про затвердження Порядку оцінки проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу»²⁸
- Наказ Мінрегіону «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу»²⁹
- Нормативні акти, якими забезпечено формування нової системи інституційного забезпечення у сфері регіонального та місцевого розвитку:
 - Постанова КМУ «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку»³⁰

Постановою утворено важливий координаційний орган – Міжвідомчу комісію з питань регіонального розвитку (відповідно до вимог Закону про засади державної регіональної політики) та визначено її склад за посадами.

Завданням Комісії є забезпечення координації дій органів виконавчої влади (із залученням ОМС) із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики

До складу Комісії (у якості члена комісії) входить Перший заступник (заступник) Міністра аграрної політики та продовольства.
 - Наказ Мінрегіону «Про затвердження персонального складу Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку»³¹

Наказом затверджено персональний склад Комісії відповідно до складу за посадами, визначеного вищезгаданою постановою КМУ.

Варто зауважити, що склад Комісії не оновлювався з 2015 року (!) – це непрямо вказує на те, що ефективність цього координаційного органу вочевидь не є високою.
 - Постанова КМУ «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку»³²

²⁸ Наказ від 18.05.2017 № 121 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-17>

²⁹ Наказ від 13.05.2017 № 109 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-17>

³⁰ Постанова від 16 вересня 2015 р. № 714 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/714-2015-%D0%BF>

³¹ Наказ від 29.12.2015 № 334 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0334858-15>

³² Постанова від 11 лютого 2016 р. № 258 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF>

Які ще законодавчі акти необхідно ухвалити

Для забезпечення цілісності та незворотності реформи ще потрібно ухвалити або вдосконалити цілу низку нормативних актів. Водночас, вже понад рік Верховна Рада не ухвалює жодного такого акту, хоча відповідні законопроекти є, і деякі з них вже досконально відпрацьовані й давно готові до ухвалення.

Насамперед, для остаточного закріплення результатів реформи потрібно внести відповідні **зміни до Конституції**, як це було передбачено Концепцією. Однак на сьогодні перспектива ухвалення таких змін виглядає примарною – для цього потрібні голоси двох третин народних депутатів, а поточна політична ситуація не дає достатніх підстав сподіватися на те, що таку кількість голосів зараз можливо зібрати.

Незалежно від того, чи буде ухвалено зміни до Конституції, для успішного продовження реформи необхідно ухвалити ще приблизно 15-20 законодавчих актів. Активне лобювання цих актів здійснює Уряд, провідні національні експерти, асоціації органів місцевого самоврядування, програми міжнародної допомоги. Також на необхідності формування цілісної законодавчої бази реформи наполягає спеціальний посланник уряду Німеччини з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні професор **Георг Мільбрادت**³³ (таке своє переконання він сформував у результаті неодноразових консультацій з усіма головними суб'єктами реформи).

Серед необхідних законодавчих актів у першу чергу як правило називають такі:

- Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр.№ 8051 від 22.02.2018)³⁴

Закон є засадничим і принципово важливим для успішного продовження реформ – без нього фактично неможливо перейти від добровільного до адміністративного етапу реформування адміністративно-територіального устрою. Закон має визначити засади, на яких ґрунтуватиметься новий адмінтерустрій України, а також порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів
- проект Закону про внесення змін до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (реєстр. № 8369 від 17.05.2018)³⁵

Законопроект, процес ухвалення якого затягнувся на чотири роки (попередній – практично аналогічний – законопроект³⁶, заветований Президентом, було зареєстровано ще у березні 2015 року). Проект спрямований на підвищення організаційної спроможності ОМС, суттєве розширення їхніх можливостей самостійно формувати умови служби (кар'єрне зростання, відбір, оплата праці, навчання, оцінювання тощо)

³³ Див. інтерв'ю проф. Г.Мільбрадта агенції «Укрінформ» тут: <https://decentralization.gov.ua/news/10676>

³⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

³⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016

³⁶ Проект закону № 2489 від 30.03.2015 року

- проект Закону про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (реєстр.№ 6403 від 21.04.2017) ³⁷

Ухвалення законопроекту має дуже важливе значення для планування розвитку громад, оскільки до закону вносяться положення про розширення повноважень ОМС у сфері планування територій, про запровадження нового планувального документа – плану ОТГ (всієї території громади) та ціла низка інших важливих положень.
- проект Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) (реєстр.№ 9441 від 21.12.2018) ³⁸

Цей список можна продовжити, але найважливішим є не ухвалення того чи іншого законопроекту, а принципова налаштованість Верховної Ради на продовження роботи над законодавчою базою реформ. На цей момент такої налаштованості, на жаль, не видно – зайвим підтвердженням цього є той факт, що 14 травня через відсутність у залі Верховної Ради необхідної кількості голосів було відкладено розгляд двох зазначених вище ключових законопроектів (8369 та 8051) ³⁹.

³⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676

³⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65270

³⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_pd2?day_=14&month_=05&year=2019&nom_s=10

III. Поточна стадія реформування територіальної організації влади

На цей момент Україна знаходиться приблизно посередині шляху впровадження децентралізаційної реформи. На жаль, на думку багатьох експертів (цю думку поділяє також і автор звіту), **точку незворотності ще не пройдено** – політичні сили, які не хочуть децентралізації, мають доволі сильні позиції, і можуть ще більше зміцнити їх після нещодавніх президентських виборів.

Нещодавно голова Представництва Європейського Союзу в Україні Х'юґ Мінґареллі відмітив, що в Україні чиниться особливо сильний спротив реформам. Зазначивши, що у ході будь-якої реформи боротьба між реформаторами і противниками реформування є звичним явищем, він наголосив, що *«в Україні ... ця боротьба набагато активніша, ніж в інших країнах перехідного періоду»* ⁴⁰.

Згідно з останніми даними моніторингу впровадження реформи ⁴¹, станом на 10 травня в Україні вже утворено 899 ОТГ ⁴², з яких у 91 громаді вибори ще не відбулися (з них у 66, згідно із нещодавнім рішенням ЦВК, вибори призначено на 30 червня). Очікується, що всього в Україні має бути утворено 1300-1800 ОТГ.

Таким чином, 27% населення України (9,5 млн. осіб) станом на 10 травня вже проживають в ОТГ. Об'єднані громади займають майже 40% території України. У нові громади об'єдналися понад 38% місцевих рад базового рівня (4187 громад). Необ'єднаними залишаються 6774 громади (майже 62% від кількості рад базового рівня на початок 2015 року ⁴³. Ще не створено жодної ОТГ у 94 районах (це 20 % від їх загальної кількості (465 ⁴⁴)).

Як видно з наведених вище цифр, після п'яти років добровільного об'єднання більшість рад базового рівня все ще залишаються поза рамками ОТГ. Всього третина населення України змогла відчутти на собі переваги життя у вже реформованих об'єднаних громадах.

До місцевих виборів 2020 року процес утворення ОТГ має бути повністю завершено, однак зробити це добровільно точно не вдасться – реальні темпи добровільного реформування не дають жодних підстав на це сподіватися.

Фінансова децентралізація, здійснена в Україні, дозволила суттєво підвищити бюджетну забезпеченість сільських громад – значна частка податків та зборів залишається у бюджетах ОТГ і може бути використана громадою для потреб розвитку. Основним джерелом доходів є податок на доходи фізичних осіб, 60% якого тепер залишається у місцевому бюджеті ОТГ. Частка місцевих

⁴⁰ <https://interfax.com.ua/news/political/575421.html>

⁴¹ Див. документ «Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2019 року» в бібліотеці сайту «Децентралізація влади» (<https://decentralization.gov.ua/library>)

⁴² У т.ч. 26 ОТГ – не шляхом об'єднання, а шляхом приєднання до міст обласного значення (без перевиборів міської ради та міського голови)

⁴³ Без урахування тимчасово окупованих територій

⁴⁴ Без урахування 25 районів, що знаходяться на тимчасово окупованій території

податків та зборів у місцевих бюджетах зростає з 0,7% у 2014 році до приблизно 26-28%, починаючи з 2015 року.

Підвищення власної фінансової спроможності громад дало державі підстави для докорінної зміни підходів до підтримки регіонального і місцевого розвитку: від прямого субсидування – до стимулювання ОМС нарошувати власні бюджетні можливості та до підтримки (переважно на конкурсних засадах) проектів розвитку територій відповідно до стратегічних пріоритетів регіональної політики.

Починаючи з 2014 року (до запровадження нових інструментів підтримки, перший з яких – Державний фонд регіонального розвитку – запрацював у 2015 році) обсяг державної фінансової підтримки регіонального та місцевого розвитку зріс у десятки разів – з 0,5 млрд.грн. (2014) до 20,75 млрд.грн. (2019). Щоправда, розподіл значної частини коштів державної підтримки здійснюється централізовано і далеко не завжди з урахуванням інтересів органів місцевого самоврядування. Фактично громади ухвалюють майже самостійно лишень рішення щодо напрямків використання коштів субвенції на розвиток інфраструктури (а це 2,1 млрд.грн. у 2019 році). На рішення в рамках усіх інших інструментів підтримки значний вплив (через відповідні органи та процедури) мають місцеві державні адміністрації, міністерства та народні депутати.

Говорячи про ресурсну базу для місцевого розвитку, варто відзначити також передачу в 2018 році у комунальну власність 646 ОТГ майже 1,5 млн. гектарів земель сільськогосподарського призначення. У цьому році цей процес продовжується щодо тих громад, які утворилися нещодавно.

Разом з децентралізацією фінансових та інших ресурсів на місцевий рівень передано значний масив повноважень і відповідальності. Далеко не завжди передані повноваження забезпечуються фінансовими ресурсами, як того вимагає Конституція. Тож, говорити про збалансованість системи управління територіями ще передчасно. Дискусія між державою та місцевим самоврядуванням продовжується і є непростюю.

IV. Виклики, пов'язані з процесом децентралізації

Уряду та його союзникам необхідно зважати на ті серйозні виклики, які ще необхідно подолати у процесі впровадження реформ. Якщо ці виклики не буде подолано, успіху навряд чи вдасться досягти. На нашу думку, ключовими є наведені нижче виклики.

Незавершеність реформи

Незавершеність розпочатих реформ – головний виклик. Бо реформи, що зупинені посередині – це навіть гірше, аніж відсутність реформ.

Про цей виклик вже йшлося вище, у попередньому розділі. Спротив децентралізації є дуже значним як з боку старої політичної еліти (політиків, які звикли до централізованої вертикалі влади), так і з боку «бізнес-політиків» (які сприймають владу насамперед як можливість отримати матеріальну вигоду). І це цілком логічно, оскільки децентралізація забирає у політиків звичні дуже серйозні важелі впливу, нівелює можливості робити бізнес на владі. Ресурси і повноваження передаються на місця, старі інструменти суб'єктивного «ручного» розподілу бюджетних ресурсів поступаються новим, заснованим на об'єктивних і прозорих – формульних або конкурсних – підходах.

Після обрання Президентом України Володимира Зеленського – кандидата, політичні переконання якого залишаються значною мірою невідомими, суттєво зросла, на жаль, ймовірність суттєвої зміни політичного курсу держави. Разом з тим, за період впровадження реформи у політикумі та у суспільстві сформувалися значні сили, які виступають за її продовження та успішне завершення. На боці реформаторів також доволі суттєва міжнародна підтримка українських реформ. Тому в разі спроби різкої зміни політичного курсу слід очікувати на доволі жорстке і доволі рівне політичне протистояння, результат якого наразі передбачити складно.

Необхідність переходу від добровільного до адміністративного етапу реформи

Ще один важливий виклик, який випливає з попереднього – необхідність переходу вже найближчим часом від добровільного до адміністративного етапу реформи

Нині ще чинний Президент Петро Порошенко та нинішній глава Уряду Володимир Гройсман неодноразово декларували намір завершити реформу територіальної організації влади до наступних місцевих виборів, які відбудуться в жовтні 2020 року. На це націлені всі рішення Уряду Володимира Гройсмана, зокрема і нещодавно затверджений «План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки», вже згаданий вище.

Однак вже цілком очевидно, що добровільний процес об'єднання у означені вище строки не може завершитися. Більшість з громад, які досі (за п'ять років реформи!) не об'єдналися, вже або не зможуть, або ж не захочуть об'єднатися за тих півтора року, що залишаються до чергових місцевих виборів.

Як нещодавно зазначив ⁴⁵ перший заступник Міністра регіонального розвитку В'ячеслав Негода, «незадовго принцип добровільності втратить актуальність. У 2020 році чергові місцеві вибори мають відбутися на новій територіальній основі. Місцеві ради, які до того часу не створять ОТГ, будуть об'єднані в адміністративний спосіб».

Але для того, щоби перейти від добровільного до адміністративного етапу реформи, Верховній Раді не далі як на кінець 2019 року потрібно сформувавши відповідну нормативну базу – ухвалити згаданий вище закон «Про засади адміністративно-територіального устрою» та внести необхідні зміни у закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Чи встигне і чи зможе це зробити Верховна Рада нинішнього скликання, а якщо ні – то чи захочуть ухвалювати ці закони народні депутати парламенту наступного скликання? Очевидної відповіді на ці запитання наразі немає, оскільки голосування за такі законопроекти безумовно є «електорально чутливим» – бажання отримати голоси виборців з громад, які не хочуть об'єднуватися, може завадити окремим народним депутатам підтримати законопроекти, за якими ці громади будуть змушені реформуватися.

Неузгодженість секторальних реформ, міжвідомча конкуренція

Інший важливий виклик, на якому автор вважає за доцільне зупинитися більш детально – міжвідомча конкуренція, різні темпи та узгодженість секторальних реформ. Це стосується і освітньої, і медичної, і соціальної, і цілої низки інших сфер, зокрема і сфери регіонального та місцевого розвитку, включно з розвитком сільських територій.

Щодо сфери сільського розвитку, то така узгодженість, на жаль, має цілком реальне нормативне підґрунтя. Вже у положеннях про центральні органи виконавчої влади, що причетні до політики у цій сфері, є очевидні протиріччя і дублювання.

Так, у **Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України** ⁴⁶ серед політик, за які відповідає відомство, немає політики розвитку сільських територій, однак серед завдань та повноважень є ціла низка таких, що стосуються сільського розвитку. Натомість, Мінрегіон, відповідно до **Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України** ⁴⁷, є головним відомством з формування та реалізації державної регіональної політики і здійснює загальну координацію розвитку сільських територій. Детальний аналіз відповідних пунктів положень наведено нижче у таблиці.

<i>Положення про Мінагрополітики</i>	<i>про</i>	<i>Положення про Мінрегіон</i>	<i>про</i>	<i>Коментар</i>
--------------------------------------	------------	--------------------------------	------------	-----------------

⁴⁵ <https://decentralization.gov.ua/news/10975>

⁴⁶ Положення про Мінагрополітики затверджене Постановою КМУ від 25 листопада 2015 р. № 1119 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF/>

⁴⁷ Положення про Мінрегіон затверджене Постановою КМУ від 30 квітня 2014 р. № 197 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF/>

<p>1. ... Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва; ...</p>	<p>1. ... Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, ...</p>	<p>Про політику сільського розвитку немає нічого в першому пункті положень жодного з відомств. Але якщо у положенні про Мінагрополітики немає взагалі нічого про розвиток територій, то Мінрегіон є головним у формуванні та реалізації державної регіональної політики. А державна регіональна політика – це політика розвитку усіх територій держави, у т.ч. сільських. <i>Визначення із закону Про засади державної регіональної політики: «державна регіональна політика - система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності»</i></p>
<p>3. Основними завданнями Мінагрополітики є</p>	<p>3. Основними завданнями Мінрегіону є:</p>	<p>Перелік основних завдань фактично містить конфліктні</p>

<p>забезпечення: 1) формування та реалізація державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, ..., розвитку сільських територій...</p>	<p>1) забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, ..., зокрема щодо: територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; ...</p>	<p>положення. Мінагрополітики ніби має забезпечити формування та реалізацію політики розвитку сільських територій (хоча не є головним відомством щодо політики розвитку територій – див. вище). Воодночас, Мінрегіон має забезпечити формування та реалізацію регіональної політики, яка включає територіальну організацію влади, місцеве самоврядування, збереження середовища населених пунктів – за своїм змістом це якраз ключові складові розвитку сільських територій</p>
<p>4. Мінагрополітики відповідно до покладених на нього завдань: ... 40) розробляє та забезпечує виконання державних цільових, галузевих та інших програм розвитку сфер агропромислового виробництва, комплексного розвитку сільських територій, удосконалення системи управління агропромисловим комплексом; ... 48) сприяє розвитку фізичної культури і спорту в сільській</p>	<p>4. Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань: ... 6) здійснює відповідно до законодавства: проведення в установленому порядку моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів, ... формування переліку показників, за якими проводиться моніторинг розвитку територій і визнання їх депресивними; загальну координацію розвитку сільських територій; розробляє</p>	<p>Переліки повноважень відомств також накладаються. Мінагрополітики розробляє та забезпечує виконання програм розвитку сільських територій. Водночас, загальну координацію розвитку сільських територій здійснює Мінрегіон, який, до того ж, також розробляє та забезпечує виконання програм їх розвитку. Заходи, спрямовані на розвиток сільських територій міністерства також ніби мають розробляти і</p>

<p>місцевості,...</p> <p>49) здійснює моніторинг стану забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури сільських територій, розробляє і здійснює заходи, спрямовані на комплексний розвиток таких територій, та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції;</p>	<p>та забезпечує виконання за участю інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм розвитку сільських територій; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на комплексний розвиток сільських територій, та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції;</p>	<p>здійснювати паралельно, що навряд чи є правильним і сприяє узгодженості політик.</p>
--	---	---

Цілком очевидно, що у положення про ці два міністерства потрібно вносити зміни та уточнення, попередньо на рівні Уряду досягнувши порозуміння щодо того, у чіємому віданні має надалі бути сільський розвиток. За великим рахунком, не має значення, хто буде відповідати за політику розвитку сільських територій. Головне, аби повноваження були чітко розмежовані й добре виписані у відповідних нормативних документах, а також відображені у структурі апарату міністерств.

Нещодавно відповідні структурні підрозділи сформовано в Мінагрополітики: у травні 2018 року утворено **Департамент підтримки фермерства, кооперації та розвитку сільських територій** та затверджено відповідне Положення 48. Цим Положенням визначено, що одним з основних завдань Департаменту є «1) формування та реалізація державної політики, спрямованої на розвиток сільських територій». У складі департаменту утворено **відділ розвитку сільських територій**.

Раніше (у 2015-2016 роках) **сектор розвитку сільських територій** був також у структурі **Департаменту з питань регіонального розвитку Мінрегіону** 49, основним завданням якого було визначено «забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері регіонального розвитку з питань розвитку сільських територій». Однак у нинішній структурі цього міністерства відповідний структурний підрозділ відсутній.

Потрібно зауважити, що наразі у назві аграрного міністерства немає жодної вказівки на те, що міністерство займається розвитком сільських територій. У проекті Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій були визначені заходи щодо перейменування

48 Наказ від 10 травня 2018 року № 241 http://minagro.gov.ua/organic_ministry?nid=26049

49 Див. Положення про сектор розвитку сільських територій, затверджене наказом Мінрегіону від 19.10.2015 № 261 (текст документу можна завантажити за посиланням: <https://regulation.gov.ua/documents/id242343>)

Мінагрополітики, але цей документ так і залишився проектом (див. нижче), а тому ці заходи так і не було здійснено:

*«2. Перейменування і перепозиціонування Мінагрополітики
Мінагрополітики повинно бути перейменовано відповідно до Стратегії,
цілей політики та обсягу втручання. Повинні бути впроваджені
відповідні правові зміни щодо перейменування Мінагрополітики для
відображення сільського розвитку...» (сторінка 41: напрям 3.1. заходи)*

Автор вважає, що **політика розвитку сільських територій є невід'ємною частиною державної регіональної політики**. Відтак, на нашу думку, координацію обидвох цих політик має здійснювати Мінрегіон – міністерство, що відповідає за політику розвитку всіх територій. Але у частині сільського розвитку Мінрегіон має працювати у постійній взаємодії з Мінагрополітики – формати такої взаємодії потрібно створити, або ж вдосконалити існуючі.

За відсутності належного розмежування повноважень, координацію між відомствами мали б забезпечити **міжвідомчі координаційні органи** (комісії, ради тощо). Сільський розвиток за своїм змістом є мультисекторальним, а відтак без тісної координації між усіма відомствами, що відповідають за окремі сектори, політика сільського розвитку не може бути цілісною та ефективною.

Ще у 2008 році при Мінагрополітики було утворено **Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій**⁵⁰. Щоправда, цей орган було утворено лишень для забезпечення координації з виконання однієї державної цільової програми, але постанова про його утворення досі чинна:

«забезпечення координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та наукових установ, пов'язаної з виконанням Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року»

Слід зазначити, що досі залишається чинною і постанова про затвердження згаданої цільової програми⁵¹, строки реалізації якої завершилися чотири роки тому (!). Така очевидна недоречність є яскравим свідченням того, що стан нормативної бази та стратегічного планування у сфері сільського розвитку є далеко не найкращим.

У 2015 році для цілей міжвідомчої координації у процесі формування та реалізації державної регіональної політики, як вже було зазначено вище, при Мінрегіоні утворено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку. Головує в Комісії Міністр регіонального розвитку, а одним з членів Комісії за посадою є Перший заступник (заступник) Міністра аграрної політики та продовольства.

У травні 2017 року Мінагрополітики утворило **робочу групу з питань розвитку сільських територій**⁵², до складу якої було включено головних

⁵⁰ Постанова КМУ від 27 грудня 2008 р. № 1124 <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1124-2008-%D0%BE>

⁵¹ Постанова КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1158 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BE>

⁵² Наказ Мінагрополітики «Про робочу групу з питань розвитку сільських територій» від 04.05.2017 № 236 http://minagro.gov.ua/organic_ministry?nid=23924

стейкхолдерів. Відповідно до затвердженого Положення, одним із завдань робочої групи є *«розроблення пропозицій щодо удосконалення формування та реалізації державної політики та законодавства у сфері сталого розвитку сільських територій (сільського розвитку)»*. Примітно, що представника Мінрегіону немає у складі зазначеної робочої групи.

Інформацію про взаємодію згаданих вище координаційних та робочих органів міністерств між собою знайти не вдалося. Виглядає, що координацію між ними доведеться налагоджувати практично «з нуля».

Неузгодженість між Мінагрополітики та Мінрегіоном у сфері сільського розвитку також чітко проглядається у стратегічних документах, створених під егідою цих відомств. Вище ми згадали основний стратегічний документ державної регіональної політики – Державну стратегію регіонального розвитку. Нижче наведено нормативні документи стратегічного планування розвитку сільських територій. Як видно з коментарів до цих документів, вони, на жаль, практично не пов'язані ні між собою, ні з Державною стратегією регіонального розвитку.

Варто зазначити, що прикру «традицію» узгодженості та невиконання нормативних, концептуальних та стратегічних документів у сфері сільського розвитку закладено не сьогодні. Про цю проблему автор звіту писав ще раніше (у 2012 році) у статті «Чи є розвиток села справжнім пріоритетом державної політики?»⁵³:

«Законодавче забезпечення аграрної сфери є непослідовним, недостатнім та несистемним. Законодавчі акти подекуди не узгоджуються між собою, є неактуальними, застарілими чи такими, які практично не діють. Разом з тим, цілком очевидно, що несистемне законодавство є лише віддзеркаленням несистемної та непослідовної політики держави»...

«Поширеною є практика, коли довгострокові документи чи їх проекти, напрацьовані попереднім урядом, скасовуються наступним. Усі (!) схвалені у різні роки концепції державних програм надалі так і не стали програмами...»

«...назріла необхідність здійснити комплексну ревізію підходів, сформулювати цілісну та зрозумілу політику держави стосовно сільських територій, після чого розробити базові стратегічні документи та на цій основі систематизувати і реформувати весь масив законодавства, державних програм, механізмів та інструментів державної підтримки і стимулювання розвитку.

У центрі такого реформування має, нарешті, опинитися людина – простий сільський мешканець, благополуччя якого має стати головною метою нової державної політики»

⁵³ Див. у книзі: **ЗЕМЛЯ – СЕЛО – ЛЮДИ – РЕФОРМА: збірник аналітичних матеріалів Експертного форуму з питань земельної реформи**; м. Київ, 14 лютого 2012 року. – К. : Легальний статус, 2012. – 96 с. (<https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2012/05/zemlya-ludyreforma-forum-1.pdf>)

Нормативні документи стратегічного планування розвитку сільських територій:

- Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій»⁵⁴

Очевидна неузгодженість: Уряд приймає Концепцію в той самий час, коли завершується розроблення Єдиної комплексної стратегії (див. наступний документ), у якій своєю чергою зазначено, що саме Стратегія забезпечує «концепцію та загальні засади реформування»:
*СТИСЛИЙ ОПИС. Національна стратегія і план дій щодо розвитку сільського господарства та сільських територій забезпечують комплексну, всеосяжну, неупереджену та реалістичну стратегічну **концепцію** та загальні засади реформування сільськогосподарського сектору на період 2015-2020 років...*

- Проект документу: [Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки](#)

Фундаментальний документ, який однак так і не було затверджено нормативним актом.

Слід зазначити, що у ЄКС жодного разу не згадана Державна стратегія регіонального розвитку, а також немає прив'язки до Концепції розвитку сільських територій (див. попередній документ) – відтак, цілком очевидним є той прикрий факт, що стратегічні документи, які мали б скласти цілісну систему, розроблялися кожен окремо, без необхідної координації та узгодження.

- Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій»⁵⁵

План було затверджено аж через півтора року після ухвалення Концепції. Часовий горизонт документа – до 2025 року, тобто на увесь період чинності Концепції. Відтак, документ нині чинний і ним потрібно керуватися при розробленні інших планувальних документів

Взаємодія між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади

Ще один складний виклик – взаємодія між місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями.

Як вже було зазначено вище, в Україні спостерігається сильний спротив реформам. Особливо помітним є такий спротив на рівні **районних державних адміністрацій** та **районних рад**. Деякі РДА, які мали б впроваджувати реформи на виконання завдань, поставлених Урядом та обласною владою, насправді всіляко їх гальмують. Певною мірою, такий підхід можна зрозуміти, адже з утворенням ОТГ райдержадміністрації втрачають вплив, та й сам

⁵⁴ Розпорядження від 23 вересня 2015 р. № 995-р <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80/print1446542150663211>

⁵⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80>)

предмет управління фактично зникає. Те ж саме можна сказати про районні ради, бюджети і вплив яких внаслідок утворення ОТГ скорочуються до мізерних обсягів. Об'єднані громади, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, практично перестають залежати від районної влади. Однак певні формальні й неформальні важелі впливу ще залишаються, і цими важелями районне керівництво користується як правило не в інтересах громад. Навпаки, всі можливі бонуси отримують ті сільські ради, які не поспішають в ОТГ – бо фактично саме завдяки їм районна влада зберігає за собою хоч якусь частку фінансів та управлінського впливу. Така ситуація є деструктивною за своєю природою, відтак усі експерти та ключові стейкхолдери виступають за якнайскоріше реформування субрегіонального (районного) рівня. Однак через цілу низку причин цього досі не сталося (зокрема, й через те, що райони і районна влада є основою електорального впливу для значної частини народних депутатів).

Суттєвий вплив на хід реформи чинять також обласні ради, сформовані за політичним принципом. Саме обласна рада має відповідно до закону затвердити перспективний план утворення об'єднаних громад перед його поданням на розгляд Кабінету Міністрів. Проте далеко не завжди там є консенсус щодо конфігурації майбутніх ОТГ. Як правило, розбіжності мають суто суб'єктивну природу – коли окремі депутати чи групи депутатів хочуть сформувати ОТГ «під себе». Інша причина – коли більшість у обласній раді належить політичній силі, яка виступає проти реформ. Приклади таких зволікань та дискусій є практично у всіх обласних радах, і доволі чітко їх можна побачити, наприклад, у Київській області, де сконцентровані великі політичні та бізнесові інтереси, а тому досі немає згоди щодо значної частини території регіону.

У Верховній Раді ще наприкінці 2017 року було зареєстровано законопроект⁵⁶, який мав на меті усунути обласні ради з процесу ухвалення перспективних планів, однак цей законопроект досі не проголосовано – народні депутати не поспішають змінювати усталені правила життя регіональних еліт, які їх підтримують.

Обласні державні адміністрації, які належать до владної вертикалі й покликані впроваджувати урядові реформи на підвідомчій території, також далеко не завжди – як це не парадоксально – діють в інтересах держави. Особливо яскравим прикладом є Закарпатська область, де голова ОДА Геннадій Москаль фактично одноосібно заблокував процес утворення ОТГ в регіоні⁵⁷, незважаючи на постійний тиск з боку міністерства, асоціації ОМС, експертів, міжнародних інституцій. Перспективний план по цій області досі взагалі не затверджено, і наразі в регіоні утворено всього 6 ОТГ (понад 92% рад базового рівня ще не об'єднані).

Звісно, що такі дії осіб, які належать до вертикалі влади, не можуть відбуватися без прямої чи опосередкованої підтримки з центру. Призначення та звільнення

⁵⁶ Законопроект 7467 від 29.12.2017 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63284

⁵⁷ Ось, до прикладу, остання з публікацій на цю тему: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2410935-moskal-i-psevdoreformatori-bila-plama-na-karti-decentralizacii.html>

голів місцевих державних адміністрацій здійснює Президент України. На нашу думку, в оточенні нині чинного Президента було багато політиків, які не є прихильниками децентралізації і які радили Президенту й далі опиратися на керівників місцевих органів виконавчої влади, зокрема й як на лідерів електорального впливу. Тому дії керівників окремих ОДА та РДА, які фактично саботували реформу, не отримували належної оцінки.

Найкращим шляхом розв'язання цієї проблеми було б ухвалення вищезгаданих змін до Конституції, у результаті чого виконавча влада в регіонах перейшла б до виконкомів рад, а за представниками центрального уряду (префектами) залишилась би лише функція контролю та координації дій державних органів на території.

V. Роль асоціацій органів місцевого самоврядування у реалізації державної політики (зокрема, щодо розвитку сільських територій)

В Україні як і в інших країнах, де є самоврядування, діють **асоціації ОМС** – добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, покликані відстоювати їхні інтереси у діалозі з державною владою.

Процес утворення, розвитку та переформатування асоціацій ОМС є постійним – у ньому знаходять своє відображення зміни, що відбуваються в системі місцевого самоврядування. Відтак, нині – у ході фундаментальної реформи – цей процес є особливо динамічним.

На цей момент в Україні на національному рівні діють три «старі» всеукраїнські асоціації ОМС: **Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад** (ВАССР, утворена у 2009 році), **Асоціація міст України** (АМУ, утворена у 1992 році) та **Українська асоціація районних і обласних рад** (УАРОР, утворена у 1991 році). Наприкінці 2016 року до них додалася четверта асоціація національного масштабу – **Асоціація об'єднаних територіальних громад** (АОТГ).

Відповідно до своїх назв згадані асоціації об'єднують ОМС різних рівнів: до складу УАРОР входять районні та обласні ради, до складу ВАССР – сільські та селищні ради, до складу АМУ – міські ради, а до складу АОТГ – місцеві (міські, селищні та сільські) ради об'єднаних територіальних громад (далі: ОТГ). Важливою особливістю української системи асоціацій ОМС є те, що членами АМУ, окрім міських рад, є також невелика кількість сільських і селищних рад та значна частина рад ОТГ – тобто, АМУ не обмежується суто своїм полем членства, а здійснює своєрідну експансію на поле членства інших асоціацій.

Поле членства асоціацій ОМС:

В Україні станом на 01.05.2019 року налічується (включно з радами ОТГ) 464 міських ради, 761 селищна рада та 8255 сільських рад, а також 488 районних рад та 24 обласних ради ⁵⁸.

УАРОР: членами асоціації станом на кінець 2018 року були всі 24 обласні ради та 431 районна рада (88%) ⁵⁹.

ВАССР: наразі немає актуальних даних про кількість членів Асоціації. На офіційному сайті є перелік членів станом на 2014 рік ⁶⁰ та інформація приблизно тієї ж давності про те, що «до складу ВАССР входять сільські, селищні ради, що представляють більш як 8500 територіальних громад, та понад 80% селян» ⁶¹. Оскільки у процесі реформи зникло вже майже 40% місцевих рад ⁶², які об'єдналися у

⁵⁸ Інформація про територіальний устрій розміщена на сайті ВРУ за адресою:

<http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>

⁵⁹ http://uaror.org.ua/?page_id=57

⁶⁰ <http://vassr.org/node/715> - дата актуалізації сторінки 06.02.2014 (!), тобто інформація навряд чи актуальна

⁶¹ <http://vassr.org/about>

⁶² Необ'єднаними залишаються 62,3% рад базового рівня (див. Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2019 року, <https://decentralization.gov.ua/library>)

ОТГ, то можна вважати, що на сьогодні асоціація налічує приблизно 5000 членів.

АМУ: за даними, що є на офіційному сайті ⁶³, асоціація об'єднує 760 міст, селищ і сіл (у т.ч. 322 ОТГ), в яких проживає понад 80% населення України.

Асоціація ОТГ: за даними офіційного сайту ⁶⁴, станом на 15 травня 2019 року членами асоціації є 300 місцевих рад ОТГ (тобто, 38% від загальної кількості утворених: членами Асоціації можуть бути лишень ОМС тих об'єднаних територіальних громад, у яких вже пройшли вибори і сформовано місцеву раду – на цей момент в Україні налічується 782 таких ОТГ).

ВАССР та АОТГ є природними партнерами Мінагрополітики та Мінрегіону у питаннях сільського розвитку, оскільки їхніми членами є у абсолютній більшості саме сільські громади. Власне, як і АМУ, оскільки частина сільських громад є членами цієї асоціації. На нашу думку, найбільш релевантною з-поміж них є Асоціація ОТГ, оскільки саме в об'єднаних громадах нині формується нова потреба розвивати сільські території і з'являються нові можливості для цього.

За своєю природою Асоціації ОМС покликані відігравати важливу роль у формуванні та реалізації державної політики регіонального та місцевого розвитку. Інструменти, з допомогою яких асоціації ОМС втілюють на практиці свою місію – це відстоювання інтересів своїх членів перед центральною та регіональною виконавчою владою, взаємодія з органами виконавчої влади ⁶⁵ та надання послуг своїм членам.

Діяльність асоціацій ОМС засновується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування і регламентується в Україні рамковим законом «Про місцеве самоврядування», а також спеціальним законом «Про асоціації органів місцевого самоврядування» ⁶⁶.

Згаданий закон, зокрема, встановлює для державних органів обов'язковість взаємодії з асоціаціями ОМС при прийнятті рішень з питань місцевого та регіонального розвитку, а також при визначенні основних напрямів державної політики щодо місцевого самоврядування. Законом передбачено дві форми такої взаємодії: участь асоціацій у консультаціях та надання ними висновків до проектів нормативно-правових актів.

Законом визначено перелік питань, із яких органи виконавчої влади проводять (!) ⁶⁷ консультації з асоціаціями на національному та місцевому рівні, а також описано в загальних рисах порядок консультацій. Зокрема, визначено,

⁶³ <http://2.auc.org.ua/page/istoriya-amu>

⁶⁴ <https://hromady.org/>

⁶⁵ До прикладу, у Положенні про відділ розвитку сільських територій профільного департаменту Мінагрополітики прямо прописано таку взаємодію, щоправда лише з однією з асоціацій ОМС: «11) співпрацює з ... Всеукраїнською асоціацією сільських і селищних рад України;»

⁶⁶ Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>. Україна – одна з двох країн Європи (також: Латвія), де є такий окремий (спеціальний) закон. У інших країнах діяльність асоціацій регламентується нормами законодавчих актів загального характеру

⁶⁷ Важливо: не «можуть проводитися», а «проводяться», тобто, фактично консультації є обов'язковими

що консультації проводяться щодо проектів програм розвитку територій та обсягів субвенцій на їх реалізацію.

Консультації центральних органів виконавчої влади із всеукраїнськими асоціаціями проводяться щодо:

1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме:

... г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами;...

3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів;^{68...}

Законом також визначено, що всеукраїнські асоціації ОМС беруть участь у розробленні проектів загальнодержавних планувальних документів:

бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку⁶⁹

Як бачимо, у Законі не згадано про державну та регіональні стратегії розвитку. Власне кажучи, будь-яку стратегію можна розглядати як довгострокову програму розвитку, а відтак асоціації, на нашу думку, можуть керуватися наведеними вище положеннями закону, які стосуються програм розвитку. Слід зауважити, що формулювання, переліки документів та терміни, застосовані у Законі, застаріли та потребують актуалізації – у закон необхідно вносити зміни, які приведуть його у відповідність до нових реалій.

На жаль, попри вимоги закону, взаємодію виконавчої влади з асоціаціями ОМС наразі навряд чи можна назвати достатньо ефективною. З одного боку, органи виконавчої влади користуються тим, що закон не передбачає відповідальності за недотримання його вимог, і не взаємодіють з місцевим самоврядуванням там, де асоціації самі не ініціюють таку взаємодію. З іншого боку, організаційна спроможність українських асоціацій ОМС ще є недостатньою для того, щоби ініціювати та забезпечити предметну взаємодію у всіх випадках, де це необхідно зробити.

VI. Експертне бачення і рекомендації

Бачення

Нині в Україні відбуваються значні зміни політичного ландшафту – вже відбулася зміна Президента, цілком ймовірною виглядає також зміна Уряду, не виключено, що відбудуться дострокові парламентські вибори⁷⁰. Тому наразі доволі складно спрогнозувати, як розвиватимуться події надалі.

Однак автор розділяє позицію, озвучену першим заступником Міністра регіонального розвитку В'ячеславом Негодою, що *«жодна політична сила не*

⁶⁸ пункт 1 статті 19 Закону

⁶⁹ підпункт 4 пункту 2 статті 14 Закону

⁷⁰ Це стане відомо після 28 травня – коли сплине термін можливого розпуску Верховної Ради

наважиться згорнути цю реформу, бо в іншому випадку вона «приречена на поразку»⁷¹.

Тому при написанні цього звіту ми базувалися на припущенні, що **реформа системи управління територіями триватиме за приблизно тим самим сценарієм, за яким вона розвивалася досі**. Відповідно до цього сценарію, **нова територіальна основа місцевого самоврядування** має бути повністю сформована **не пізніше середини 2020 року**⁷².

Щодо **децентралізації** повноважень та ресурсів (а також відповідальності!), то цей процес не має чіткого обмеження в часі – пошук розумного балансу і відповідні дискусії між державою та місцевим самоврядуванням щодо доцільності передачі повноважень та щодо повноти забезпечення цих повноважень ресурсами (як того вимагає Конституція) триватимуть і після завершення територіальної реформи. Єдине, що змінюється – це те, що в результаті реформи місцеве самоврядування на базовому рівні (в об'єднаних територіальних громадах) стає значно сильнішим і значно менш залежним від виконавчої вертикалі. Відповідно, міцнішають асоціації ОМС, а відтак сторони дискусії стають більш рівноправними, а сама дискусія – більш конструктивною. Кінцевою **метою суспільних реформ**, які нині тривають в Україні, є краще, заможніше та безпечніше життя людей, у тому числі у сільській місцевості. Так, метою нової регіональної політики в Україні «є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, *підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання*»⁷³. Подібними є цілі політики розвитку територій і в Німеччині: «Наша ціль – це *рівноцінні умови життя у дієздатних та працездатних громадах в міських та сільських територіях*, на Сході та Заході»⁷⁴. Як бачимо, цілі регіональної політики української держави цілком співзвучні з цілями відповідної політики однієї з найбільш розвинутих країн Європи. Проблема полягає лишень у тому, наскільки послідовно і повно буде реалізована українською владою нова державна політика, наскільки успішними у підсумку виявляться українські реформи – і тут в Україні попереду ще дуже багато серйозних викликів і нерозв'язаних завдань.

Деякі рекомендації

- **Об'єднання зусиль усіх заінтересованих осіб з метою продовження активного впровадження та успішного завершення**

⁷¹ Із інтерв'ю В.Негоди місцевим ЗМІ (м.Івано-Франківськ, 4 травня 2019 року), див. тут: https://decentralization.gov.ua/news/10965?fbclid=IwAR3JOxgYxiYC4zGliw_FOOx4TJbha8MpHkTa0tpLyM4H4nM5E_zyn081jl8

⁷² За чинним Законом про місцеві вибори рішення про проведення виборів має бути прийнято Верховною Радою у липні 2020 року, а з 15 вересня 2020 року має початися виборчий процес

⁷³ Формулювання мети – із Закону про засади державної регіональної політики

⁷⁴Цитата з Коаліційного договору (взята з презентації Антье Фрезе, керівника відділу Федерального міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) (семинар «Розвиток сільської місцевості – німецький досвід» 06.06.2018)). Див. тут: https://apd-ukraine.de/images/Praesentationen/180525_Pr%C3%A4sentation_Landatlas_UA1.pdf

реформи територіальної організації влади до місцевих виборів 2020 року

- Забезпечення повного та своєчасного виконання плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки
- Забезпечення скоординованого тиску всіх стейкхолдерів на Верховну Раду України з метою якнайскорішого ухвалення нею актів законодавства, необхідних для завершення реформи
- Забезпечення належного використання інструментів державної підтримки регіонального та місцевого розвитку, дотримання правил та процедур та їх вдосконалення в бік об'єктивності, прозорості, кращого взаємозв'язку із стратегічними документами розвитку, більш повного врахування інтересів місцевого самоврядування
- **Розмежування повноважень між Мінрегіоном та Мінагрополітики у сфері розвитку сільських територій. Визначення головного відомства у цій сфері**
 - Досягнення на рівні Уряду згоди щодо того, яке міністерство буде головним у сфері розвитку сільських територій (автор звіту вважає, що таким міністерством може бути Мінрегіон як відомство, відповідальне за політику розвитку територій – регіональну політику)
 - Внесення відповідних змін та уточнень до положень про Мінрегіон та про Мінагрополітики, а також змін до структури зазначених міністерств
- **Забезпечення міжвідомчої координації та гармонізації документів стратегічного планування у сфері регіональної політики (компетенція Мінрегіону) та у сфері розвитку сільських територій (на сьогодні: спільна компетенція Мінагрополітики та Мінрегіону)**
 - Слід забезпечити узгодженість майбутніх стратегічних документів у сфері сільського розвитку з майбутньою Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, оскільки Стратегія наразі є основним планувальним документом державної політики розвитку територій
 - Важливо, щоби у процесі розроблення нової Державної стратегії регіонального розвитку (цей процес фактично вже розпочався ⁷⁵) питання сільського розвитку були серед пріоритетних. Для цього необхідна тісна координація між відомствами, а також належна участь усіх стейкхолдерів, зокрема тих, що представляють інтереси сільських територій (асоціацій ОМС)
 - З огляду на важливість сільського розвитку, Міністр аграрної політики чи його заступник мав би стати співголовою або

⁷⁵ відповідно до п.4 Порядку розроблення він має розпочатися не пізніше як за 18 місяців до завершення строку чинної Стратегії

- заступником голови Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку ⁷⁶. Склад комісії необхідно оновити та ввести до її складу ключових стейкхолдерів, зокрема представників ще двох національних асоціацій ОМС (ВАССР та АОТГ)
- Можливо, доцільно поновити діяльність Координаційної ради з питань розвитку сільських територій при Мінагрополітики та скоординувати її діяльність з діяльністю Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Мінрегіоні
 - До початку роботи над новими стратегічними документами у сфері сільського розвитку доцільно провести оцінювання ходу впровадження схваленої Урядом Концепції розвитку сільських територій, а також програми «Сільський розвиток» в рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку
 - Бажано здійснити загальну ревізію концептуальних стратегічних документів та нормативної бази у сфері сільського розвитку – з метою міжсекторального узгодження та актуалізації з урахуванням положень Угоди про асоціацію з ЄС ⁷⁷
- Більш повноцінне **залучення асоціацій ОМС** до участі у розробленні та впровадженні реформ, у процесах вироблення, реалізації та моніторингу результативності політик:
 - Включення представників національних асоціацій ОМС до складу відповідних робочих органів, утворених при Уряді та при відомствах
 - Запозичення досвіду взаємодії асоціацій ОМС із органами державної влади в інших країнах, де така взаємодія добре налагоджена (до прикладу Польщі, Німеччини)
 - Внесення необхідних змін до Закону про асоціації органів місцевого самоврядування (актуалізація та конкретизація окремих положень закону щодо взаємодії між ОБВ та асоціаціями ОМС, підвищення відповідальності за дотримання його норм)
 - Сприяння підвищенню спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування як важливої складової інституційного забезпечення реформ.

*Звіт підготував
Ігор Абрам'юк*

15 травня 2019 року

⁷⁶ Аналогічно у Міжвідомчій раді з питань розвитку сільських територій Міністр регіонального розвитку чи його заступник мав би бути співголовою чи заступником голови Ради, а не її рядовим членом

⁷⁷ Скоріш за все, така робота ведеться, однак їй точно бракує публічності, бо подібну інформацію у відкритих джерелах знайти не вдалося

Предметний покажчик:	
Адміністративний етап реформи	16
Асоціації ОМС	25
Асоціація міст України	25
Асоціація об'єднаних територіальних громад	25
Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад	25
Ганущак Юрій	4
Гройсман Володимир	5
Данилишин Богдан	4
Державна регіональна політика	18
Державна стратегія регіонального розвитку	9
Державний фонд регіонального розвитку	10
Децентралізація	6
Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування» ...	26
Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	7
Закон «Про засади державної регіональної політики»	8
Засади адміністративно-територіального устрою	13
Зеленський Володимир	16
Інструмент секторальної підтримки з боку ЄС	11
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади	6
Куйбіда Василь	4
Методика формування спроможних територіальних громад	7
Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку	12
Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій	21
Мільбрадт Георг	13
Мінґареллі Х'юґ	14
Мінрегіон	4
Міста «обласного значення»	4
Міста «районного значення»	4
Москаль Геннадій	24
Негода В'ячеслав	4
Неузгодженість секторальних реформ	17
Нова територіальна основа місцевого самоврядування	27
ОТГ	6
Порошенко Петро	16
Принцип субсидіарності	6
Революція Гідності	5
Реформа державної регіональної політики	6
Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади	6
Субвенція на формування інфраструктури ОТГ	7
Тимошенко Юлія	4
Ткачук Анатолій	4
Українська асоціація районних і обласних рад	25
Уряд Арсенія Яценюка	5
Уряд Володимира Гройсмана	16