МЦПД

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

КИЇВ - 2015

Авторський колектив:
Павло Шилепницький, Анатолій Октисюк, Олена Захарова

©2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Дана публікація підготовлена Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД у рамках проекту «Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу» за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». Думки та погляди, висловлені у матеріалах видання, можуть не відповідати позиції грантодавця.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад, під час підготовки цього документу.

ЗМІСТ

1. ВСТУП....4
2. ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ....5
3. МЕТА РЕФОРМИ....6
4. ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ....7
5. ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ....10
6. РІШЕННЯ....12
6.1. Нормативно-правові рішення....12
6.2. Інституційні....13
7. АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН....15
7.1. Позиція Уряду....15
7.2 Позиція опозиційних сил (опозиційний уряд)....16
7.3. Позиція неурядових організацій (НУО)....16
7.4. Проекти міжнародної допомоги....17
7.5. Європейський Союз....18
7.6. Науковці....18
7.7. Бізнес....19
8. АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ....20
8.1 Пропозиції Центру політико-правових реформ....20
8.2 Пропозиції Реанімаційного пакету реформ....21
9. ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ....22
10. МІЖСЕКТОРАЛЬНИЙ ВПЛИВ РЕФОРМИ....24
11. ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА....26
11.1. Європейська хартія....26
11.2. Угода про асоціацію між Україною та ЄС....26
12. КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН....28
13. РЕКОМЕНДАЦІЇ....29

1. ВСТУП

Мета дослідження – оцінити перспективи реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації державної влади.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Що більше децентралізовано державну владу, то:

1. більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
2. гнучкіша управлінська система;
3. розвинутіші демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Характерні риси місцевого самоврядування визначаються:

- самостійністю суб'єкта, що не є складовою державного механізму управління;
- здійсненням публічної влади частиною народу — членами конкретної територіальної громади;
- здійсненням громадою («місцевим співтовариством») народовладдя у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.), так і через органи місцевого самоврядування;
- наявністю особливого суб'єкта — громади — мешканців певної території;
- наявністю особливого об'єкта управління — питання місцевого значення;
- самостійністю, вираженою в організаційній відокремленості, а також у праві на фінансово-економічні ресурси;
- відповідальністю за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення;
- поєднанням засад інституту громадянського суспільства і державної влади, в якому баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом.

2. ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Сучасна система областей та районів України сформована з 1932 року, коли були утворені перші 7 областей замість існуючої до того адміністративної системи з 40 округів та 406 районів і 29 938 населених пунктів.

Станом на 1 січня 2013 року в Україні були наступні адміністративно-територіальні одиниці: АРК та 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 180 — міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28441 сіл[5].

Для порівняння, станом на грудень 1965 року, в Україні було 394 райони, 370 міст, 828 селищ міського типу та 32 742 сільських населених пунктів, а на початок 2011 року — 490 районів, 459 міст (з них 180 — міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 118 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28457 сіл.

Та хоча в Україні й закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності, але його розвиток фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась не спроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування, що існує сьогодні в Україні, не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

3. МЕТА РЕФОРМИ

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[1] метою реформування місцевого самоврядування в Україні має стати підвищення якості життя українських громадян.

Досягнення відповідної мети планується за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом є також наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів.

Реформа місцевого самоврядування передбачає досягнення таких основних цілей:

1. Децентралізацію влади в Україні – передачу повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування;
2. Наближення адміністративних, соціальних та комунальних послуг до місць проживання жителів громад;
3. Перерозподіл доходів з державного до місцевих бюджетів, отримання права визначити ставки місцевих податків і зборів, отримання доступу до міжнародних кредитів;
4. Наділення громад ресурсами та мобілізація їх внутрішніх резервів для забезпечення усієї системи послуг.

1 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

4. ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

Серед основних проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування, нагального вирішення потребують такі:

1. Відсутність чіткого розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (йдеться про розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави).

2. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, селищна рада, міська рада.

Довідково: Статтею 133 Конституції України встановлено систему адміністративно-територіального устрою України, разом з тим не визначено статусу цих складових, тобто немає чіткого визначення, що таке, наприклад, село – це населений пункт чи адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує кілька населених пунктів. Тому на практиці склалася ситуація, коли існують населені пункти як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, що мають власні органи місцевого самоврядування, і населені пункти (таких значно більше) як складові рад (сільських, селищних, міських), які не мають власних органів місцевого самоврядування. Такі ради на практиці користуються статусом адміністративно-територіальної одиниці, але їх статус не врегульовано жодною законодавчою нормою).

3. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

4. Відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини

меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів. Це породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податки тощо.

5. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл).

6. Відсутність достатньої правової бази для розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та процвітання безвідповідальності.

7. Відсутність належної фінансової бази, що потребує вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку, розширення кола місцевих податків (віднесення до них податку на нерухомість, податку на землю, податку з доходів громадян), запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень у доходну частину державного бюджету на відповідних територіях.

8. Недостатність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, потреба суттєвої перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій.

9. Українськими урядами вже не раз розроблялися різні концепції регіональної політики, адміністративно-територіальної реформи, місцевого самоврядування, але далі обговорення концепції на колегії профільного міністерства справа підвищення ефективності місцевої влади так не пішла.

10. Сьогодні Міністерство регіонального розвитку та будівництва має низку серйозних напрацювань, але ці концепції ще не розглянуті Верховною Радою України.

11. Криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду; породжує неефективне використання комунальної власності та земельних ресурсів; існує корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

12. Нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвиткові;

13. Нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, породжують соціальну дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

14. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

5. ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ

Не дивлячись на те, що питання децентралізації відносяться до царини внутрішньої політики держави, зволікання з їх реалізацією може призвести до наступних серйозних наслідків:

1. Погіршення соціально-економічного становища більшості адміністративно-територіальних утворень низового рівня через фінансову неспроможність місцевого самоврядування забезпечити медичні, культурні, освітні та інші соціальні послуги належної якості, що в кінцевому рахунку призводить до їх спустошення.
2. Подальший економічний спад через неспроможність місцевого самоврядування забезпечити належні передумови для економічного зростання, зокрема, через розвиток інфраструктури загального користування та надання відповідних послуг.
3. Падіння життєвого рівня населення внаслідок низької економічної активності та інвестиційної привабливості більшості адміністративно-територіальних одиниць низового рівня, його низька купівельна спроможність.
4. Збільшення рівня соціальної напруги та невдоволення населення на місцях внаслідок росту рівня безробіття, погіршення умов життя, незадовільного рівня медичного обслуговування тощо.
5. Зростання ризику виникнення техногенних аварій та катастроф внаслідок високого ступеня зношеності окремих об’єктів інфраструктури (електростанції, очисні споруди, дамби тощо).
6. Подальше погіршення якості адміністративних послуг, що надаються органами державної виконавчої влади, внаслідок неспроможності їх надавати вчасно та якісно через значну чисельність населення районного та обласного рівня.
7. Загострення проблеми корупції на місцевому рівні внаслідок відсутності механізму прозорого та публічного формування та виконання місцевих бюджетів.
8. Дальша неспроможність населення впливати напряму на прийняття рішень органів місцевого самоврядування через фактичну відсутність механізму громадського обговорення.

Дія вищезазначених наслідків нездійснення реформи може поглибити відцентрові тенденції в регіонах з низки причин:

- недостатність владних повноважень місцевого самоврядування та його виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг з метою нормального забезпечення життєдіяльності територій; вирішення поточних соціальних проблем населення, яке там мешкає; створення передумов для соціально-економічного розвитку шляхом розвитку інфраструктурного комплексу територій; залучення інвестицій з метою активізації ділової активності задля забезпечення економічного росту тощо. Все вищенаведене може призвести в кінцевому підсумку до погіршення і так не зовсім задовільного соціально-економічного стану більшості територій держави та посилення соціальної напруженості, що в умовах конфлікту з РФ може загрожувати територіальній цілісності України;
- брак ресурсів, в т. ч. і людських для забезпечення реалізації повноважень місцевого самоврядування згідно чинного законодавства, не кажучи вже про їх перерозподіл на користь місцевої влади в ході реалізації реформи децентралізації. Відсутність належного ресурсного забезпечення органів самоврядування не дасть змоги повноцінно виконувати свої функції, фінансувати соціальні видатки, здійснювати вкладення коштів в інфраструктурні проекти і зведе нанівець всю ідею реформи.
- нераціональний адміністративно-територіальний поділ держави, який дістався Україні у спадок від СРСР. Це призводить до того, що держава дуже часто несе надмірно високі затрати по утриманню органів самоврядування населених пунктів з неспіввимірно низькою чисельністю населення. Це спричиняє нераціональне використання і так обмежених бюджетних ресурсів;
- надмірна зношеність об'єктів інфраструктури загального користування та низька якість і витратність пов'язаних послуг. Це, по-перше, є стримувальним чинником в питаннях залучення інвестицій та стимулювання економічної діяльності, оскільки бізнес піде туди, де створені належні умови. По-друге, багато інфраструктурних об'єктів часто перебувають в аварійному стані з високим ступенем ймовірності виникнення аварій та техногенних катастроф. По-третє, високі поточні витрати по утриманню таких об'єктів інфраструктури. По-четверте, висока собівартість та низька якість пропонованих інфраструктурних послуг;
- відсутність механізмів контролю діяльності місцевого самоврядування та його виконавчих органів, що сприяє зростанню рівня корупції.

6. РІШЕННЯ

Всю сукупність рішень стосовно децентралізації можна умовно поділити на чотири блоки:

- реформу місцевого самоврядування,
- адміністративно-територіальну реформу,
- ресурсну децентралізацію,
- передачу повноважень на місця.

6.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РІШЕННЯ

Основним документом тут виступає «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015[2]. Проте, в Програму діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII[3]) також закладені положення Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»[4]. Дані документи передбачають в тому числі і реформи у галузі децентралізації та місцевого самоврядування, який, зокрема на 2015 рік передбачає наступні рішення і заходи:

Схвалено:

- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р)[5].

Прийнято:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року[6];
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року[7];
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року[8];

2 Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015
3 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/26-19
4 Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15
5 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80
6 Про співробітництво територіальних громад http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18
7 Про засади державної регіональної політики http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19
8 Про добровільне об'єднання територіальних громад http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року[9].

Внесено зміни:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року[10];
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року[11];

Затверджено:

- Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214)[12];
- Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року №385)[13];
- Перспективні плани територіально спроможних громад (станом на жовтень 2015 року Кабінетом Міністрів затверджено 19 Перспективних планів формування територій громад).

Укладено 27 договорів про співробітництво територіальних громад[14].

Триває робота щодо розробки стратегій розвитку на період до 2020 року низки областей.

6.2. ІНСТИТУЦІЙНІ

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» передбачено такі інституційні рішення з реформи децентралізації:

- здійснити методичне забезпечення формування спроможних, самодостатніх територіальних громад;

9 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері [...] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/320-19
10 Про місцеве самоврядування в Україні http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page
11 Про місцеві державні адміністрації http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page
12 Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
13 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF
14 Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad--320172/

- законодавчо сформувати органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на новій територіальній основі.
- уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів, та забезпечити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести місцеві вибори з урахуванням особливостей реформи системи органів місцевого самоврядування та децентралізації;
- здійснити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та з урахуванням перерозподілених повноважень;
- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;
- запровадити механізм участі громадських організації та ініціатив у роботі органів місцевого самоврядування з метою впливу на їхню роботу; забезпечити створення сприятливих правових умов для залучення населення до прийняття управлінських рішень та розвиток форм прямого народовладдя;
- розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- здійснити ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями;
- провести уточнення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- надати територіальним громадам право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об’єднувати своє майно та ресурси у рамках співробітництва територіальних громад.

7. АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

7.1. ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

Діючий Уряд декларує своє бажання децентралізації влади, що передбачає:

1) максимальну дерегуляцію дозволів і послуг;
2) передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;
3) чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
4) залишення більшої частини податкових та інших надходжень «на місцях» для забезпечення фінансової життєздатності територій тощо. Все це повинно базуватися, зокрема, на принципі субсидіарності та передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою.

Кабінет Міністрів України фактично монополізував процес здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації, не дивлячись на певне відставання від графіку «Дорожньої карти», яка була розроблена експертами з громадянського суспільства. Доказом цього є, зокрема, розробка і затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кінцевою метою змін є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад тощо.

В той же час, відсутня широка громадська дискусія з цієї проблеми, куди б мали підключитися, насамперед, інститути громадянського суспільства. Уряд намагається здійснювати реформу практично одноосібно.

Окреме занепокоєння викликає також політичне форсування процесу.

7.2 ПОЗИЦІЯ ОПОЗИЦІЙНИХ СИЛ (ОПОЗИЦІЙНИЙ УРЯД)

У цілому, опозиційні сили, представлені у Верховній Раді колишніми депутатами від Партії Регіонів, виступають за проведення реформи децентралізації, намагаючись у ході місцевих виборів взяти реванш за парламентські. Проте вони є прихильниками фактичної федералізації з широкими правами регіонів, аж до надання автономії у сфері зовнішньої політики.

Однак у цьому випадку йдеться не про передачу повноважень на місцевий рівень, коли все вирішуватиметься на рівні громади, а концентрації влади в регіональних центрах. Влада і надалі залишатиметься непідзвітна місцевій громаді, але, на відміну від нинішньої ситуації, непідконтрольна ще і центру, що може спричинити формування т. зв. «регіональних кланів», особливо небезпечних в умовах війни РФ проти України.

У зв'язку з цим не раз підіймалось питання надання особливого статусу Донбасу, яке мусується з Москви, але знаходить своє відображення у варіантах децентралізації саме опозиціонерів.

7.3. ПОЗИЦІЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (НУО)

Зі сторони неурядових організацій наростає критика щодо державних рішень влади, які не відповідають задекларованим цілям у сфері децентралізації. Це більшим чином стосується питань повноважень місцевого самоврядування та його фінансових можливостей. Зокрема, на думку більшості неурядових організацій, залишається неврегульованим питання повноважень новостворених громад, особливо їх фінансового забезпечення. І хоча проблему якось намагаються вирішити шляхом внесення змін в існуюче законодавство, це не є доцільним в умовах формування принципово нової системи влади на місцях *(наприклад, запровадження інституту старост).*

Також зазнає критики неурядових організацій Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року[15], який так і не зумів вирішити одну з основних проблем виборчого законодавства – відкритість списків. Окрім того, запропонована система виборів до Верховної Ради України через свою недосконалість *(коли кінцеві списки обраних формуються за загальними результатами виборів)* спотворює реальну картину уподобань виборців, коли той чи інший кандидат, який пройшов по округу, може не пройти до місцевої ради.

15 Про місцеві вибори http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19

Серед великої кількості неурядових організацій, які здійснюють аналіз політики в цій сфері, можна виділити Центр політико-правових реформ, Громадську ініціативу «Реанімаційний пакет реформ - РПР», Асоціація міст України, Інститут громадянського суспільства, Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна» та інші.

Окрім правових ініціатив, вищевказані НУО та організації, за донорської підтримки проводять незалежні дослідження, а також публічні консультації із зацікавленими сторонами щодо проблем реформи децентралізації та місцевого самоврядування.

7.4. ПРОЕКТИ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Зважаючи на факт, що реформи у сфері децентралізації та місцевого самоврядування розпочалися відносно недавно, говорити про надто велику кількість проектів міжнародної донорської допомоги, а відтак – і про їхню результативність, не доводиться. Якщо оцінювати ті з них, які започатковані, то у своїй більшості вони носять навчально-інформаційний характер; йдеться про те, що метою таких заходів є допомога у практичному втіленні вже прийнятих урядових нормативно-правових актів з децентралізації, а також ходу реалізації самої реформи.

У якості прикладів можна навести наступні проекти міжнародної фінансової допомоги:

- «Підтримка децентралізації в Україні 2014 – 2017» (за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (Sida));
- Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC);
- «Громадський діалог – співпраця органів місцевого самоврядування – краща якість адміністративних послуг» (за підтримки програми «Польська співпраця для розвитку» МЗС Республіки Польща та Канадського міністерства закордонних справ, торгівлі і розвитку DSATD);
- «Партнерство для розвитку міст» (за фінансової підтримки Уряду Канади);

- Координація міжнародної парламентської технічної допомоги (IPTAC) «Процеси децентралізації та зміни до Конституції України» (Програма USAID РАДА);
- «Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»);
- «Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій регіонального розвитку» (за підтримки Представництва Європейського Союзу в Україні);
- «Децентралізація, Самоврядування, Регіональна Політика» (за підтримки Програми сприяння парламентові України II) тощо.

7.5. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Брюссель дав чітко зрозуміти Києву, що єдиною умовою і запорукою його підтримки, в т. ч. фінансової, є проведення системних і всеохоплюючих реформ. Це також стосується децентралізації та реформи самоврядування. Тому можна зробити висновок, що Європейський Союз виступає певним стимулюючим чинником реалізації заходів з децентралізації влади. Проте, зважаючи на повільний темп реформ, продовжує залишатися загроза виникнення «втоми» ЄС від України.

Окрім того, зі здійсненням реформи децентралізації у світі та Європейському Союзі також пов'язують успіхи у боротьбі з корупцією.

Зі своєї сторони ЄС виділяє кошти на фінансування проектів технічної допомоги, покликані сприяти проведенню децентралізації та реформі місцевого самоврядування. Як приклад, тут можна навести вищезгадані проекти, де донорами часто виступають уряди європейських країн. Також у разі повноцінної європейської інтеграції для місцевих громад відкриваються можливості доступу до європейських структурних фондів та інших джерел фінансування (наприклад, Європейського інвестиційного банку).

7.6. НАУКОВЦІ

Переважна більшість українських науковців з провідних вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ (Києво-Могилянська академія, Національний університет ім. Тараса Шевченка, Львівський державний

університет, Інститут регіональних досліджень НАНУ, Інститут стратегічних досліджень НАНУ і багато інших), які досліджують дану проблематику, є прихильниками політики децентралізації та реформи самоврядування. В якості прикладу для наслідування найчастіше пропонується приклад наших східноєвропейських сусідів, зокрема Польщі та Чехії.

Такі дослідження ведуться віддавна, але тільки тепер вони виявилися затребуваними.

7.7. БІЗНЕС

У цілому бізнес зацікавлений у просуванні децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки він отримає змогу отримати увесь спектр адміністративних послуг на місці без необхідності звернення до центральних органів виконавчої влади.

В той же час, бізнес дещо скептично сприймає можливості самоврядування впливати на економічне життя громади, які з'являться у ході реформи, зважаючи на її повільні темпи.

Також, позитивно на економічну активність можуть спрацювати перспективи витрачання коштів, які будуть сплачені у вигляді податків, на фінансування розвитку місцевих територій, задоволення їхніх соціальних потреб тощо. Тобто, спрацює ефект т. зв. «регіонального патріотизму».

Існують очікування активізації економічної активності внаслідок перенесення владних повноважень з «центру» на «місця». У даному випадку йдеться про можливості місцевого самоврядування розвивати інфраструктурні об'єкти відповідних територій і таким чином створювати всі необхідні передумови для стимулювання залучення інвестицій в їхню економіку.

8. АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ

8.1 ПРОПОЗИЦІЇ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

Використовуючи досвід Чеської Республіки щодо організації дворівневої системи адміністративного поділу країни, Центром політико-правових реформ пропонуються такі сценарії розвитку адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні[16]:

1. В першому варіанті пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг (подібний проект було запропоновано в указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», але з акцентом на трирівневу структуру управління).
2. У другому варіанті пропонується впровадження моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка передбачає два рівні місцевого самоврядування – громади (нижчий рівень) і регіони (вищий рівень).
3. Третій варіант – залишення існуючих рівнів державного управління та місцевого самоврядування, але здійснення перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цей варіант здається найпростішим в тому плані, що не потребує таких змін в фінансовій і правовій сфері, як два попередні варіанти. Практика Чехії засвідчує, що зміни до Конституції вносилися внаслідок необхідності:
   - уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду;
   - корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування;
   - зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

16 Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні http://pravo.org.ua/publichna-administratsiia/administratyvna-reforma/1692-administratyvna-reforma-i-mistseve-samovriaduvannia-v-ukraini.html

8.2 ПРОПОЗИЦІЇ РЕАНІМАЦІЙНОГО ПАКЕТУ РЕФОРМ

Громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ» пропонують т. зв. «Дорожню карту реформ»[17], найбільш наближену до урядової програми. Вона містить такі елементи:

1. започаткувати зміни в адміністративно-територіальному устрої України;
2. створити основи державної регіональної політики;
3. здійснити бюджетну децентралізацію в Україні;
4. забезпечити фінансову стабільність місцевих бюджетів;
5. створити можливості для співробітництва територіальних громад;
6. підготувати конституційні засади реформи місцевого самоврядування;
7. упорядкувати адміністративно-територіальний устрій України;
8. створити дієздатне місцеве самоврядування;
9. створити дієздатні органи державної влади на території;
10. упорядкувати систему органів влади у місті Києві;
11. визначити порядок впровадження законодавство щодо реформи децентралізації;
12. забезпечити участь громадян в управлінні місцевими справами;
13. забезпечити участь громадян у вирішенні питань місцевого значення;
14. запровадити нові підходи до служби у органах місцевого самоврядування.

Проте, не дивлячись на максимальну охопленість завдань із впровадження реформи децентралізації, тут практично не розглянуті питання передачі владних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

17 Дорожня карта реформ http://www.rpr.org.ua/ua/achievement/roadmap-of-reforms

9. ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ

На заваді ефективного впровадження реформ у сфері децентралізації наразі стоять такі проблеми:

- конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, спричинена диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою та надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, у тому числі дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- законодавча неврегульованість системи виконавчих органів місцевого самоврядування;
- законодавча неврегульованість повноважень органів самоврядування новоутворених об'єднаних територіальних громад;
- протиріччя між законодавством з питань децентралізації та самоврядування, іншими нормативними актами і Конституцією України;
- відсутність механізму державної підтримки депресивних регіонів як складової реформи децентралізації та самоврядування;
- неврегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- надмірна різниця за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії, що не дозволяє здійснювати їх порівняльний аналіз;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, матеріально-технічному та організаційному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;

- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень, що полягає у недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що породжує неефективне використання комунальної власності та земельних ресурсів; корупцію та патерналізм у відносинах із населенням;
- існування такого рудименту управління публічними фінансами як державні казначейства, які роблять можливим керування у ручному режимі і таким чином залишають можливості впливу центральної влади на органи місцевого самоврядування;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку.

10. МІЖСЕКТОРАЛЬНИЙ ВПЛИВ РЕФОРМИ

Визначальною для здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації в Україні є **конституційна реформа**, яка серед інших заходів передбачає зміни у системі державного управління та передачу владних повноважень і відповідальності з «центру» на рівень органів місцевого самоврядування, виходячи в т. ч. із принципу субсидіарності;

Проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації сприятиме **боротьбі з корупцією**, оскільки передбачає запровадження механізмів прозорості та відповідальності місцевого самоврядування перед громадою. Проте, дана реформа повинна відбуватися разом із реформою правоохоронної, судової системи та прокуратури.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація нерозривно пов'язані із **реформою публічної адміністрації**, причому цей вплив взаємний, оскільки як перша, так і друга передбачає передачу повноважень з надання адміністративних послуг з рівня центральних органів влади на рівень самоврядування.

Також, складовою реформи децентралізації є **реформа виборчого законодавства**, оскільки пов'язана зі зміною системи влади на рівні окремих територій.

Реформа енергетичного сектору позитивно вплине на реформу у сфері самоврядування, оскільки передбачає зняття будь-яких законодавчих та технічних бар'єрів, а також фінансові стимули для запровадження енергоощадних технологій. Це стає особливо актуальним для місцевого самоврядування, оскільки передбачає передачу на баланс сільських та міських рад установ освіти, культури, охорони здоров'я тощо.

Реалізація медіа реформи передбачає роздержавлення державних та комунальних засобів масової інформації, забезпечення прозорості їх діяльності, що сприятиме реформі децентралізації.

Особливо важливе місце у здійсненні децентралізації **займає реформа публічних фінансів**, позаяк передбачає бюджетну децентралізацію, а саме: залишення більшої частини податкових надходжень «на місцях» для реалізації своїх повноважень.

Тісно пов'язаною із реформою децентралізації як така, що сприяє їй, є **реформа, спрямована на запровадження електронного урядування**, оскільки передбачає доступ населення до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, а також надання адміністративних послуг в онлайн режимі.

Чільне місце в успішній реалізації реформи децентралізації та місцевого самоврядування займає **реформа, спрямована на запровадження електронної демократії**, оскільки дає змогу населенню безпосередньо впливати на діяльність місцевого самоврядування та його виконавчих органів.

11. ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

11.1. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ

У цілому Угода про Асоціацію між Україною та ЄС не ставить перед нашою державою якихось спеціальних зобов'язань щодо проведення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Проте потреба реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування[18], до якої України приєдналася у 2009 році, а також проголошений Урядом курс на інтеграцію до Європейського Союзу робить необхідним здійснення відповідних реформ у цій сфері та адаптацію українського законодавства до європейського.

11.2. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Реалізація реформи місцевого самоврядування впливатиме на реалізацію положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони[19] (далі – Угода про асоціацію з ЄС).

Зокрема, перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування вплине на спрощення адміністративних процедур започаткування, зміни чи припинення підприємницької діяльності, а відтак – і на економічну активність у регіоні (Частина 2 «Заснування підприємницької діяльності», Угода про Асоціацію з ЄС).

Збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжнародних відносин, особливо транскордонних регіонів, позитивно відобразиться на активізації транскордонного співробітництва (Частина 3 «Транскордонне надання послуг», Угода про Асоціацію з ЄС).

Можливості більш ефективного та ощадливого використання наявних природних ресурсів місцевим самоврядуванням, яке підконтрольне місцевій громаді, на противагу центральній владі за принципами сталого розвитку. Зокрема, високі ціни на енергоносії спонукатимуть їх більш

18 Європейська хартія місцевого самоврядування http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
19 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством [...] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

ощадливе споживання, тягар оплати за які тепер буде покладений на органи місцевого самоврядування (Глава 13 «Торгівля та сталий розвиток», Угода про Асоціацію з ЄС);

Імплементація положень Угоди про Асоціацію з ЄС у частині розвитку туризму сприятиме соціально-економічному розвитку сільських територій (Глава 16 «Туризм», Угода про Асоціацію з ЄС), а тому сприятиме місцевому самоврядуванню як джерелу додаткових надходжень до місцевих бюджетів та створення додаткових робочих місць.

Реалізація положень Угоди про Асоціацію з ЄС стосовно співробітництва у сфері транспорту та транспортної інфраструктури сприятиме залученню сільських територій до міжнародного поділу праці та розвитку місцевого самоврядування, а також їхній інвестиційній привабливості (Глава 7 «Транспорт», Угода про Асоціацію з ЄС).

Безпосередньому розвитку сільських територій, а відповідно і місцевого самоврядування, сприятиме імплементація Глави 17 Угоди про Асоціацію з ЄС «Сільське господарство та розвиток сільських територій».

Розвиток транскордонного співробітництва прикордонних територій України із суміжними територіями сусідніх держав покликана сприяти Глава 27 Угоди про Асоціацію з ЄС «Транскордонне та регіональне співробітництво», яка сприятиме вирішенню проблем місцевого соціально-економічного розвитку в партнерстві із закордонними громадами.

Ще один чинник, який позитивно впливатиме на реформу місцевого самоврядування та децентралізацію, – участь у програмах та агентствах Європейського Союзу, що надасть змогу отримувати фінансову, технічну та інші види допомог для реалізації у тому числі реформи місцевого самоврядування та децентралізації (Глава 28 «Участь у програмах та агентствах Європейського Союзу»).

12. КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Чіткого та затвердженого календарного графіку здійснення реформ з децентралізації немає. Проте заходи з впровадження цієї реформи в життя зі вказанням крайніх термінів передбачені у «Програмі діяльності Кабінету Міністрів України»[20] на 2015 рік. Зокрема, це стосується прийняття тих чи інших нормативно-правових актів. Однак в цілому, графік відстає від запланованого.

20 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19

13. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз дає підстави запропонувати здійснення наступних необхідних заходів з метою усунення проблем, виявлених у ході аналізу реалізації реформи з децентралізації та місцевого самоврядування:

- внести змін у Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою перерозподілу владних повноважень з «центру» на «місця»;
- законодавчо врегулювати повноважень органів самоврядування об'єднаних територіальних громад шляхом прийняття Закону України «Про громади»;
- прийняти відповідні закони та підзаконні акти стосовно системи виконавчих органів самоврядування;
- усунути законодавчі протиріччя у питаннях децентралізації та самоврядування, зокрема, шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»;
- прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій» та відповідні зміни до Конституції України;
- удосконалити систему управління територіями, упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію та систематизацію;
- розробити дієвий механізм реалізації адміністративно-територіальної реформи;
- розробити дієвий механізм підтримки депресивних регіонів;
- забезпечити місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
- перерозподілити податкові надходження на користь територій, де вони створюються;
- розробити механізми державної підтримки дотаційних регіонів через механізм міжбюджетних трансфертів та грантового фінансування;
- ліквідувати державні казначейства на місцевому рівні і таким чином забезпечити реальну фінансову автономію територій;

- здійснити перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;
- забезпечити повноту та виключність повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;
- запровадити ефективні механізми співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
- посилити відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень;
- активно використовувати ресурси незалежного суспільного сектору, соціальних ініціатив і соціальної економіки.

Міжнародний центр перспективних досліджень
Телефон: +38 (044) 253-44-82
Факс: +38 (044) 253-44-82
Електронна пошта: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua

МЦПД

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ:
АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

МЦПД

Міжнародний центр перспективних досліджень
Телефон: +38 (044) 253-44-82
Факс: +38 (044) 253-44-82
Електронна пошта: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua

Авторський колектив:
Павло Шилепницький, Анатолій Октисюк, Олена Захарова

©2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Дана публікація підготовлена Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД у рамках проекту «Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу» за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». Думки та погляди, висловлені у матеріалах видання, можуть не відповідати позиції грантодавця.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад, під час підготовки цього документу.