



## ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»

**Автори:** *Анатолій Ткачук, директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства; Юрій Ганущак, експерт з питань децентралізації*

**Рецензент:** *Олександр Сергієнко, директор аналітико-дослідницького центру Інститут міста*

### **1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період від вересня 2019 року та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)**

Упродовж 2015–2018 рр. Україна провела велику роботу із впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (відому широкому загалу як реформа децентралізації), зокрема перший етап добровільного об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ) визнали успішним як українські політики, органи місцевого самоврядування, жителі ОТГ, так й експерти Ради Європи.

Попри це, у першій половині 2019 року проявилися й посилювалися як наслідок виборчого року тривожні тенденції: вичерпалася енергія добровільного утворення ОТГ, обласні ради стали все більше переводити питання розгляду проєктів 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 (далі – ВРУ) призвели до формування однопартійної більшості, а в результаті – нового однопартійного Уряду (Олексія Гончарука) 29 серпня 2019 року.

Уряд Гончарука отримав такий стан справ у сфері реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади:

**1)** попередній Уряд затвердив 23 перспективні плани, які передбачають утворення 1356 ОТГ, що об'єднують 9702 територіальні громади (504,4 тис. км<sup>2</sup>, 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)** унаслідок бюджетно-фіскальної реформи місцеві громади отримали достатньо коштів для реалізації місцевої політики;

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

Розробку та реалізацію політики щодо децентралізації та державної регіональної політики в програмі дій Уряду було віднесено до компетенції Міністерства розвитку громад та територій України (далі – 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 можли-**

## **Вість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад.**

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

ВРУ зробила крок до розблокування процесу розробки перспективних планів формування спроможних громад в областях через вилучення з цього процесу обласних рад (Закон України від 5 грудня 2019 року № 348-ІХ).

4 березня 2020 року призначено нового Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала. Його Уряду довелося завершувати роботу з організаційно-правового забезпечення реформи, щоб встигнути до чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. На сьогодні таку роботу загалом виконано.

Щоб прискорити процедуру затвердження адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»<sup>1</sup> від 16 квітня 2020 року № 562-ІХ Уряду надано право своїм рішенням затверджувати центри та території громад і вносити до ВРУ проекти актів про утворення районів.

12 червня 2020 року розпорядженням Уряду № 719-р затверджено території та адміністративні центри територіальних громад по всій Україні.

15 липня 2020 року постановою ВРУ «Про призначення місцевих виборів»<sup>2</sup> № 795-ІХ призначено місцеві вибори до сільських, селищних, міських рад територіальних громад та, відповідно, сільських, селищних, міських голів.

17 липня 2020 року постановою ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів»<sup>3</sup> № 807-ІХ затвер-

джено новий районний поділ території України, як це передбачала Концепція реформи від 1 квітня 2014 року № 333-р.

Постановою Уряду від 5 серпня 2020 року № 695<sup>4</sup> затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2027 року.

14 серпня 2020 року Центральна виборча комісія схвалила постанову «Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» № 176<sup>5</sup>.

Станом на 1 вересня 2020 року можна стверджувати, що перший етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а саме – створення спроможних громад та зміну районного поділу політично оформлено. Вибори органів місцевого самоврядування всіх рівнів призначені на 25 жовтня.

Державна регіональна політика на наступний період отримала функціональний планувальний документ — Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2027 року.

## **2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики**

Хоча утворення спроможних територіальних громад та нових районів успішно завершено, залишається низка викликів як для завершення реформи, так і для розвитку утворених громад у майбутньому.

### **1) Неготовність до перетворень на районному рівні**

Попри утворення нових районів, до складу яких увійшли по декілька колишніх малих районів, не врегульовано питання правонаступництва, порядку розпорядження майном, яке було в управлінні районних рад «старих» районів. Досі не розв'язано остаточно питання про компетенцію органів влади районного рівня та повноваження районних рад. Ці проблеми загалом врегульовують законопроекти № 3614 та № 3651.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n6>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text>

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

<sup>4</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text>

## *2) Відсутність розуміння нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування з боку держави на фоні майбутнього різнопартійного забарвлення місцевих рад після виборів 25 жовтня 2020 року*

Запровадження партійної виборчої системи до громад з понад 10 тисячами виборців фактично перетворило місцеву виборчу кампанію в змагання партійних ідеологій, а не місцевих програм розвитку. Після виборів може склестися ситуація, коли політичне забарвлення цілих територій, а можливо і регіонів, буде дуже різним, і ради, щоб догодити партійним цілям, ухвалюватимуть акти, які виходять за межі їхньої компетенції. Українське законодавство не передбачає реальних інструментів нагляду і реагування на такі рішення рад, що може створити нові джерела суспільної напруги.

## *3) Конституційний процес*

Внесення та відкликання законопроектів про зміни до Конституції України щодо децентралізації засвідчило неготовність політичних еліт до порозуміння щодо необхідності та змісту конституційних змін. Перетворення процесу підготовки конституційних змін з формату конституційної комісії в «інклюзивний процес» обговорення ідей, без розуміння підходів до таких ідей з боку суб'єктів конституційного процесу навряд чи призведе до появи реально узгодженого політичними елітами проекту. На фоні посилення тиску Росії у перемовинах щодо Донбасу зміни до Конституції України можуть стати черговою лінією розбрату, а не згуртованості, а також показуватимуть кон'юнктуру сьогодення, а не стратегічне бачення системи територіальної організації влади.

## *4) Фінансові проблеми*

Проблеми з бюджетними надходженнями, які проявилися наприкінці 2019 – на початку 2020 рр., а особливо карантинні обмеження створюють ризики для місцевих бюджетів, зокрема зниження надходжень від ПДФО та отримання субвенцій за різними бюджетними програмами. Ще більшою є проблема використання у 2020 році коштів Державного фонду регіонального розвитку, 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 № 2202, який розв'язує цю проблему, так і не розглянули, а після відставки попереднього Уряду зняли з розгляду.

## *5) Інституційні проблеми*

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

## **3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр.**

- 1.** Посилити інституційну спроможність органів виконавчої влади. Укомплектувати обласні та районні державні адміністрації кваліфікованими кадрами. Стабілізувати середню керівну ланку. Керівників міських державних адміністрацій визначити як державних службовців і призначати на конкурсних засадах з ротацією.
- 2.** Упорядкувати визначення рівня заробітних плат керівників органів публічної влади, затвердити нову сітку окладів працівників органів місцевого самоврядування.
- 3.** Верховній Раді України – ухвалити нову редакцію законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про засади адміністративно-територіального устрою» відповідно до нового адміністративно-територіального устрою та перерозподілу повноважень між органами публічної влади.
- 4.** Ухвалити Закон України «Про державне стратегічне планування», який має зняти суперечності в стратегічному плануванні, що здійснюється різними міністерствами, гармонізувати секторальне та просторове планування.
- 5.** Відновити реалізацію державної регіональ-

ної політики на основі стратегічного планування, а не ручного розподілу коштів, ухвалити зміни до статті 24-1 Бюджетного кодексу України до кінця 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 та 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, експертами мають стати буденною практикою Уряду, ВРУ та Президента України.