

В. С. ЄГОРОВА

Валентина Сергіївна Єгорова, кандидат юридичних наук, доцент Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління.

Децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо «новим державним управлінням», який описано як децентралізація, предметне управління, конкуренція урядової і місцевої координації.

За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови, який значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного «Словника української мови» (1970–1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації¹.

Зростання державних витрат, низькі економічні показники і збільшення впливу ідей вільного ринку переконали уряди децентралізувати свою діяльність, щоб укласти договори з приватними фірмами, які працюють на ринку і повністю приватизувати виконання деяких послуг.

В умовах сучасного строкатого та вкрай різноспрямованого у цілях і напрямках діяльності українського політикуму є один програмний пункт, який об'єднує навіть найзапекліших опонентів. Це – розвиток місцевого самоврядування і децентралізація влади в Україні. Про підтримку цього напрямку розвитку Української держави і суспільства постійно заявляють усі наші політичні партії й об'єднання, на цьому аспекті реформування наполягають і наші міжнародні партнери.

З метою інформаційно-комунікаційного супроводу реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні створено офіційний сайт, який, на наш погляд, відображає поточний і перспективний стан процесу реформування. На відміну від багатьох інших офіційних порталів державних програм та інституцій сайт децентралізації містить ґрунтовну інформацію про мету реформи, зрозумілу інструкцію з п'яти необхідних кроків для проведення реформи, широкий спектр ключових матеріалів, що дають змогу усім бажаним простежити зміни і долучитися до цієї важливої реформи влади в Україні.

Головне, учасникам процесу децентралізації – представникам місцевої влади, органів самоврядування і громадським активістам – пропонуються зразки різноманітних документів; посібники і методичні матеріали для організації процесу створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ); навчальні та презентаційні відеоматеріали; фахові відповіді на найбільш важливі питання щодо децентралізації; карта донорів, де за конкретним проектом, програмою або напрямом роботи представлений перелік вітчизняних та закордонних фондів і організацій, які готові виступити інвесторами та надати практичну підтримку просуванню реформ².

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. в межах чинної Конституції з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17 червня 2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дав змогу сформулювати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

На сьогодні уже створено 665 ОТГ (у 51 ОТГ – вибори 24 грудня 2017 р.), що об'єднали 3 118 громад (27,8 % від загальної кількості місцевих рад станом на 1 січня 2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4 % загальної кількості населення України).

У процесі децентралізації громади здобули ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку.

Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Реформа децентралізації дала поштовх до формування шляхом збільшення територіальних громад дієздатного найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дало змогу новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Збільшення та об'єднання громад здійснюється шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Держава стимулює процес добровільного об'єднання шляхом фінансової підтримки формування необхідної інфраструктури для ОТГ: 2017 р. субвенція на це становила 1,5 млрд грн, 2018 – 1,9 млрд грн. Цим коштом 366 ОТГ реалізували 2017 р. 2 046 проєктів.

Наближення послуг до громадян та доступність забезпечується формуванням мережі центрів надання адміністративних послуг, яких в Україні на сьогодні функціонує 723.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної й фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 р. місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рр. зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4 % (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього по Україні на 24,9 %. Зокрема, плата за землю зросла на 20 %, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70 %. Видатки бюджету розвитку з розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази³.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад.

Сьогодні вже готовий законопроект про муніципальну варту, завдяки якому органам місцевого самоврядування буде надано дієвий інструмент наведення порядку на підлеглий території. Муніципальна варта – це структура, яка має стежити за дотриманням правопорядку, опікуватись питаннями благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Вона в жодному разі не може займатися кримінальними справами – це виключно компетенція поліції.

Напрацьовують законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

Одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Місцева влада тепер заінтересована в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя мешканців цієї території. Різноманітні дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях, громади зможуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи соціально-економічному розвитку.

Переваги реформи безліч громад відчули вже сьогодні: в їхніх містах, селах і селищах почали приводити до ладу дороги, будувати водогони, ремонтувати медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді.

Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам – усім, самостійно, господарювати там, де вони живуть.

Добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2017 рр. дало значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу – одне з головних завдань. По всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня. Наслідком є те, що на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законами повноваженнями, переважно дубльованими.

Така ситуація потребує зміни системи органів влади на районному рівні, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів. Тому наступним важливим кроком подальшої децентралізації є удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні. А це потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається передусім на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін та системних реформ, децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Необхідність докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення реальних кроків до стимулювання розвитку країни, надання гідної відповіді на сучасні виклики потребувало законодавчого забезпечення.

У квітні 2014 р. за ініціативи тодішнього Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було насамперед внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції передусім мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції було розроблено та передано на широке публічне обговорення. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та отримали високу оцінку Венеційської Комісії.

На жаль, певні політичні обставини не дали змоги Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Йдеться про:

– Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам, місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 р. наблизилася до 50 % (у 2015 р. – 45,6 %).

– Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. На кінець 2017 р. створено вже 699 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли 3264 колишніх місцевих рад. Зараз 6 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже понад 600 старост, ще більше 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

– Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо). На кінець 2017 р. реалізувалося вже 118 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 535 громад.

– Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 32 рази: з 0,5 млрд в 2014 до 16,1 млрд грн у 2017 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

– Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Нові містобудівні повноваження отримали майже 90 міст та ОТГ.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного

рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуниципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Очікується, що 2018 р. стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Очікується прийняття таких важливих законів:

– «Про службу в органах місцевого самоврядування» (доопрацьовується у Верховній Раді після пропозицій Президента). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

– «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

¹ Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. – К.: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 1: А-Д [ред. П. Й. Горещкий, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка]. – К.: Наукова думка, 1970–1980.

² Центр досліджень Соціальних Комунікацій НБУВ Index Social Communications Research Center CIA3 НЮБ ФПУ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2853:detsentralizatsiya-v-ukrajini-suchasnij-stan-zakonodavchogo-zabezpechennya-protsepu-reformuvannya&catid=8:golovni-temi&Itemid=350

³ Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/search?ei=clZ3Wva_N4qisgGGjq7IBA&q=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F+%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8+%D0%B2+%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96&oq=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F+%&gs_l=psy-ab.1.6.0110.31748.498870268.0.498877029.46.16.1.7.7.0.178.812.7j2.10.0....0...1c.1.64.psy-ab..28.18.962.6..35i39k1j0i131k1j0i67k1j0i10k1.116.JHnwslyS_tw#

Резюме

Егорова В. С. Процес децентралізації влади в Україні.

Статтю присвячено децентралізації влади в Україні, об'єднанню територіальних громад, зростанню власних фінансових можливостей у результаті децентралізації. Аналіз реформування місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднання територіальних громад (ОТГ).

Ключові слова: децентралізація влади, місцеве самоврядування, територіальні громади.

Резюме

Егорова В. С. Процесс децентрализации власти в Украине.

Статья посвящена децентрализации власти в Украине, объединению территориальных громад, повышению собственных финансовых возможностей в результате децентрализации. Анализ реформирования местного самоуправления на базовом уровне – объединение территориальных громад (ОТГ).

Ключевые слова: децентрализации власти, местное самоуправление, территориальные громады.

Summary

Yegorova V. The process of decentralization of power in Ukraine.

The article is devoted to the decentralization of power in Ukraine. Association of territorial communities, increasing their own financial capabilities, as a result of decentralization. An analysis of the reform of local self-government at the basic level – the association of territorial communities (ATC).

Key words: decentralization of power, local government, territorial communities.