



ОСАДЧИЙ А. В., викладач

*Полтавський юридичний коледж національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого*

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: УСПІХИ ТА ВИКЛИКИ

У 2014 році, після Революції Гідності, з приходом до влади нових проєвропейських політичних сил, відповідно на сепаратистські настрої, що виникли одразу в декількох областях України, відразу було проанонсовано початок реформування місцевого самоврядування, що, автоматично означало і старт реформи адміністративно-територіального устрою, яку Анатолій Мельничук та Павло Остапенко вважають реформою № 1 [1].

1 квітня 2014 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», розпорядження КМУ №333-р. Відповідно до цієї Концепції, в Україні передбачалась не просто передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування – тим же сільським та міським радам, а й створення територіальних громад, спроможних реалізовувати передані їм повноваження. Фактично, у Концепції мова йде про необхідність проведення в Україні реальної реформи місцевого самоврядування [2].

Прийняття Верховною Радою України Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації запустило перший етап проведення реформи – формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значного дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Законодавче забезпечення першого етапу реформи дало відчутні результати. Із 795 у 2015 році до 3264 у 2017 році – такою є динаміка зростання кількості територіальних громад в Україні, що об'єдналися заради того, аби назавжди докорінно змінити життя своїх мешканців. Разом вони сформували 699 об'єднаних територіальних громад, на території яких проживає більше 6 мільйонів людей. Такими є дані моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що відображає показники за грудень 2017 року [3].

Станом же на березень 2018 року в перспективні плани формування територій громад включено 1172 ОТГ, які об'єднують 7721 територіальні громади (рис. 1).



Рис. 1. Перспективні плани щодо формування територіальних громад

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, які перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, а також дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) було попередньо схвалено більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

На жаль, певні політичні обставини (врахування в цьому законопроекті положень Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 р.) не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому реформа децентралізації на сьогодні продовжує відбуватися в межах чинної Конституції України, демонструючи при цьому не тільки кількісні, але й якісні показники. Для прикладу, власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рік зросли понад на 100 млрд. грн. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4 % (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середніх по Україні на 24,9 %. Зокрема, плата за землю зросла на 20 %, надходження податку на нерухоме майно – понад на 70 %.



Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази [4].

Разом з тим, у процесі здійснення реформи децентралізації виникли декілька головних проблем, серед яких можна назвати такі:

- непослідовність нормативного забезпечення. Не прийняті зміни до Конституції, що «підвищує» прийняття багатьох важливих нормативних актів;
- нові кадри, нестача знань, брак відповідальності. До складу місцевого самоврядування прийшло багато активних, хороших людей, проте, які є новачками у владі та потребують знань «з нуля». Та й для досвідчених представників самоврядування, які опинилися в нових умовах, навчання та консультативна допомога не будуть зайвими;
- також одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, багатоплановість реформи. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних міністерств та відомств – зокрема Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я тощо. Наразі з'явилися позитивні зрушення в такій координації, але про справжню зваженість у роботі говорити однозначно передчасно.

Основною складністю реформи децентралізації є необхідність зміни великої кількості законів. На відміну від, наприклад, реформи у сфері освіти чи охорони здоров'я, коли всі закони приймалися одним пакетом, ця реформа потребує багатьох дрібних кроків, хоча й пов'язаних один з одним.

На думку спеціального посланця уряду Німеччини Георга Мільбрата, час для прийняття необхідних законодавчих змін дуже обмежений, адже вже восени 2018 року починається президентська виборча компанія, коли Верховна Рада не буде схвалювати таку велику кількість рішень. У 2019 році – парламентські вибори, потім, в 2020-му – місцеві. Тож, якщо зміни не будуть затверджені зараз, то реформа буде відкладена щонайменше до 2021–2022 років [5].

Тож найближчим часом очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (доопрацьовується у Верховній Раді після пропозицій Президента), що забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність такої служби, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.
- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді).
- Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. Закон запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів.
- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні – усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.



• «Про міські агломерації», який визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

Таким чином, добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2017 років – це значний позитивний результат і зміни на краще. Тому максимальне подальше сприяння цьому процесу – одне з головних завдань влади. 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 законом 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, на нашу думку, повинно бути удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні. А це потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їхнього виконання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник А. Децентралізація влади : реформа № 1 [аналітичні записки] / Анатолій Мельничук, Павло Остапенко. – К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. – 2016. – 35 с.

2. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / Анатолій Ткачук. – К. : Логос, 2015. – 124 с.

3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>.

4. Реформа децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.

5. «Доведеться створити нову карту України»: посланець Меркель та Зубко розкрили плани адмінреформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2018/02/5/7077057/>.