

Децентралізація в Україні: ідеальна модель розвитку самостійності на місцях чи провальні реалії українських сіл?

№01, 10 січня 2019



Юлія Зуєва,
юрист
INPRAXI LAW

Головна стаття

Критерії постійного представництва у 2019 році: що потрібно врахувати під час планування зовнішньоекономічної діяльності

Компетентна думка

Дональд Трамп і орден санкцій

Контрольовані іноземні компанії. Основне для фізичних осіб у 2019 році

Розвиток боротьби з корупційними правопорушеннями високопосадовців

Якою буде відповідальність за порушення валютного законодавства у 2019 році?

Темою, що постійно не сходить з язика протягом останніх чотирьох років, є реформа децентралізації як запропонована Європою панацея від неефективної освіти, низької якості комунальних послуг і жахливого стану дорожнього господарства в селах та інших невеликих населених пунктах.

Основна ідея децентралізації полягає в наданні більшої самостійності місцевим громадам через зміну моделі фінансування: якщо раніше податки й збори з місцевого рівня надходили на державний, їх перерозподіляли й повертали в дещо іншому розмірі назад на місця, то внаслідок проведення децентралізації більша частина коштів від надання адміністративних послуг на місцях, від місцевих податків і зборів залишається в місцевому бюджеті й витрачається на потреби об'єднаної територіальної громади, утвореної з кількох нечисленних територіальних громад (далі – ОТГ).

Говорячи про хронометраж ключових подій, які є відліком віх децентралізації в Україні, необхідно зауважити, що перші ефективні спроби розвитку реального місцевого самоврядування були зроблені ще у 2014 році.

Я говорю про "реальне місцеве самоврядування", оскільки маю на увазі передання повноважень безпосередньо громадам, які об'єдналися на основі спільних територіальних, економічних, господарських або інших принципово важливих інтересів, а не місцевим радам, створеним на основі самого лише територіального поділу без урахування інших особливостей розвитку конкретної місцевості.

Початок реформи децентралізації в її сьогоdnішньому вигляді покладено 1 квітня 2014 р., коли розпорядженням Кабміну № 333-р схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Визначальним щодо цього є те, що попередньо провідні експерти Ради Європи

підтвердили відповідність Концепції європейським принципам самоврядування, а отже Концепцію рекомендовано як основу для розроблення подальшого масиву нормативних актів у цій сфері.

Далі, 17 червня 2014 р., ухвалено Закон України "Про співробітництво територіальних громад", а 05 лютого 2015 р. – Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", а до Бюджетного й Податкового кодексів унесено відповідні зміни щодо фінансової децентралізації.

Починаючи з 2015 року, коли органи місцевого самоврядування отримали широкі права для добровільного утворення ОТГ, процес децентралізації, її масштаб, швидкість реалізації реформи, перешкоди й наслідки, які вже можна спостерігати, стали основною темою для обговорення й дебатів.

І це не дивно, адже по суті таке об'єднання є критично необхідним, оскільки на сьогодні багато нечисленних громад мають відповідно дефіцит ресурсів, а отже й можливостей для організації та фінансування надання відповідних послуг населенню.

Сприяння держави, починаючи з 2015 року, полягало в наданні частини національних податків для забезпечення реалізації соціальних функцій на місцях. Ба більше, запущено нову систему субвенцій місцевим бюджетам, а також надання місцевим бюджетам доступу до коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Як наслідок – з 2015 року й до середини 2018 р. 3492 невеликі територіальні громади об'єднались у 753 більші, 48 з яких очікують призначення перших виборів.

Наразі в Україні сформовано 804 територіальні громади, у яких проживає приблизно 6,5 млн громадян (а це понад 18 % усього населення України). ОТГ отримали нові джерела надходження коштів, більш широкі права у сферах земельних відносин, процедур державної реєстрації, архітектурно-будівельного контролю, забезпечення функціонування освітніх закладів на місцевому рівні.

Усі ці позитивні зміни відбуваються за безпосередньою участю міжнародного співтовариства й міжнародних організацій.

Нині в Україні на різних фазах реалізації перебуває низка проектів, які фінансують різні країни й міжнародні організації та спрямовані на більш швидке й **ефективне проведення децентралізації, зокрема:**

– програма "U-Lead", спрямована на створення й підтримку центрів надання адміністративних послуг як запоруки надання якісних адміністративних послуг населенню на місцях. Програму спільно фінансують Європейський Союз і його країни-члени Данія, Естонія, Німеччина, Польща та Швеція;

– програма "Гендерне бюджетування", спрямована на посилення ролі жінок і впровадження гендерно рівного бюджетування. Донором програми є Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA);

– проект "DESPRO", спрямований на покращення процесу надання публічних послуг ц доступу до них на місцевому рівні. Наприклад, мета першої фази проекту полягала в започаткуванні моделей децентралізованих комунальних послуг на районному, сільському й муніципальному рівнях. Проект фінансує Швейцарська Конфедерація через Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC) і впроваджує Швейцарський центр ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat);

– проект "Партнерство для розвитку міст" (ПРОМІС), спрямований у тому числі на створення більш сприятливого середовища для підприємництва й місцевого економічного розвитку. Донорами проекту є Департамент закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади, Уряд Канади;

– програма "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP), спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть удосконалити якість врядування, покращать взаємодію влади й громадян та сприятимуть соціальним інноваціям в Україні. Програму фінансує Швейцарська Конфедерація і виконують Фонд Східна Європа та Фонд InnovaBridge;

– програма "DOBRE", спрямована на створення умов для ОТГ краще управляти ресурсами, підвищити якість комунальних послуг, стимулювати місцеву економіку та підвищити залученість громадян через поширення інноваційних IT-рішень, підвищення обізнаності громадян із перевагами децентралізації, навчання учасників ефективних комунікацій, підвищення можливості професійного й освітнього розвитку в державному управлінні, а також сприяння розширенню прав і можливостей жінок. Програму фінансує Агентство США з міжнародного розвитку (USAID);

– інші програми та проекти, спрямовані на розвиток певного напрямку надання послуг і забезпечення інтересів територіальних громад.

Як бачимо, усі проекти вкрай цікаві й прогресивні за своїм спрямуванням, а показники їх виконання дають можливість зробити висновок про те, що реформа децентралізації реалізується достатньо швидко й ефективно.

Однак, незважаючи на те що європейська спільнота наголошує на значних успіхах України на шляху децентралізації, цей процес у сучасних реаліях не можна вважати однозначно позитивним і легким.

Зокрема, часто трапляється ситуація, коли жителі дрібних сіл, які погодилися на входження до складу ОТГ, у результаті не одержують обіцяного результату – місцеві школи закривають, оскільки їх фінансування через малу кількість учнів визнають неефективним, дороги залишаються в гнітючому стані, а доступ до адміністративних послуг є лише в місцях дислокації центрів надання адміністративних послуг, у ролі яких, як і раніше, обирають міста районного значення.

Водночас керівники органів місцевого самоврядування ОТГ отримують доступ до значно більшого обсягу коштів, які не завжди витрачають на потреби всіх територіальних громад, які є у складі ОТГ. А рішення приймають одноособово з центру ОТГ, оскільки часто посадовці є тими самими, що були й раніше, і вже усталена ієрархія під час прийняття рішень не дає змоги відкрито блокувати відверто нераціональні рішення, а відсутність механізму контролю за витратами – простежити й довести факти відмивання коштів.

Відсутність механізму контролю зумовлена низкою чинників. Так, позбавивши у 2014 році органи прокуратури функції загального нагляду, законодавець так і не запропонував альтернативи тому, хто і як має контролювати законність ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, у тому числі й головами ОТГ.

Свою чергою, реформа децентралізації передбачала контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування префектами, які б обирались у дрібних територіальних громадах і давали б таким територіальним громадам змогу обстоювати свої інтереси перед головою ОТГ. Однак на сьогодні інститут префектів в Україні по суті є юридично мертвим, оскільки до [Конституції України](#) так і не було внесено зміни, які б урегулювали всі питання децентралізації, зокрема й статус префектів.

А конституційні зміни щодо децентралізації заблоковані через особливий статус Донецької та Луганської областей. Таким чином, маємо замкнене коло, яке вкрай необхідно розірвати, аби територіальні громади змогли функціонувати на повну силу, обстоюючи й забезпечуючи інтереси своїх жителів, що наразі досить часто неможливо, оскільки голова ОТГ, розуміючи фактично безконтрольність своїх дій, не має обмежень у тому, щоб перетворитися на такого собі місцевого князька, який буде лобювати інтереси окремих груп населення.

Усвідомлюючи наявні проблеми й необхідність їх вирішення, під час представлення пріоритетів Уряду на 2019 рік Голова Уряду наголосив на подальшому розвитку децентралізації й ефективного врядування як однієї з ключових цілей та орієнтирів на 2019 рік.

Забезпеченням досягнення мети проголошено новий етап децентралізації, який ґрунтуватиметься на побудові нового територіального устрою – на основі об'єднання, а також унесення змін до Конституції України задля закріплення й захисту реформи.

2019 рік, крім того, готує нам ухвалення таких законів, які є важливим кроком на шляху до забезпечення реальної самостійності територіальних громад:

– нова редакція Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" – зміни до Закону спрямовано на підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, мотивацію службовців органів місцевого самоврядування до власного професійного розвитку й розвитку громад;

– Закон України "Про міські агломерації", яким повинні бути визначені організаційно-правові засади формування й функціонування міських агломерацій, утворених територіальними громадами сіл, селищ і міст, ключові принципи й механізми взаємодії учасників агломерацій і шляхи підтримки агломерацій із боку держави;

– Закон України "Про засади адміністративно-територіального устрою України", яким буде визначено ключові принципи, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження державних і місцевих органів із питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, установаження та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

– щодо управління земельними ресурсами в межах території ОТГ – ключовим є надання ОТГ повноважень розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

– стосовно розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні – визначальним є усунення наявних недоліків у регулюванні містобудівної діяльності та спроба унеможливлення нецільового використання земель під час будівництва;

– щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Набрані темпи реалізації реформи й успіхи виконаних перших фаз певних проектів свідчать про те, що обраний шлях розвитку є правильним і необхідно продовжувати рух, коригуючи його залежно від проблем, що вже виникли, та особливостей, адаптувати запропоновану модель розвитку до українських реалій.

При цьому вже зараз можна абсолютно точно сказати, що найважливішим кроком до успіху має стати внесення відповідних змін до Конституції України, аби забезпечити реальну можливість упровадження ефективної моделі місцевого самоврядування та здійснення контролю за діяльністю посадовців на місцях. Оскільки, як було зазначено вище, нинішня практика діяльності голів ОТГ не завжди спрямована на реальне забезпечення інтересів навіть найменших за чисельністю територіальних громад у складі ОТГ – усе зводиться до старої моделі місцевого самоврядування з більшим зосередженням коштів і можливостей в одних руках.

Саме тому запорукою уникнення глухого кута в процесі децентралізації є планомірне реформування законодавства, починаючи з найвищих щаблів, щоб на основі фундаментальних конституційних норм можна було приймати галузеві й локальні нормативні акти, які б у комплексі створили основу для функціонування ідеально спланованої й ефективно працюючої системи місцевого самоврядування. Сподіваємося, що новий 2019 рік дасть нам змогу зробити на один крок більше до омріяного балансу між загальнодержавними й місцевими інтересами та

вивести процес децентралізації на новий рівень як за показниками виконання програм розвитку, так і за реальним вирішенням проблем простих громадян навіть у найвіддаленіших куточках України.

© ТОВ "ІАЦ "ЛІГА", ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2019

У разі цитування або іншого використання матеріалів, розміщених у цьому продукті ЛІГА:ЗАКОН, посилання на ЛІГА:ЗАКОН обов'язкове.

Повне або часткове відтворення чи тиражування будь-яким способом цих матеріалів без письмового дозволу ТОВ "ЛІГА ЗАКОН" заборонено.

© ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "ЛІГА", 2019

© ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2019