

Горпинич Олександр Володимирович

*доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та
публічного управління*

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШОГО ЕТАПУ ТА ЗАВДАННЯ НА МАЙБУТНЄ

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування до 2014р. фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. На той час, та й сьогодні не в повній мірі, функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечувало створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних публічних послуг (адміністративних, соціальних та інших) на відповідних територіях.

За період 1991–2014 рр. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні к 2014 р. було утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становило менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500

осіб. У більшості таких громад були відсутні виконавчі органи відповідних сільських рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо, що унеможливило органам місцевого самоврядування таких громад практично здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становило понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання були обтяжливим для державного бюджету та стримували розвиток малих міст і великих селищ [1].

Таке становище вимагало ефективного та швидкого розв'язання проблем при проведенні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів

місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Такі проблеми ускладнювалися внаслідок проблем правового, інституційного характеру та адміністративно-територіального устрою держави.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України у 2014 р. визначила напрями і способи розв'язання зазначених проблем:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається в першу чергу на удосконалення нормативного забезпечення на підставі найкращих світових стандартів суспільних відносин у цій сфері та імплементація такого забезпечення в життя. Зокрема, на результати першого етапу децентралізації (2014-2018 рр.) в країні впливали Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд. грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році (у середньому бюджети об'єднаних територіальних громад зросли у 5–7 разів) [2].

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад, 9 млн. людей мешкають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток

спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1262 громад.

Закон «Про засади державної регіональної політики» вплинув на державну підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. За час реформи підтримка зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проектів, з них 6298 проектів розвитку інфраструктури реалізовано в ОТГ за рахунок державної субвенції.

Більше 20 міжнародних проектів сприяють децентралізації в Україні, але саме головне – 60% українців вважають децентралізацію потрібною реформою [2].

Кабінет Міністрів України в рамках посилення можливостей місцевого самоврядування ініціює перехід до другого етапу реформи децентралізації на період 2019-2021 р. Новий етап передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, активний розвиток форм місцевої демократії [3]. До основних завдань другого етапу відносять:

- затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (нова територіальну основа країни – 100 спроможних районів і 1600-1800 спроможних громад);

- передача (децентралізація) повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності;

- створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування;

- упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;

- формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади;

- розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів;
- удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Бібліографічні посилання

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. – Назва з екрана.

2. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>. – Назва з екрана.

3. Уряд оновлює план дій по реформі децентралізації та ініціює новий етап змін: засідання Кабінету Міністрів України 23 січня 2019 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-onovlyuye-plan-dij-po-reformi-decentralizaciyi-ta-iniciyuye-novij-etap-zmin-volodimir-grojsman>. – Назва з екрана.