

ПОЗИЦІЯ АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ

*Пітцик Мирослав Васильович, к. фіз.-мат. н.,
Заслужений економіст України,
виконавчий директор Асоціації міст України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПЕРШІ ЗДОБУТКИ

В 2014 році Урядом було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333). Це означало старт підготовчого етапу децентралізаційної реформи.

Основними завданням цієї Концепції визначено:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Перші здобутки:

Бюджетна децентралізація

Схвалені парламентом зміни до бюджетного та податкового законодавства вже в 2015 році дали свої плоди.

За січень-жовтень поточного року до **загального фонду** місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло **80,0 млрд. грн.**, що складає **95,5%** від **річного** обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами.

Приріст надходжень до загального фонду проти січня-жовтня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав **42,5%** або + **23,8 млрд. грн.** Темп росту фактичних надходжень ПДФО до січня-жовтня 2014 року становить **120,6%**, плати за землю – **129,5%**. При цьому, у **15 та 14 регіонах** відповідно **темп росту вище середнього по Україні.**

Такі позитивні зрушення можна пояснити змінами в системі бюджетного планування, за яке на місцевому рівні з 2015 року відповідають виключно органи місцевого самоврядування, а також запровадженням нової системи вирівнювання, яка дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях і є стимулюючою.

Відповідно до нової системи кардинально змінено та спрощено формулу вирівнювання – раніше була по видатках, а тепер по доходах. Замість вертикального застосовується горизонтальне вирівнювання, яке є більш

справедливим. Якщо раніше всі кошти акумулювались на центральному рівні і лише потім по вертикалі розподілялись між регіонами, то зараз розподіл здійснюється одразу між територіями на основі їх індексів податкоспроможності.

Нова система вирівнювання є стимулюючою. Якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучались всі кошти, то тепер тільки 50% і лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету.

Внаслідок застосування нової системи бюджетного планування та вирівнювання більша частина місцевих бюджетів із дотаційних перетворились в донорів порівняно з 2014 роком і таким чином менше залежать від прийняття рішень в центрі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури).

Початок адміністративно-територіальної реформи

Тут слід відмітити Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 5 лютого Верховною Радою України. Цей закон містить норми про необхідність розробки перспективних планів формування територій громад області, які б включали в себе території та характеристики майбутніх спроможних територіальних громад. Такі перспективні плани розробляються обласними державними адміністраціями, схвалюються відповідними обласними радами та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад області встановлений постановою Уряду від 8 квітня № 214.

У разі, якщо об'єднання територіальних громад відповідатиме перспективному плану області, то така новостворена територіальна громада відповідно до норм Бюджетного кодексу України отримає статус, повноваження та фінансові ресурси, такі як у міст обласного значення: а це в першу чергу освіта, охорона здоров'я, соціальний захист.

Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, як слідує з його назви, обрано добровільний, а не адміністративний, принцип укрупнення громад. Тому об'єднання територіальних громад може відбуватися і не у відповідності або за відсутності перспективного плану. Але в такому разі така територіальна громада не зможе отримати додаткові повноваження та відповідні фінансові ресурси, для їх реалізації. Крім цього, наявність схвалених перспективних планів є обов'язковою умовою для спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які підтримують добровільно об'єднані територіальні громади.

Наразі маємо вже 21 перспективні плани, розроблені обласними державними адміністраціями, схвалені обласними радами та затверджені Урядом. В Тернопільській та Закарпатській областях перспективні плани не

схвалені обласним радами, а перспективний план Київської області перебуває на розгляді у Кабінеті Міністрів і має бути затверджений в найближчий час.

На сьогодні вже констатуємо факт проведення перших виборів у 159 об'єднаних територіальних громадах, з яких 21 міська, 45 селищних, 93 сільських (об'єдналося 794 територіальні громади). Більшість з них вже з 1 січня вийдуть на прямі міжбюджетні відносини, отримують нові повноваження та додаткові ресурси. Зрозуміло, що цей перехідний період для цих громад буде тяжким, адже потрібно вирішувати нові завдання, а досвіду ще не має.

Разом з тим не вдалося провести перші вибори у 30 територіальних громадах, в яких було прийнято всі необхідні рішення про створення об'єднаної територіальної громади. Це пояснюється тим, що такий процес об'єднання закінчився вже після оголошення старту виборчої кампанії або потребував зміни меж районів, що відноситься до повноважень парламенту.

Децентралізація повноважень

1 вересня набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» №320-VIII, який реформує систему державного архітектурно-будівельного контролю і передає відповідні функції та повноваження з загальнодержавного на місцевий рівень. Законом передбачено відновлення виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, а також надання ними дозвільних документів щодо права на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Урядом та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було прийнято 11 узгоджуваних підзаконних актів для найповнішої реалізації цього Закону.

Наразі процес створення структурних підрозділів архітектурно-будівельного контролю в органах місцевого самоврядування вже розпочався. Так, відповідно до опитування, проведеного Асоціацією у Києві та майже у всіх містах – обласних центрах (Одеса, Вінниця, Івано-Франківськ, Тернопіль, Луцьк, Херсон, Харків), містах обласного значення (міста Одеської області, Кременчук, Комсомольськ Полтавської обл., Ірпінь Київської обл., Охтирка Сумської обл., Гола Пристань Херсонської обл., Ладижин Вінницької обл., Жовті Води Дніпропетровської обл., Умань Черкаської обл.) вже створені відповідні виконавчі органи. Процес створення таких підрозділів розпочався у містах Кривий Ріг Дніпропетровської області, Миргород Полтавської області, Мелітополь та Токмак Запорізької області. В місті Ужгороді розгляд цього питання відкладено до 1 січня 2016 року. В містах районного значення такий процес наразі не відбувається, однак у містах Тростянець Сумської області, Українка Київської області відповідні виконавчі органи вже створені, а в містах Пологи Запорізької та Лохвиця Полтавської питання створення розглядається. За інформацією Держархбудінспекції вже 30 міських рад розпочали наступний

етап цієї реформи та звернулися до ДАБІ із заявою про готовність прийняття повноважень та ініціювали процес прийому-передачі справ.

Основною причиною, що стримує створення структурних підрозділів архітектурно-будівельного контролю в органах місцевого самоврядування, є необхідність прийняття відповідних рішень щодо зміни місцевих бюджетів на 2015 рік, структури виконавчих органів, а це політичні питання (рішення приймаються на сесіях). Також слід зважати на виборчі процеси, які відбувалися в цей час. У зв'язку з цим в багатьох містах питання про створення підрозділів розглядатиметься з 1 січня 2016 року (нового бюджетного року). Але не зважаючи на це, оцінюємо перші два місяці реалізації цього закону позитивно.

На завершальному етапі розгляду у парламенті перебуває пакет законопроектів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Метою цього пакету є реалізація положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р, щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади в частині надання адміністративних послуг.

Пропонується внести зміни до законодавчих актів, які:

- врегулюють питання проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,
- спростять відповідні процедури та врегулюють процедурні питань, пов'язані з передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування;
- віднесуть до повноважень органів місцевого самоврядування реєстрацію місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади;
- спростять процедуру отримання інформації з Державного земельного кадастру;
- удосконалять процедури надання адміністративних послуг в електронній формі
- забезпечать перерозподіл коштів адміністративного збору між державним та місцевими бюджетами.

Інші законопроекти, що стосуються децентралізаційної реформи

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 2489 від 30.03.2015). Передбачає встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Законопроект «Про муніципальну варту» (№ 2890 від 18.05.2015). Передбачає надання права місцевим радам створювати муніципальну варту, яка фінансуватиметься за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, або за рахунок інших джерел не заборонених законодавством та виконуватиме роль підконтрольного громаді механізму забезпечення законності та правопорядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Конституційні зміни

Після обрання нового складу Верховної Ради та формування коаліції парламентських фракцій було підписано Коаліційну угоду, розділом II якої, зокрема, передбачено конституційну реформу. Президентом України було створено Конституційну комісію (Указ від 3.03.2015 р.). Інтереси органів місцевого самоврядування в складі цієї Комісії представляли представники Асоціації міст України та Української асоціації районних та обласних рад. Підготовлений Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з позитивним висновком Венеціанської комісії було внесено до парламенту Президентом України та зареєстровано 01.07.2015 р. під № 2217а. А вже 31.08.2015 р. він був прийнятий у першому читанні 265 голосами.

Зазначений законопроект передбачає зняття окремих серйозних перепон для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Зокрема, зміни до статей 118 і 119 Основного закону відбирають у місцевих державних адміністрацій функції виконавчих органів. Натомість статтю 140 пропонуваної редакції Конституції передбачається створення районними та обласними радами своїх власних виконавчих органів, чого давно прагнули органи місцевого самоврядування та що безпосередньо відповідає європейським зобов'язанням України.

Передбачений статтю 133 законопроекту адміністративно-територіальний поділ держави покращує можливості для децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Замість сіл, селищ і міст первинними одиницями адміністративно-територіального устрою в ньому визначаються громади, які можуть включати в себе по декілька поселень – місто, селища, села.

Крім того:

- передбачено спроможність місцевого самоврядування як засади адміністративно-територіального устрою (стаття 132), що створює конституційні підстави для суцільного формування спроможних територіальних громад за критерієм фінансової, інфраструктурної та кадрової здатності їхніх органів місцевого самоврядування виконувати покладені на них функції;

- передбачено повсюдність місцевого самоврядування як засади адміністративно-територіального устрою (стаття 132), що забезпечує конституційні підстави для поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування спроможних громад на земельні ресурси за межами поселень;

- передбачено розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності (стаття 143), що унеможливило створення регіональних вертикалей влад;

- передбачено зміну компетенції органів місцевого самоврядування лише з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів (стаття 142);

- визначено максимальний термін, через який мають проводитися позачергові місцеві вибори після дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або місцевої ради (стаття 141).

Позитивним для органів місцевого самоврядування є також вилучення з конституційних повноважень прокуратури корупціогенного загального нагляду за дотриманням законності.

Очікуємо прийняття відповідних змін в найближчий час. Прийняття змін до Конституції визначить наступні завдання децентралізаційної реформи, а саме визначення та унормування нових форматів:

- місцевого самоврядування на базовому та регіональному рівнях;
- префекта (як наглядового органу за місцевим самоврядуванням);
- адміністративно-територіального устрою з врахуванням повноважень органів влади та потреб громади.