



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»

Автор: *Анатолій Ткачук, директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства*

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

2019 рік Україна зустріла як зі значними здобутками, так і з певними проблемами в таких важливих реформах, як реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади та реформа державної регіональної політики.

Так, станом на 10 січня 2019 року вже було утворено 876 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), затверджено 23 перспективні плани, які передбачають утворення 1 285 ОТГ, що об'єднують 8 846 територіальних громад (457300 км², або 82 % від загальної площі України). Бюджет 2019 року передбачав подальшу підтримку розвитку ОТГ та регіонів, сума коштів у Державному фонді регіонального розвитку зросла до 7,7 млрд грн, загалом у регіони планувалося спрямувати близько 20,75 млрд грн. Наприкінці 2018 року Кабінет Міністрів України (КМУ) запропонував нову дорожню карту для завершення децентралізації – «600 днів для дій», згідно з якою реформа має завершитися до чергових місцевих виборів у жовтні 2020 року.

Попри це, у першій половині 2019 року проявилися й посилювалися, як наслідок виборчого року, тривожні тенденції: вичерпувалася енергія добровільного утворення ОТГ, обласні ради стали все більше переводити питання розгляду проектів перспективних планів утворення спроможних громад на політичні дискусії, значну частину коштів Державного фонду регіонального розвитку було спрямовано поза

логікою стратегічного планування. Практично зупинилася робота з формування законодавства для завершення згаданих реформ.

Вибори нового складу Верховної Ради України (ВРУ) призвели до формування однопартійної більшості, а в результаті – нового однопартійного Уряду 29 серпня 2019 року.

Отже, новий Уряд отримав такий стан справ у сфері реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади:

1) попередній Уряд затвердив 23 перспективні плани, які передбачають утворення 1 356 ОТГ, що об'єднують 9 702 територіальні громади (504,4 тис. км², або 87,6% від загальної площі України; 32,8 млн осіб, або 83,8 % від загальної чисельності населення України (дані без тимчасово окупованих територій). Створено – 936 ОТГ;

2) українці стабільно високо підтримують децентралізацію – понад 60%;

3) в Україні діють декілька великих програм міжнародної технічної допомоги з підтримки децентралізації, у яких працюють сотні консультантів, що допомагають у проведенні реформи та навчають посадових осіб місцевого самоврядування працювати в нових умовах;

4) медична реформа переходить до розгортання другого етапу, не завжди зрозумілого різним секторам, групам, політикам, спеціалістам;

5) до реформи долучилися нові політики (передусім народні депутати України) та нові управлінці в новосформованих міністерствах та обласних державних адміністраціях (ОДА), які недостатньо ознайомлені з логікою, завданнями та інструментами реформи, але вже почали впливати на неї.

Програма діяльності Уряду вперше складена

за іншими лекалами, серед її ключових показників немає такого індикатора, як завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади чи запровадження нової державної регіональної політики.

Розробку та реалізацію політики в цих сферах у програмі дій Уряду віднесено до компетенції Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіон) і сконцентровано в таких цілях:

10.1. Українці живуть у комфортних містах та селах; 10.2. Українці, що мешкають в «депресивних регіонах», мають достатні можливості для розвитку; 10.3. Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад.

Для досягнення визначених цілей Мінрегіон планує відповідні заходи, спрямовані на завершення першого етапу децентралізації до чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

ВРУ зробила крок до прискорення розробки перспективних планів формування спроможних громад в областях через вилучення з цього процесу обласних рад (Закон № 348-ІХ від 5 грудня 2019 року). До 14 лютого¹ всі ОДА мали подати до КМУ на затвердження відкороговані / актуалізовані перспективні плани утворення спроможних громад.

З метою прискорення процедури затвердження адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів 17 січня 2020 року ВРУ ухвалила в першому читанні законопроект № 2653, який надає право Уряду своїм рішенням затверджувати центри та території громад та вносити до ВРУ проекти актів про утворення районів.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Попри певне пошкваллення роботи, спрямованої на завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації, залишаються серйозні виклики як для завершення реформи, так і для розвитку утворених

громад у майбутньому:

1) Лобізм при формуванні перспективних планів

Усунення обласних рад з процесу формування перспективних планів не зняло проблему лобізму. У результаті все одно утворюються або занадто дрібні, або навпаки – занадто великі територіальні громади, що ускладнить можливості їх збалансованого розвитку в майбутньому.

2) Відсутність діалогу з регіональними елітами та політичними партіями

Внесення законопроекту про зміни до Конституції України щодо децентралізації (№2598), у якому суттєво змінювалися підходи до формування регіональних та субрегіональних адміністративно-територіальних одиниць та наділення їх правовим статусом, статус та повноваження префекта викликали занепокоєння в регіональних еліт та органів місцевого самоврядування, експертів та науковців, а також політичних партій, що не належать до парламентської більшості. Навіть подальше відкликання законопроекту не зняло питання про розуміння суті змін і їх впливу на майбутнє України. Без повноцінного діалогу зміни до Конституції України можуть стати черговою лінією розбрату, а не згуртованості.

3) Прив`язка майбутніх чергових місцевих виборів та виборів на окупованих територіях Донбасу

Українці, які втратили лише загиблими близько 15 тисяч осіб на Донбасі, досить напружено ставляться до можливості проведення місцевих виборів на Донбасі разом із загальноукраїнськими. Спонування до таких виборів може підірвати проведення місцевих виборів у жовтні 2020 року взагалі.

4) Фінансові проблеми

Проблеми з бюджетними надходженнями, які проявилися наприкінці 2019 – на початку 2020 рр., створюють ризики для місцевих бюджетів, зокрема отримання субвенцій за різними бюджетними програмами. Ще більшою є проблема використання у 2020 році коштів Державного фонду регіонального розвитку,

¹ На час написання цього матеріалу інформації про затвердження перспективних планів усіх областей немає.

механізм розподілу коштів з якого на проекти регіонального розвитку практично зруйнований і переведений у ручний режим. Законопроект про внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу України (БКУ) № 2202, який розв'язує цю проблему, так і залишився нерозглянутим.

5) Інституційні проблеми

Руйнування державної служби, яке відбулося останніми роками, часта зміна керівників та середньої ланки центральних органів виконавчої влади та обласних і районних державних адміністрацій суттєво послабили можливості ефективної розробки та впровадження політик на національному та регіональному рівнях. Відсутність регулювання заробітної плати керівників публічних органів влади, нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування створює підґрунтя для незалежнення місцевого керівництва від політики держави, що є небезпекою для стабільності в умовах війни, яка триває.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного другої сесії Парламенту

1. Посилити спроможності інституцій. Комплектувати ОДА/РДА кваліфікованими кадрами. Стабілізувати середню керівну ланку. Упорядкувати визначення рівня заробітних плат керівників органів публічної влади, затвердити нову сітку окладів працівників органів місцевого самоврядування.

2. Верховній Раді України – ухвалити законопроект № 2653. Уряду – затвердити адміністра-

тивно-територіальні одиниці базового рівня до травня 2020 року. Внести пропозиції районного поділу до ВРУ і забезпечити супровід ухвалення рішення до червня 2020 року.

3. Не прив'язувати завершення реформи до внесення змін до Конституції України. Неухвалення цих змін лише поставить під загрозу завершення реформи й створить проблеми на новий поствиборчий період 2020–2025 рр.

4. Ухвалити Закон «Про державне стратегічне планування», який має зняти суперечності в стратегічному плануванні, що здійснюється різними міністерствами, та гармонізувати секторальне та просторове планування.

5. Відновити можливості реалізації державної регіональної політики на основі стратегічного планування, а не ручного розподілу коштів, ухвалити зміни до статті 24-1 БКУ (законопроект № 2202) впродовж березня 2020 року.

6. У 2020 році завершити формування системи стратегічних планувальних документів – Національної стратегії розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, Генеральної схеми планування території України, регіональних стратегій розвитку. При цьому врахувати, що не може бути жодного плану без фінансування і жодного фінансування за відсутності плану.

Діалог і ще раз діалог. Жодна політика не буде успішною, якщо суспільство не розуміє цієї політики, якщо до обговорення документів політики не залучаються різні організовані суб'єкти. Тому широкі обговорення політики з підприємцями, громадськістю, науковцями має стати буденною практикою Уряду, Парламенту та Президента.