

10. Walker D. B. The Rebirth of Federalism : Slouching toward Washington / D. B. Walker. – Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1995. – Pp. 384.

11. Weissert C. S. The State of U.S. Federalism, 1999-2000 / C. S. Weissert, S. F. Schram // Publius : The Journal of Federalism. – 2000. – Vol. 30. – No 1. – Pp. 1–20.

*Цвих Володимир Федорович, д. політ. н., професор,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*
**РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК
ІНСТРУМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Урядом ще 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р – далі Концепція) [4] та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014) [5].

Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення.

Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№157-VIII від 05.02.2015 – далі Закон №157) [2]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

За Європейською хартією місцевого самоврядування [1], яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації.

Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі

комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їх внутрішніх резервів.

Перш за все мова йде про зарахування до їх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються такі джерела як раніше закріплені місцеві податки і збори. Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їх спроможності не забезпечить. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме.

Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. При цьому за кошти платників податків утримуватиметься одна рада, один голова, один виконком, а не декілька – що збереже кошти для реальних справ. З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги. Це дозволить місцевим радам об'єднаних громад вже в найближчому майбутньому забезпечити додатковими робочими місцями їх жителів та значно покращити стан населених пунктів, а значить, і якість життя громадян.

Однак, укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних, громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян. Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його жителів у раді та виконкомі. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів

місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо.

У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Об'єднання громад як ключовий елемент реформи має бути здійснено в унісон з черговими місцевими виборами, що відбудуться нині. Нові ради, обрані вже в об'єднаних громадах, отримують нові повноваження та суттєві ресурси.

Питання децентралізації влади викликало чималий резонанс у суспільстві. Адже в реалізації адміністративно-територіальної реформи задіяні не тільки представники влади, але й безпосередньо люди на місцях. При цьому одній із найважливіших реформ вистачає як підтримки значної частини громадян, так і критичних закидів з боку скептиків. Та що б не казали останні, а децентралізація влади сьогодні має один із найвищих соціальних запитів. Саме адміністративно-соціальні перетворення закономірно вважаються запорукою майбутнього успіху системи місцевого самоврядування. Вони створюють можливості для добровільно об'єднаних громад вийти на більш якісний рівень самоуправління і побудувати нову ефективну модель господарювання.

Одним із ключових принципів реформи децентралізації, яка нині жваво триває у всіх без винятку областях країни, є добровільність і непримусовість. Територіальні громади згуртовуються і формуються без жодних вказівок та рекомендацій «згори» і ухвалюють рішення щодо об'єднання, виходячи із власних інтересів та міркувань.

«Позиція Президента України – об'єднання громад має бути абсолютно добровільним. І це ключовий вектор у даному підході, адже не повинно бути жодного примусу в цій справі».

Одна із найвагоміших переваг децентралізації – можливість територіальних громад самостійно формувати свій бюджет вже через півроку, тобто із 1 січня 2016-го. Також завдяки адміністративно-територіальній реформі місцеві громади, які стануть на шлях добровільного об'єднання, зможуть почати працювати на свою економічну самодостатність та фінансову повноцінність. Їм відкриється доступ до значних коштів, які надходитимуть у місцеву скарбницю зі сплати податків, різних зборів і платежів.

«На місцях залишатиметься 5 відсотків акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 60 процентів податку на доходи фізичних осіб, 25 відсотків екологічного податку і 100 відсотків податку на прибуток підприємств комунальної власності, єдиного податку і податків на нерухомість, на землю і на транспорт».

Серед інших джерел наповнення місцевих бюджетів добровільно об'єднаних громад також будуть різноманітні збори та платежі. У казні місцевої громади в повному обсязі залишатимуться туристичний збір, державне мито, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця для паркування, плата за місцеві ліцензії та сертифікати, орендна плата за користування

комунальним майном, рентна плата за користування надрами місцевого значення і орендна плата за користування водними об'єктами.

«Також на місцях залишиться 80 відсотків від доходів підприємств, що утримуються за рахунок громади, 75 відсотків коштів від відшкодування втрат лісового та сільського господарства, половина суми грошових стягнень за шкоду навколишньому середовищу, плата за надання місцевих гарантій, 55 процентів грошей від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення і 10 відсотків вартості питної води від її реалізації через системи водопостачання».

Та не єдиними фінансовими перевагами стануть багаті місцеві громади. Їм додадуться і владні повноваження, завдяки яким на місцях зможуть не тільки самостійно формувати бюджет, але й визначати курс власного економічного розвитку, розвивати стратегію для залучення інвесторів і програму підтримки малого й середнього бізнесу.

«Що найважливіше у пункті владних повноважень, так це те, що громади самі управлятимуть земельними ресурсами, надаватимуть дозволи на будівництво, прийматимуть будівлі в експлуатацію. У числі їх повноважень також буде розвиток місцевої інфраструктури, утримання об'єктів комунальної власності, будівництво доріг, водо-, тепло- і газопостачання, водовідведення, благоустрій територій, управління відходами».

Важливо ще те, що реформа місцевого самоврядування йде в узгодженні з реформою регіональної політики. Так, ініціатива знизу має бути підтримана зверху. Завданням державної регіональної політики є підтримка стратегічних для регіонів проектів. Треба «підтягнути» регіони, які відчують більш гострі економічні труднощі. Саме створення повноцінного дієвого місцевого самоврядування – це передумова розвитку регіонів з врахуванням всіх їх особливостей.

Будь-яка реформа – це не тільки прийняття законів, адже це всього лише перший етап. Нині маємо вже певний набір довгоочікуваного законодавства, починаючи від концепції реформи місцевого самоврядування, Законів України «Про співробітництво територіальних громад» [3], «Про добровільне об'єднання громад» [2], до закону, що передбачає бюджетну децентралізацію і засади державної регіональної політики.

Це той пакет, який дає змогу проводити і реалізовувати подальші кроки. Але тоді виникає питання: як це реалізувати, хто це має робити?

Закон України «Про об'єднання територіальних громад» [2] дуже важливий. Він отримав експертну підтримку Ради Європи. Все підготовлене за всіма класичними канонами. Подібні закони існують і в інших країнах, де громади об'єднуються для вирішення своїх проблем. У нас така схема наразі не працює! Ми пересвідчилися, що треба не лише прийняти закон, а й донести його до кожної громади, допомогти їй у підготовці проектів, пакетів документів і їх реалізації.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] передбачає дуже складні процедури, починаючи від підготовки перспективного

плану об'єднання чи створення спроможних територіальних громад і внесення їх на розгляд облради. А після затвердження уряду має розпочатися процес добровільного об'єднання.

Формально закони, постанови уряду прийняті, а що далі? А далі ми зобов'язані створювати так звані навчальні центри і спрямувати їх роботу на впровадження реформ. Ці навчальні центри повинні допомогти пройти цей складний шлях реформування якомога професійніше і зрозуміліше для людей.

Навчання може відбуватися як в 24 областях України, так і в Києві. Можливе дистанційне навчання за системою «Телеуніверситет».

Які ж, на нашу думку, основні завдання, що можуть бути реалізовані:

1. Розробка та системне впровадження освітнього середовища (у т.ч. електронного) для працівників органів місцевого самоврядування України та громадян.

2. Розробка та впровадження електронного (дистанційного) навчання працівників органів місцевого самоврядування України, а також підвищення обізнаності громадян.

3. Створення навчальної та науково-популярної літератури, яка присвячена проблемам реформ місцевого самоврядування України, проблемам децентралізації.

4. Організація практичних тренінгів та курсів підвищення кваліфікації державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування за напрямками електронного врядування, англійської мови, вивчення українського законодавства, основ політичних наук, права, маркетингу, економіки.

5. Розробка механізмів, інструментів забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування України шляхом створення відкритої електронної платформи в режимі он-лайн для оцінки громадянами діяльності органів місцевого врядування, а також шляхом проведення соціологічних досліджень, опитувань.

6. Проведення міжнародних всеукраїнських та регіональних наукових та науково-практичних конференцій, круглих столів, семінарів з проблем реформи місцевого самоврядування в Україні.

7. Створення періодичного друкованого видання для працівників органів місцевого самоврядування та громадян.

8. Розробка етичного кодексу державного службовця.

9. Участь у створенні проектів законів та підзаконних актів.

Реформа з децентралізації влади – це реальний шлях до підвищення якості життя мешканців кожного села, селища чи міста. Громади отримають відповідальність, а разом з тим і повноваження та ресурси для розвитку своїх територій.

Децентралізація – це справжня школа демократії для українців, які поступово отримуватимуть досвід управління на рівні спроможних громад. Громадяни, які активно долучаються до місцевого самоврядування, є запорукою демократії і розвитку країни. Адже сильне місцеве самоврядування

несумісне з будь-яким тоталітарним режимом і є дієвим запобіжником проти узурпації влади.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15.10.1985 року // Київ: «Парламентське видавництво», Збірка договорів Ради Європи, 2000.

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 // Відомості Верховної Ради України від 27.03.2015 – 2015 р., № 13, стор. 734, стаття 91.

3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 // Відомості Верховної Ради України від 22.08.2014. – 2014 р., № 34, стор. 2544. – стаття 1167.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р. від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/591-2014-%D1%80>.

Шайгородський Юрій Жанович,

д. політ. н., старший науковий співробітник,

*Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН
України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: НЕБЕЗПЕКА СПРОЩЕНИХ ПІДХОДІВ

В умовах трансформації політичної системи України, пошуку збалансованої моделі державного управління зростає науковий і політико-технологічний інтерес до феномену регіоналізму та проблем децентралізації. Тенденція посилення регіоналізації як способу збереження культурної, економічної, історичної, врешті – політичної ідентичності, характерна для більшості країн Європи. Вона зачепила навіть держави з традиційно унітарним устроєм. Регіоналізм став ідейною основою частини загальнонаціональних політичних партій у деяких західноєвропейських країнах. Разом з тим, варто зауважити, що західноєвропейський регіоналізм є результатом тривалого історичного, соціально-політичного та економічного процесів. За умов його реалізації в Україні в «традиційному» форматі може виникнути загроза конституційному ладу, а саме – порушення закладеної у Конституції унітарності держави.