

Децентралізація¹

1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Згідно із затвердженою Урядом Концепцією реформування місцевого самоврядування, децентралізація відбувається шляхом надання необхідних повноважень та фінансових ресурсів спроможним територіальним громадам. Формування спроможних громад здійснюється на основі добровільного об'єднання громад навколо центрів тяжіння: міст, селищ, великих сіл. Усі об'єднані територіальні громади (ОТГ) стають учасниками прямих взаємовідносин з держбюджетом, відтак планують свої бюджети незалежно від рішень районних, обласних рад і місцевих державних адміністрацій. Зміни до Бюджетного кодексу закріпили законом власні податкові надходження за ОТГ, у тому числі 60% державного податку на доходи фізичних осіб. Запровадження бюджетного вирівнювання територіальних громад за доходами створило стимули для розвитку місцевої економіки у громадах. Також держава передбачила фінансову підтримку ОТГ на розвиток їх інфраструктури.

Державне стимулювання та організаційна підтримка ОТГ дала дуже хороші результати: протягом 2015–2018 років в Україні сформовано 888 ОТГ. Сьогодні у децентралізованій Україні (міста обласного значення та ОТГ) проживає майже 70% населення, територія складає 38,7% загальної площі України.

Власні доходи місцевих бюджетів зросли майже в 4 рази. Станом на кінець 2018 року частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України склала 51,5%. Місцеві бюджети складають понад 15% валового внутрішнього продукту держави – це вивело Україну у перелік найбільш бюджетно децентралізованих держав Європи. Бюджетна децентралізація перетворила територіальні громади у найбільшого публічного інвестора в територіях.

Згідно з опитуваннями соціологічних служб, 58% жителів України переконані, що реформа децентралізації потрібна, а 80% населення обізнані про реформу².

Спроможні територіальні громади, а також нова державна регіональна політика формують нові умови для розвитку регіонів. В Україні створено юридичну рамку для європейської системи регіонального розвитку, яка була розроблена на основі кращих європейських стандартів. Запроваджено ієрархію стратегічних планувальних документів та визначено порядок безстороннього прогнозованого та прозорого фінансування проектів регіонального розвитку на основі їх конкурсного відбору. Основним фінансовим інструментом регіональної політики в Україні є створений Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), розмір якого має складати не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду держбюджету.

2. Основні виклики, які виникли в реалізації реформи

Станом на лютий 2014 року перед Україною постали небачені виклики: колапс бюджетної сфери, Російська Федерація захопила Крим, розпочалося захоплення міст Донецької та Луганської областей військами РФ та місцевими сепаратистами. Від України РФ вимагала запровадити федералізацію на фоні сепаратистських виступів в Одесі, Харкові, Запоріжжі. Події 2014 року показали, що формально унітарна Україна з жорсткою вертикаллю виконавчої влади та слабким місцевим самоврядуванням реально виявилася глибоко регіоналізованою. Органи влади в східних регіонах не змогли протистояти російській тотальній інформаційній війні проти України, що ґрунтувалася на суперечностях між регіонами чи групами населення.

У цих умовах Уряд України прийняв нестандартне, асиметричне рішення: провести швидку децентралізацію, посилити спроможність базового, а не регіонального рівня та започаткувати нову регіональну політику, ключовою метою якої мало стати формування єдиного українського простору в

Головні автори:

Анатолій Ткачук, директор з питань науки та розвитку Інституту Громадянського Суспільства

Іван Лукеря, експерт Українського незалежного центру політичних досліджень

² Дослідження Ради Європи в Україні: <http://www.slg-coe.org.ua/p16423/>

межах усієї території держави через інтеграцію регіональних просторів – економічних, освітніх, інформаційних, культурних.

Головним викликом сьогодні для реформи є низька ефективність роботи Парламенту та неухвалення ключових законопроектів, які необхідні для успішного завершення децентралізації.

У випадку незавершення реформи до 2020 року є ризик зафіксувати нинішнє паралельне існування децентралізованої та архаїчної України на десятиліття – до відкриття наступного вікна можливостей, – що призведе до повернення ручного управління громадами та регіонами.

Неухвалення системних змін до законодавства у сфері регіонального розвитку та його фінансування (особливо проблемних територій, які виникли у зв'язку з російською агресією) несе загрозу для єдності українського державного простору, сприяє зростанню асиметрії регіонального розвитку та міжрегіональної напруженості.

3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Децентралізація безпосередньо впливає на якість життя та можливості самореалізації українських громадян по всій території України.

Перерозподіл значних ресурсів на місцевий рівень знизило рівень корупції.

Формується вигляд нової України: змінюється простір громад, який стає комфортним та безпечним для людей; суттєво відновлюється інфраструктура – дороги, нові освітні заклади, об'єкти медичної інфраструктури. За 2015–2018 рр. коштом ДФРР та інших джерел профінансовано тисячі проектів у регіонах – це стало сьогодні візитною карткою децентралізованої України.

Показником проведення реформи є також збільшення рівня довіри до інституту місцевого самоврядування в Україні.

Досягненням децентралізації є те, що на місцях формується прошарок нових управлінців та місцевих політиків, які за кілька років вийдуть і на національний рівень.

4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Зобов'язання України у міжнародних програмах недостатньо конкретизовані. У теперішніх умовах необхідне закріплення у міжнародних угодах максимально конкретних, вимірюваних кроків стосовно продовження реформи з децентралізації.

5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр.

Сьогодні перед Україною стоїть вкрай важливе завдання, яке має бути виконане до чергових місцевих виборів у 2020 році: створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та субрегіональному рівнях.

Не можуть паралельно існувати модернова «децентралізована» та стара архаїчна України. Вся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та несуть відповідальність перед громадою і державою.

Пріоритетні завдання для продовження реформи.

1. Сформуванню оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою.

Необхідно подбати, щоб після завершення реформи 100% населення країни проживали у спроможних територіальних громадах. Відповідно до цього не пізніше початку 2020 року мають бути затверджені адміністративно-територіальні одиниці (громади та райони) в кожному регіоні. Прогнозовано в Україні має бути створено не більше 1400 територіальних громад та 100 районів.

2. Запровадити загальний нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Необхідно впорядкувати систему державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України.

3. Удосконалити фінансування регіональної політики, реалізація якої забезпечить розвиток громад і регіонів та підвищить їхню конкурентоспроможність.

Необхідно збільшити Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% від обсягу Державного бюджету України, з яких третина коштів спрямовується на реалізацію загальнодержавних пріоритетів у регіонах та на підтримку проектів розвитку проблемних територій.

4. Внести зміни до Конституції України у частині місцевого самоврядування.

Внесення змін до Конституції України забезпечить незворотність реформи у майбутньому. Зміни гарантуватимуть системність та чіткість регулювання у сфері місцевого самоврядування, сприятимуть утвердженню засад місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності.