



## **КОНЦЕПЦІЯ ВІДНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

### **Контекст**

Україною конституційно закладено засади місцевого самоврядування та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. На законодавчому рівні розпочато створення рівних умов і можливостей надання мешканцям послуг в усіх громадах.

В результаті розпочатої у 2014 році реформи з децентралізації місцевого самоврядування отримало нові повноваження та фінансові ресурси, проведено адміністративно-територіальну реформу з об'єднання 29 831 населених пунктів в 1470 сільських, селищних, міських громад.

Успішність реформи з децентралізації підтверджена й з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну, коли громади зчинили активний і жорсткий супротив російській армії, стали частиною Об'єднаних сил Збройних сил України. У Висновку Європейської Комісії від червня 2022 року щодо Копенгагенських політичних критеріїв для вступу було зазначено, що «стосовно багаторівневого управління, децентралізація в Україні просунулася з 2014 року» і є «однією з найефективніших і найуспішніших реформ, проведених в країні».

Внаслідок широкомасштабної війни 6,2 млн громадян України виїхали за кордон, з них близько 2,1 млн – працездатного віку. Станом на 31 грудня 2023 року сума прямої задокументованої шкоди, завданої інфраструктурі України, сягнула майже 152 мільярдів доларів США, причому найбільшого збитку зазнали житловий (56%), транспортний (34%) енергетичний (11%) сектори, приблизно 6% усіх навчальних закладів у країні було пошкоджено або зруйновано. Загальні потреби у реконструкції та відновленні були оцінені в 486 мільярдів доларів (за даними оновленої спільної швидкої оцінки збитків і потреб (RDNA3), оприлюдненої 15.02.2024 року Урядом України, Групою Світового банку, Європейською комісією та ООН).

Агресія РФ проти України призвела до зміни системи управління територіями. Станом на 1 квітня 2024 року в тимчасовій окупації перебувають території 147 територіальних громад, при цьому військові адміністрації запроваджені у 185 громадах, вже 257 територіальні громади перебувають без сільського, селищного, міського голови. Військові адміністрації населених пунктів замість органів місцевого самоврядування вводяться без будь-яких критеріїв, в тому числі і на територіях, які є неокупованими, де не ведуться активні бойові дії, де працюють сільські, селищні, міські ради. В щорічному

рейтингу демократії Economist Intelligence Unit (EIU) за 2023 рік Україна віднесена до групи країн з гібридним режимом.

Не завершена та деформована війною реформа з децентралізації, зруйновані інфраструктура, виробництво та житло, деокуповані території й масштабна міграція населення потребують системного підходу для вирішення існуючих проблем, визначення обов'язкових кроків і послідовності їх імплементації.

У Звіті Європейської Комісії «Україна 2023» від 08 листопада 2023 року реформу з децентралізації визначено одним із важливих кроків, які дозволили розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу, а також визначені завдання, які необхідно виконати для продовження імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування та її принципів в Україні.

### **Мета Концепції**

Метою Концепції є визначення стратегічного бачення відновленого на всій території України місцевого самоврядування, шляхів створення умов для забезпечення мешканців громад якісними й доступними послугами, можливостями для культурного росту та самореалізації громадян, економічного розвитку громад, що в комплексі забезпечить вихід з демографічної кризи, повернення людей до рідних домівок в унітарній незалежній Україні.

### **Шляхи та способи досягнення мети**

Для досягнення мети, визначеної цією Концепцією, необхідно з дотриманням положень Європейської хартії місцевого самоврядування:

1) забезпечити органи місцевого самоврядування повними та виключними повноваженнями (які не можуть бути обмежені жодним іншим чином, крім закону) здійснювати регулювання та управління публічними послугами на територіях відповідних громад, із чітким розмежуванням повноважень на різних рівнях, повною імплементацією принципу субсидіарності і введенням дзеркальної відповідальності за забезпечення мешканців громад якісними доступними публічними послугами;

2) створити для працівників органів місцевого самоврядування можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі з урахуванням особистих якостей та компетентності;

3) передбачити обмежений обсяг адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування виключно в рамках делегованих муніципалітетам повноважень і в домірності з інтересами, які заявлені до охорони;

4) надати органам місцевого самоврядування виключні повноваження в межах закону встановлювати місцеві податки і збори, диверсифіковано і гнучко (на базі даних муніципальної статистики) розподіляти наявні ресурси з одночасним забезпеченням горизонтально-вертикального вирівнювання бюджетних нерівностей без порушення свободи органів місцевого самоврядування проводити власну політику;

5) гарантувати вільне виконання органами місцевого самоврядування покладених на них законом функцій, обов'язкове погодження з муніципалітетами (їх представниками) всіх питань, пов'язаних з виконанням цих функцій, а також можливість муніципалітетів як юридичних осіб в судовому порядку захищати свої права, визначені Конституцією України.

Обов'язково має бути імплементовано в Конституцію України всі вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначатимуть, гарантуватимуть і захищатимуть місцеве самоврядування, його права й обов'язки.

## **Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

Серед обов'язкових до імплементатії та дотримання при відновленні місцевого самоврядування:

- принципи, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування, які є спільним надбанням усіх країн, що підписали Хартію;
- 12 принципів доброго демократичного врядування, які визначено у Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні Валенсійської декларації «Добре місцеве та регіональне врядування – Європейський виклик»;
- визначені у 2023 році Організацією економічного співробітництва та розвитку оновлені принципи державного управління на міжнародному рівні, серед яких десять керівних принципів ефективної децентралізації.

### **Завдання**

Реалізація Концепції створить в громадах умови для максимального забезпечення потреб і всебічного розвитку можливостей мешканців всіх вікових категорій та різного соціального статусу, збільшить демократичність всіх рівнів врядування.

Демографічна криза, посилена наслідками воєнних дій, потребує вирішення, в тому числі, й на рівні найближчого доступу громадянина до публічної влади. Саме тому важливим є створення на законодавчому рівні умов для максимальної реалізації громадянами їх прав участі в прийнятті рішень через місцеве самоврядування та напряду, формування інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, їх самостійності та незалежності у вирішенні питань місцевого значення.

Для цього пропонується провести зміни законодавства та їх імплементатію за декількома напрямками.

## **1. Створення достойних умов для кожного мешканця громад**

### **1.1. Освіта та культура**

Система управління закладами освіти та культури всіх рівнів включає участь представників громад, на території яких вони розташовані, та забезпечує взаємодію державної культурної та освітньої політик з потребами й можливостями реалізації їх в громадах відповідно до Плану дій з цифрової освіти

на 2021-2027 роки, затвердженого Європейською Комісією у 2020 році та Звіту «Україна 2023» Європейської комісії від 8.11.2023 SWD(2023) 699.

## **1.2. Медичне та соціальне обслуговування**

Медичне обслуговування мешканців здійснюється згідно державних програм у сфері охорони здоров'я з врахуванням витрат системи охорони здоров'я внаслідок воєнних дій, за переліком медичних послуг та станів. Програма медичних гарантій в повній мірі забезпечує фінансування пакетів пріоритетних послуг, в тому числі реабілітація поранених і психологічне відновлення постраждалих. Трансформація мережі закладів охорони здоров'я відбувається відповідно до госпітального планування та спрямована на забезпечення надання базових послуг з охорони здоров'я шляхом розширення послуг первинної медичної допомоги, впровадження моделі роботи мультидисциплінарних команд на рівні первинної медичної допомоги, впровадження багаторічних договорів між Національною службою здоров'я України та закладами охорони здоров'я.

Створено систему взаємодії державних і місцевих програм реабілітації та суспільної соціалізації ветеранів, за якої визначено державний механізм, що дозволяє забезпечити надання соціальних послуг за інтегрованою моделлю, з прозорим і відкритим ринком надавачів послуг, головним завданням яких є максимальна соціальна інтеграція людей з інвалідністю.

## **1.3. Містобудування та інфраструктура**

Містобудівні норми адаптовані до технічних регламентів ЄС, у визначених законом межах контролюються муніципалітетами, забезпечують просторовий розвиток громад, інклюзивність будівель для мешканців усіх статусів, як це зазначено у Звіті «Україна 2023» Європейської комісії від 8.11.2023 SWD(2023) 699.

## **1.4. Житлово-комунальне господарство**

Послуги водо- та теплопостачання, управління відходами та інші житлово-комунальні послуги, а також послуги з благоустрою, надаються відповідно до адаптованих стандартів ЄС, у відповідності до економічно обґрунтованої тарифної політики.

## **1.5. Регіональний розвиток**

Оновлена Державна стратегія регіонального розвитку – довгострокова, на принципах ЄС та інструментах зонування територій, якою визначені критерії відновлення знищених у війну територій, механізми проведення відбудови та відновлення, а також глибина та рівень підтримки державою територій різних типів для подолання диспропорцій, що виникли внаслідок воєнних дій.

Забезпечується синергія Державної стратегії з регіональними та місцевими стратегіями громад, які включають у себе культурний, освітній, соціальний,

економічний та просторовий розвиток громад і України на основі людиноцентризму.

### **1.6. Безпека**

Створено механізми співпраці та взаємодії муніципальної влади з органами безпеки та оборони, правоохоронними й антикорупційними органами, запроваджено діяльність Муніципальної варти з метою максимального забезпечення муніципалітетами якісних і доступних публічних послуг.

## **2. Створення дієвої партисипативної системи доброго урядування на місцевому рівні**

### **2.1. Обсяг і повноваження місцевого самоврядування**

Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності повинен бути здійснений остаточно, з максимальною передачею повноважень на найближчий до громадян рівень влади, з уніфікацією повноважень органів місцевого самоврядування та максимальною цифровізацією їх виконання.

Рішення щодо зміни меж/об'єднання/утворення територій територіальних громад, визначення центрів територіальних громад, найменування/перейменування територіальних громад повинні базуватися в першу чергу на рішеннях цих громад.

Забезпечення гарантій самостійності органів місцевого самоврядування через чіткий поділ власних і делегованих завдань, визначені вимоги до власних та делегованих повноважень.

### **2.2. Підзвітність й підконтрольність муніципальної влади**

Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування забезпечується, в першу чергу, судовою системою. Крім судових гарантій забезпечення прав мешканців громад при виконанні публічних послуг, підзвітність і підконтрольність виборчих органів місцевого самоврядування забезпечується імплементацією норм прямої демократії через створення можливостей прозорості рішень, внутрішніх процесів і відповідальності, а також прямої демократії для громадян, які проживають у відповідних муніципалітетах, а також обов'язковим внутрішнім і зовнішнім аудитом. В частині делегованих повноважень підконтрольність додатково забезпечується відповідними наглядовими функціями органів державної влади, визначених виключно законом і закріплених за одним місцевим органом, з виключенням дублювання та із забезпеченням домірності. Права мешканців територіальних громад, реалізовані вибором відповідної особи, не можуть бути обмежені жодним чином, крім визначених законом про роботу органів місцевого самоврядування.

### **2.3. Демократія на місцях**

На всій території України шляхом вільних і чесних виборів якнайшвидше забезпечено відновлення місцевого самоврядування в усіх громадах. Виборче

право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування кожного громадянина, незалежно від місцезнаходження громади, гарантовано державою з обов'язковим дотриманням безпекових умов учасників виборчого процесу та без партизації місцевих виборів в громадах з населенням до 90 тисяч виборців.

#### **2.4. Забезпечення якісних консультацій**

Введено гарантований обов'язок консультацій органів державної влади з всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування з усіх питань, пов'язаних з функціями та повноваженнями, покладеними законом на органи місцевого самоврядування.

На рівні муніципалітетів публічний діалог та системні консультації проводяться з усіх цікавих мешканцям питань.

#### **2.5. Міжмуніципальне співробітництво**

Громадам навколо великих міст та сусіднім взаємопов'язаним громадам, в тому числі зруйнованим внаслідок воєнних дій, створено умови для зміцнення метрополійних зон, створення агломерацій для взаємного містобудівного планування, спільного економічного зростання та збільшення доходів місцевих бюджетів, забезпечення мешканців максимально якісними та доступними послугами.

Розвинено партнерства громад з різних територій України та з громадами Європейського Союзу й світу, що посилює розвиток місцевого самоврядування, покращує якість послуг мешканцям громад та збільшує взаємодію всередині країни та з міжнародними партнерами.

#### **2.6. Економіка**

Територіальні громади є фінансово самостійними та незалежними, мають всі можливості для обліку та розпорядження власними територіями, активами, фінансовими та іншими ресурсами. Для цього на державному рівні, у відповідності до рекомендацій Звіту «Україна 2023» Європейської комісії від 8.11.2023 SWD(2023) 699:

2.6.1. визначено право громад через рішення відповідних рад встановлювати правила регулювання діяльності суб'єктів господарювання, інструменти сприяння створенню робочих місць;

2.6.2. запроваджено в загальнодержавній системі муніципальні реєстри об'єктів і платників місцевих податків і зборів, які є базою для відповідних нарахунків, з виключним правом місцевого самоврядування встановлювати пільги за цими платежами;

2.6.3. встановлено єдине правило обліку та сплати податків і зборів – за місцем виникнення обов'язку сплати;

2.6.4. наявна фінансова база, яка в першу чергу складається з власних адекватних податків і, за необхідності, додаткових безумовних грантів;

2.6.5. запроваджено вертикально-горизонтальну формулу вирівнювання податкоспроможності громад у розрахунку на душу населення, справедливі та прозорі механізми правил трансфертної політики;

2.6.6. визначено правило дотації органам місцевого самоврядування для забезпечення їх повноважень із збереженням основоположної свободи муніципалітетів проводити свою політику в межах власної компетенції;

2.6.7. надано муніципалітетам доступ до національного та міжнародного ринків капіталу для здійснення позик інвестиційного характеру.

## **Етапи реалізації Концепції**

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

*Перший етап* – на шляху до нашої Перемоги, до повного звільнення всієї території України.

Забезпечення мешканців громад на всій підконтрольній території України життєво необхідними послугами, збереження кадрового потенціалу, в тому числі на тимчасово окупованих територіях, відбудова зруйнованих об'єктів і планування загального відновлення.

Визначення особливостей діяльності органів місцевого самоврядування, їх співпраці з органами державної влади, встановлення на рівні закону виключних підстав введення військових адміністрацій в особливих умовах, організація процедур відновлення повноважень осіб на виборних посадах.

Застосування асиметричного підходу щодо відбудови та відновлення громад, які в результаті ведення бойових дій знаходяться на різних територіях:

- 1) тимчасово окупованих територіях,
- 2) територіях активних бойових дій,
- 3) деокупованих територіях,
- 4) опорних територіях,
- 5) тилових територіях.

В залежності від типу територій формуватиметься диференційований підхід, з різними напрямками застосування зусиль для забезпечення різних потреб та досягнення найбільшої синергії розвитку територій.

Підготовка проєктів нормативно-правових актів всіх рівнів, їх обговорення в громадах, на регіональному та на загальнодержавному рівні між представниками місцевого самоврядування та органів державної влади для реалізації цієї Концепції.

*Другий етап* – протягом десяти років після нашої Перемоги.

Максимально швидка відмова від інституту військових (військово-цивільних) адміністрацій шляхом проведення місцевих виборів на всій території України з основним критерієм можливості їх проведення, – безпеки учасників. Визначення критеріїв та повної процедури їх застосування в разі неможливості проведення виборів законом.

Інституційне та фінансове забезпечення незалежної роботи органів місцевого самоврядування з партисипативною системою управління, їх взаємодії та представлення.

Місцева громадська інфраструктура реконструйована органами місцевого самоврядування за рахунок субсидій від центрального уряду згідно оцінених збитків та адекватної частки від донорської допомоги іноземних партнерів на відновлення та з відшкодування рф.

Всі органи місцевого самоврядування спроможні забезпечувати мешканців громад якісними й доступними послугами, можливостями для культурного росту та самореалізації громадян, економічного розвитку відновлених громад.

Створено умови для повноцінного демократичного місцевого самоврядування в Україні.

### **Очікувані результати**

Реалізація Концепції повинна відбуватись одночасно з проведенням загальнодержавної трансформації як для вирішення демографічної кризи, так і на шляху вступу України до Європейського союзу та Північноатлантичного альянсу, при цьому обов'язково повинне бути забезпечене виконання рекомендацій Звіту «Україна 2023» Європейської комісії від 8.11.2023 SWD(2023) 699:

1) створення умов для безвиключного дотримання прав людини в усіх сферах її діяльності через імплементацію відповідного законодавства та гарантований судовий захист прав на всіх рівнях;

2) зміна законодавчого регулювання господарської діяльності на вимоги й правила, які унеможливають прийняття персоніфікованих преференційних рішень при наданні публічних послуг, створення безкорупційної системи управління;

3) забезпечення дотримання екологічної складової при прийнятті актів законодавства заради безпеки майбутніх поколінь.

В процесі здійснення реформ будуть збалансовані соціальна, економічна та екологічна стійкість, передбачені в сімнадцяти взаємодоповнюючих Цілях сталого розвитку, ухвалених Організацією Об'єднаних Націй.

За рахунок співставлення всіх проектів рішень органів державної влади на відповідність цій Концепції, буде досягнуто визначення стратегічної, підтриманої суспільством, візії відновленого по всій території України місцевого самоврядування, умов розвитку культурного та економічного розвитку мешканців громад, забезпечення громадян якісними та доступними послугами, можливостями для самореалізації громадян, що забезпечить збільшення чисельності мешканців громад та населення України в цілому.

Для успішного відновлення України вкрай необхідна тісна, постійна та інституційна співпраця, заснована на взаємній довірі та повазі між усіма рівнями влади. Важливу роль у цьому процесі мають відіграти асоціації органів місцевого самоврядування.

### **Критерії ефективної реалізації Концепції**

Для оцінки динаміки розвитку окремих громад, громад на територіях відповідних типів та стану розвитку місцевого самоврядування в цілому повинні



бути визначені показники (критерії) віддачі та результатів, сформовані у комплексну структуру моніторингу та оцінки. Відповідно за такими критеріями, з врахуванням Рекомендацій ОЕСР щодо покращення системи вимірювання результатів роботи муніципалітетів в Україні, буде оцінюватись і реалізація Концепції.

*Серед критеріїв віддачі будуть:*

- 1) кількість заходів, проведених з залученням громадськості;
- 2) застосування вертикально-горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів на душу населення;
- 3) обсяг надходжень місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів (у 2021 році в структурі доходів місцевих бюджетів надходження від місцевих податків і зборів склали 28%);
- 4) стан залежності бюджетів громад від трансфертів з державного бюджету (у 2021 році в структурі доходів місцевих бюджетів трансферти з державного бюджету склали 38%);
- 5) частка капітальних видатків в структурі місцевих бюджетів (у 2021 році частка капітальних видатків місцевих бюджетів становила 20%);
- 6) кількість видів послуг, які надаються підрозділами та підприємствами муніципалітету мешканцям;
- 7) кількість отриманих від муніципалітету послуг, в тому числі на одного мешканця;
- 8) кількість публічних просторів в громадах (у 2017 році в громадах було 34 тис публічних просторів – це бібліотеки, клуби, будинки культури, театри);
- 9) площа парків, скверів, зон відпочинку, в тому числі відносно загальної площі та кількості населення громад;
- 10) кількість міжмуніципальних, в тому числі міжнародних, партнерств.

*Серед критеріїв результату будуть:*

- 1) чисельність мешканців громад, в тому числі шкільного та дошкільного віку (у 2021 році в Україні проживало 41,8 млн осіб, з них дітей шкільного віку 4,2 млн осіб, дошкільного віку – 1,3 млн осіб);
- 2) розмір середньої заробітної плати в громадах, в тому числі у службовців органів місцевого самоврядування (у 2021 році середня заробітна плата становила 14,3 тис. грн, в тому числі муніципальних службовців – 17,7 тис. грн) та індексу реальної заробітної плати (у 2021 році 112%);
- 3) кількість зайнятих осіб, в тому числі ФОП (у 2021 році кількість зайнятого населення – 14,8 млн осіб, кількість ФОП – 2 млн осіб);
- 4) стан з безробіттям на місцевому рівні;
- 5) частка мешканців, які отримують соціальні виплати та (чи) пільги з житлово-комунальних послуг;

6) якість освіти в громадах (у 2018 році за шкалою PISA рівня 3 (1 – поганий, 6 – найкращий) і вище досягли: з читацької грамотності – 46,4% школярів, з математики – 37,9%, з природничих наук – 43,6%);

7) обсяг споживання водних та енергетичних ресурсів домогосподарствами;

8) частка обсягу доходів домогосподарств, що витрачається на житлово-комунальні послуги (станом на листопад 2021 року, середньостатистична українська сім'я з двох дорослих і однієї дитини, яка мешкає у квартирі площею 60 квадратних метрів і заробляє у місяць на двох 28,5 тис. грн, витрачає на оплату комунальних послуг близько 13,5% свого заробітку);

9) ефективність муніципалітету через співвідношення доходів, видатків та боргу в розрахунку на одного мешканця громади.

#### **Концепція враховує пропозиції:**

- **Професора Георга Мільбрадта**, Спеціального посланника Уряду ФРН з питань децентралізації, доброго урядування та публічної служби;

- **Ніколаус-Комніноса Хлєпаса**, віцеголови Групи незалежних експертів з питань Європейської Хартії місцевого самоврядування **Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи**;

- **Ради європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR)**;

- озвучені на зустрічі **Європейського альянсу міст та регіонів для відбудови України Європейського комітету регіонів** 08.12.2023 року.



**Концепцію схвалено  
Правлінням Асоціації міст України  
рішенням від 01 квітня 2024 року № 7**

**АСОЦІАЦІЯ  
МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ