

ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«Кращий державний службовець»

Творча робота учасника третього туру
Щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»

на тему:

**«Головні напрями децентралізації влади та реформування
місцевого самоврядування: стан та проблеми».**

Онищенко Євген Олександрович

Диканська районна державна адміністрація

Завідувач сектору культури та туризму

4 серпня 2017 року

2017 рік

Зміст

Вступ.....	3
I. Основні напрямки реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.....	5
II. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування.....	8
III. Децентралізація влади в Україні – ключові проблеми реформи.....	11
Висновок.....	12
Список використаних джерел.....	14

Вступ

Децентралізація – це складна й глибинна реформа, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку. Саме завдяки передачі повноважень і фінансів на місця громади отримали можливість самостійно ухвалювати рішення. Адміністративні області Україна успадкувала від Радянського Союзу, однак вони не відповідають вимогам адміністративного управління території, формування умов для економічного розвитку, забезпечення умов життєдіяльності населення. Важливо здійснити процес децентралізації з передачею частини повноважень місцевим громадам, особливо в сфері збору податків та формування місцевих бюджетів, культури та освіти, комунального господарства, правопорядку, захисту національних меншин.

Про значущість реформи свідчить і активне обговорення децентралізації у громадському та експертному середовищах. За результатами опитування експертів Реанімаційного пакету реформ, яке було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» в липні 2017 року, реформа децентралізації влади увійшла до п'яти найбільш успішних реформ в Україні.

Багато сільських голів та місцевих депутатів говорять, що децентралізація знищить село: не буде сільської ради – не буде села, але якщо подивитися на сьогоднішній стан населених пунктів, то ми побачимо погані дороги, відсутнє вуличне освітлення, соціальні об'єкти потребують негайного капітального ремонту, у сільських школах та будинках культури холодно, а сільський голова постійно скаржиться на те, що коштів не вистачає, а грошей зверху не дають. То чи це не знищений населений пункт? Чи зможе така адміністративна одиниця розвивати підприємництво? Чи зможе населений пункт із обмеженими фінансовими ресурсами та територією, недостатньою для соціального та економічного розвитку, забезпечити гідний рівень життя людей, щоб вони не виїжджали в більш привабливе місце? Не зможе.

Переважна більшість населених пунктів України, а саме сільські, селищні ради, залишаються неспроможними виконувати всі повноваження місцевого самоврядування. Потрібно зробити так, щоб ключовими завданнями керівника об'єднаної територіальної громади були не виплата собі та персоналу сільської ради премій та поділ між собою землі, а, маючи фінансовий ресурс, слід працювати ефективно, довгостроково планувати та реалізовувати проекти, які покращують інфраструктуру та життя простих людей. Проте, навіть з передачею коштів ми бачимо, що вони не матеріалізуються у покращення якості життя людей. 1 січня 2016 року залишки на казначейських рахунках місцевих бюджетів становили – 32 млрд.

грн., на 1 січня 2017 року – 55 млрд. грн. Це свідчить про низький кадровий потенціал в країні, адже, навіть маючи кошти на рахунку, сільський голова не знає, як правильно їх використати або просто не хоче брати на себе відповідальність, мовляв, мені залишився рік до пенсії, хай після мене прийде нова людина і почне працювати, а я як-небудь пересиджу цей рік. Реформу децентралізації потрібно рухати вперед, не збавляючи, а навіть пришвидшуючи темпи.

Децентралізація – закономірна реформа, якщо країна обирає шлях прогресу. Польща, Словаччина, Литва, Естонія – усі вони пройшли через таку реформу, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій. Ми на прикладі цих країн можемо порівняти рівень життя в Україні та поставити собі просте запитання: чи хочемо жити в населеному пункті без грошей, без перспективи, без доріг, без молоді, без людей середнього віку, але з сільськими радами, які існуватимуть на дотаціях до останнього живого пенсіонера? Чи пройти складний шлях реформ та збудувати нову європейську Україну? З цими та іншими запитаннями намагатимемося розібратися в цій роботі.

I. Основні напрямки реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Ефективне її проведення сприятиме реалізації Україною політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, побудова ефективної системи місцевого самоврядування повинна охоплювати такі сфери: фінансова децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, інфраструктура та житлово-комунальні послуги, залучення громадян, підвищення обізнаності та підтримка місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування має базуватися виключно на Конституції та законах України й здійснюватися на основі принципів законності та верховенства права, державної підтримки місцевого самоврядування, правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування. З вище сказаного виникає одне запитання: якщо створюється об'єднана територіальна громада, яка охопить територію всього району (наприклад, Диканський район: дванадцять сільських рад об'єднуються навколо районного центру Диканьки, і утвориться Диканська об'єднана територіальна громада, до складу якої ввійде весь район), то чи цілком добре вона почуватиметься без районної державної адміністрації та районної ради? Звернемося до досвіду наполеонівської Франції. Департаменти, створені Наполеоном, існують досі, причому в таких самих межах, як і двісті років тому. Створюючи нові адміністративні одиниці, Наполеон намагався зробити так, щоб імператорський представник міг би верхи за день дістатися до найвіддаленішої точки свого департаменту й повернутися назад, тому що був необхідний контроль. Адміністративно-територіальний устрій створюється не тільки для місцевого самоврядування, а й являє собою своєрідний скелет усієї держави. Відтак державну владу в об'єднаних територіальних громадах повинна представляти районна державна адміністрація, а згодом – префектура.

Паралельно з реформою місцевого самоврядування потрібно проводити реформу державної служби для того, щоб чиновник на місці займався не політикою, а реально допомагав у вирішенні питань та контролював діяльність об'єднаної громади. На мою думку, за районними державними адміністраціями потрібно залишити контроль за поліцією, соціальним захистом, податковою. Для ефективного контролю потрібно провести

укрупнення районів (наприклад, у Полтавській області повинно залишитися не більше 5 районів з 25).

Відповідно до наявних проектів запланованих конституційних змін, система адміністративно-територіальних одиниць України складатиметься з регіонів, районів та громад. Буде збільшено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом формування виконавчих комітетів обласних та районних рад. Такі виконавчі комітети втілюватимуть рішення місцевих рад (у даний час місцеві ради делегують функції щодо виконання власних рішень місцевим державним адміністраціям). А замість обласних та районних державних адміністрацій уводиться система представників Президента в регіонах та районах. Представники Президента виконуватимуть наглядові функції щодо діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечуватимуть законність їхньої діяльності та рішень, а також координуватимуть діяльність територіальних органів центральної влади. Децентралізація не повинна послаблювати центральну владу в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав та свобод людини. Саме тому необхідно однозначно для нагляду за додержанням Конституції та законів України створювати інститут префектів.

Насамкінець хочеться поговорити про фінансову децентралізацію, яка проводиться протягом останніх років. Фінансова децентралізація почалася шляхом ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Це була передача на місця додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації. Тут ми справді можемо побачити позитивні результати. За три роки реформ місцеві бюджети зросли на 100 млрд. грн., і ці темпи щороку набирають обертів. Це не просто цифра. Це відремонтовані чи побудовані дороги, школи, лікарні, заклади культури, це нова якість життя в громадах. Крім того, уряд ухвалив бюджетну резолюцію, яка засвідчила просування реформи та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад. На 2017 рік закладено 170 млрд. грн. доходів місцевих бюджетів, на 2018 рік – 248 млрд. грн., на 2019 рік – 270 млрд. грн., на 2020 рік – 284 млрд. грн. Це вперше прогнозуються фінанси на три роки. Держава підтримує громади, надаючи додаткові фінансові інструменти.

Отже, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні повинне мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого самоврядування. Забезпечення мети

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає таких основних напрямків: розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, удосконалення процедури формування органів місцевого самоврядування та обрання голів об'єднаних територіальних громад та депутатського корпусу, започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади, посилення правового захисту голів громад, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств, сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіону.

II. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування

Революцією гідності українці підтвердили, що вони європейці, що сповідують ті ж самі цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн з гідним сучасної людини рівнем життя. Сказавши А, кажемо і Б – треба реформувати країну. Ще 2014 року було ухвалено базові нормативні документи, окреслено повне бачення реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування, що й створило передумови для реальних кроків децентралізації, свідками якої ми вже стали. Упровадження децентралізації розпочалося на базі «Стратегія – 2020» Президента України, «Концепції реформи місцевого самоврядування» та законодавчого пакету, напрацьованого урядом та парламентом.

Наприкінці переломного 2014 року було ухвалено два важливі закони: №71-VIII - «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та № 79-VII - «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», які дали можливості громадам навіть до об'єднання громад відчутти переваги децентралізації, бо збільшилися можливості місцевих бюджетів. Головною подією децентралізації 2015 року стало ухвалення 5 лютого закону №157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ухвалення цього закону дало початок дуже важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи було надзвичайно багато, але ефективність діяльності органів влади там була низькою. До реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад: із них 458 – міських, 783 – селищних і 10 279 – сільських. Після завершення об'єднавчого процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних, дієздатних громад.

На пленарному засіданні 9 лютого 2017 р. Верховна Рада України прийняла чотири законопроекти: № 4772 – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», який суттєво спрощує процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, що надає право громадам за спрощеною процедурою приєднуватись до вже створених, № 2489 – «Про службу в органах місцевого самоврядування», № 4742 – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)», № 4110 – «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів». Три з цих законопроектів підписані Президентом: № 4742 – 9 березня 2017 р., № 4772 та № 4110 – 17 березня 2017 р. Законопроект № 2489 було направлено 6 березня на підпис Президенту, який уніс свої пропозиції до закону. З пропозиціями голови

держави проект закону було повернуто до Верховної Ради, тож цей законопроект поки ще очікує на подальший розгляд парламентарів. Ці законопроекти як «чотири кити, які мають покращити систему місцевого самоврядування в Україні, наблизивши її до європейського рівня».

Закон № 4110 встановлює правило, відповідно до якого особа, яка перемогла на виборах, перед тим, як стати сільським, селищним або міським головою, має скласти інший мандат, якщо він у неї є, та звільнитися з попередньої роботи. Відмова особи, яка стала переможцем на виборах, звільнитися у строки, визначені законом, призведе до проведення повторних виборів голови. Законопроект передбачає, що набуттю повноважень сільським, селищним, міським головою має передувати його реєстрація відповідною територіальною виборчою комісією. Новацією українського законодавства у сфері місцевого самоврядування стали норми закону № 4742, якими врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста. Закон передбачає чітке коло повноважень, підстави та порядок дострокового їх припинення, гарантії та просторові межі діяльності старост. Важливим нормативно-правовим актом, який покликаний покращити систему місцевого самоврядування, є закон № 2489. Документом визначено правовий статус службовців місцевого самоврядування, порядок та критерії для вступу на службу до органів місцевого самоврядування, її проходження, підстави та порядок припинення служби, умови оплати праці та соціального захисту, відповідальність службовців органів місцевого самоврядування.

Найважливішу крапку на нинішньому етапі законодавчих змін щодо процесу децентралізації влади парламент поставив 14 березня 2017 р., коли прийняв проект закону № 5520 – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». 13 квітня 2017 року цей закон було підписано Президентом України. Зазначеним законом вносяться зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві державні адміністрації» та визначаються: порядок зміни меж районів і міст за поданням Кабінету Міністрів України; особливості добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів та територіальних громад, до складу яких входять територіальні громади міст республіканського, Автономної Республіки Крим або обласного значення; порядок призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів; особливості проведення чергових виборів до районних рад у разі, якщо до призначення таких чергових виборів Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів. Прийняття закону дасть змогу завершити процедуру об'єднання громад на межі районів, а також провести вибори в цих громадах.

Реформу децентралізації потрібно рухати вперед, не збавляючи темпів. У 2015-2016 роках було здійснено законодавчий прорив, що відкрив перед прогресивними місцевими громадами перспективу й колосальні можливості. Це стосується не тільки законів щодо децентралізації, а й пакета законів з енергоефективності, зокрема створення Фонду енергоефективності. Саме ці закони передали громадам повноваження та фінансові можливості, а відтепер розширяють можливості для залучення коштів на енергоефективні заходи, модернізацію інфраструктури та створення додаткових робочих місць.

III. Децентралізація влади в Україні – ключові проблеми реформи

У процесі реформи виникає декілька головних проблем, серед яких можна назвати непослідовність нормативного забезпечення, неприйняті зміни до Конституції, що гальмують прийняття багатьох важливих нормативних актів, спротив з боку сільських та селищних голів, дехто з яких відверто протидіє об'єднанню, не бажаючи ризикувати посадою. Ситуацію ускладнює і те, що до наступних чергових виборів лишилося три роки, тому така тенденція може зберігатися ще тривалий час. Відчувається і спротив з боку районних державних адміністрацій та районних рад, що бояться втратити ресурси та повноваження, а то й посади в разі укрупнення районів чи ліквідації райдержадміністрації. Заважає і те, що громади, які завдяки фінансовій децентралізації відчули покращення, не бажають об'єднуватися. Мешканцям громад бракує об'єктивної інформації щодо процесу об'єднання, внаслідок чого серед них поширюється несприйняття змін і побоювання, що буде ліквідовано освітні, культурні та медичні заклади. Негативну роль відіграє і загальна недовіра громадян до реформаторських ініціатив влади.

Унаслідок об'єднання маленькі й небагаті громади опиняються в край складному становищі, адже кошти, які раніше надходили до районного бюджету і якими районна влада відшкодовувала дефіцит цих громад, перейшли до об'єднаних територіальних громад. У результаті такі громади більше не зможуть сподіватися на підтримку районної влади, і їхнє фінансове становище стає майже катастрофічним. Долучення до процесу об'єднання для цих громад також іноді є проблематичним, оскільки далеко не всі фінансово благополучні громади хочуть об'єднуватися із ними. На мою думку, потрібно негайно припиняти процес добровільного об'єднання громад та надати йому обов'язковий характер.

Також одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, багатоплановість реформи, концепція якої вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних міністерств та відомств – Міністерство освіти та науки, Міністерство культури, Міністерство охорони здоров'я тощо. Наразі з'явилися позитивні зрушення, але про справжню зваженість у роботі говорити однозначно передчасно.

Узагальнюючи початковий етап децентралізації, ми бачимо низку стратегічних і тактичних вад чинної моделі реформи самоврядування в Україні. У стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій досягнення таких пріоритетів: «деолігархизація» регіонального розвитку та забезпечення територіальної цілісності в умовах зовнішніх загроз та ризиків наростання відцентрованих тенденцій на

центральному та регіональному рівнях. У тактичному плані можемо вказати на недостатність зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформи. До таких проблем можна віднести обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами, невизначеність обсягу повноважень та відповідальності місцевих державних адміністрацій; високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; невирішеність питань, пов'язаних з регулюванням землевідведення, реєстрацією прав на землю на місцевому рівні; застарілий адміністративно-територіальний устрій в Україні, що не відповідає вимогам часу та актуальним викликам.

Успішна реалізація реформи самоврядування потребує подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширених повноважень громад та органів місцевого самоврядування, що їх представляють.

Висновок

Децентралізація – це гарантія унітарності, соборності нашої держави. У країні змінилася філософія ставлення до громади, до забезпечення її прав і реалізація її можливостей. Спроможність громади самостійно вирішувати питання свого розвитку дозволить якнайшвидше впорядкувати її життя. Проведені зміни законодавства, зміни бюджетної політики, зміни доходної бази – це добрі досягнення, але попереду найголовніше – це внесення змін до Конституції в частині децентралізації та подальше скорочення повноважень центральної влади. Як свідчить досвід країн Європи, для успішної реалізації реформи місцевого самоврядування ключове значення мають співпраця органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Надходження власних доходів загального фонду місцевих бюджетів за I півріччя 2017 року зросли. Порівняно з аналогічним періодом 2016 року приріст становив 34% або 87 млрд. грн. Це на 22 млрд. грн. більше ніж у 2017 році. Міцніє і фінансова основа 366 об'єднаних територіальних громад. Власні доходи їхніх місцевих бюджетів зросли майже удвічі за перше півріччя 2017 року. Уперше прогноуються фінанси терміном на три роки. Держава підтримує громади, надаючи додаткові фінансові інструменти. Державна допомога громадам у 2017 році – це субвенція для розвитку інфраструктури – 1,5 млрд. грн., Державний фонд регіонального розвитку – 3,5 млрд. грн., субвенція на соціально-економічний розвиток – 4 млрд. грн.

Ми маємо достатній досвід створення об'єднаних територіальних громад, щоб з його врахуванням значно покращити спроможність новостворених ОТГ. Потрібно говорити про стратегічну перспективу реформи, уже розроблено інструменти оцінки дієвості кожної громади та області у просуванні децентралізації. П'ятірка лідерів від першого до п'ятого місця така: Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Запорізька та Дніпропетровська області.

Сьогодні день ми бачимо очевидні позитивні зміни – це відбудовані дитячі садки, центри надання адміністративних послуг, заклади культури, медичні заклади, спортивна інфраструктура, заклади освіти. Реформа децентралізації виявляє ефективних менеджерів на місця, здатних вдало скористатися новими можливостями. Вони отримують додаткове фінансування, беруть на себе зобов'язання й відповідальність, успішно працюють в інтересах громади. Однак реформа мусить рухатися далі.

Сильна громада – це сильна держава. Це змінює здатність України проводити реформи, витримати тиск агресора, забезпечити армії надійний тил, зробити Україну конкурентноздатною в глобальному вимірі.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи/ за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – К. : Моноліт, 2009. – 383 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій Ураїни. Проблемні питання та шляхи їх вирішення/ під заг. ред. В.Г. Яцуби. – К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2003. – 321 с.
3. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія/ Волохова І.С. ; Одеський національний економічний університет. – О.: Атлант, 2014. – 461 с.
4. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наукова доповідь. / Редкол. : К.О. Ващенко, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Толкованов [та ін.]; Національна академія державного управління та місцевого самоврядування. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.