



# **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ. Основні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**

**В'ячеслав Негода**

заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та  
житлово-комунального господарства України – керівник  
апарату

Черкаси 23.10.2014



# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

- I. Сучасний стан**
- II. Основні кроки до реформи**
- III. Перші результати**
- IV. Завдання на майбутнє**



# СПАДОК, ВІД ЯКОГО НЕОБХІДНО ПОЗБУТИСЯ



▶ Висока концентрація державної влади з ознаками її узурпації

▶ Централізація бюджетних фінансів, їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі

▶ Велика залежність територій від дій центральної влади.

▶ Поділ територій на «своїх» і «чужих»

▶ Розбалансована система місцевого самоврядування на всіх її рівнях. Слабкі організаційно та фінансово територіальні громади

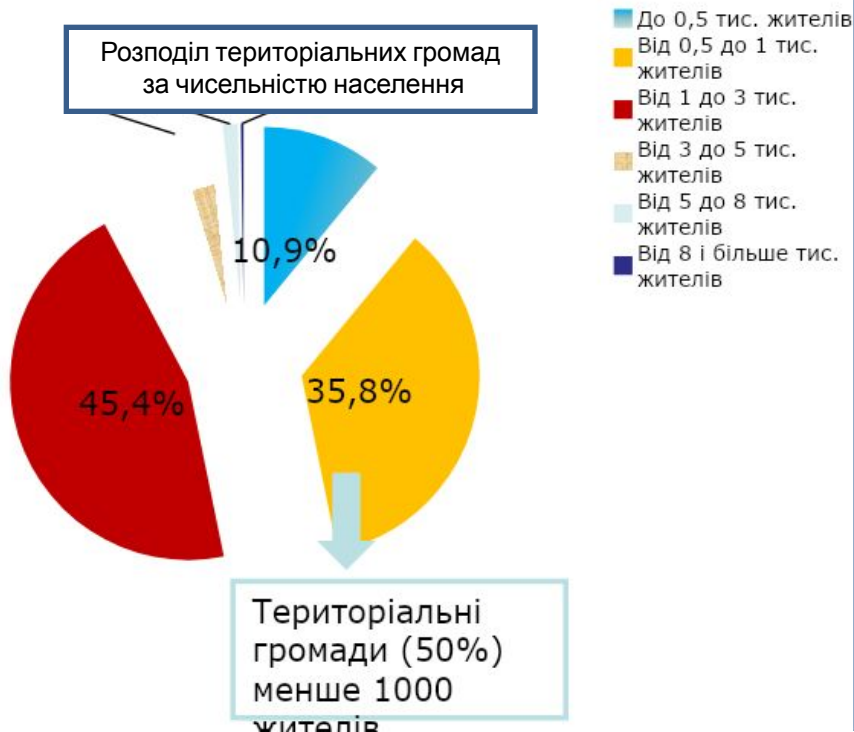
▶ Безмежна корупція

# ПАРАМЕТРИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



## Надмірна подрібненість територіальних громад

## Дотаційність місцевих бюджетів



В Україні 92% сільських територіальних громадах – менше 3 000 жителів. Майже 11% громад менше 500 жителів.

У понад 50% сільських територіальних громад дотаційність становить більше 70%.

483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету.



# **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМ**

- **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДИ І РЕСУРСІВ**
- **ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ВСІЄЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**
- **ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ І СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**
- **ПОКРАЩЕННЯ ЯКОСТІ ТА ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**
- **ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ**

# ЗАВДАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



**Передати більшість повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріпити за ними достатні фінансові ресурси**

**Чітко розмежувати повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування а також між різними рівнями органів місцевого самоврядування**

**Посилити відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою**

# РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



01.04.2014 Урядом затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Концепція розроблена:

- відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування
- на основі пропозицій вітчизняних експертів та з урахуванням позиції і досвіду міжнародних експертів;
- з врахуванням результатів обговорення та за погодженням представників органів місцевого самоврядування та асоціацій

18.06.2014 Урядом затверджено План заходів з реалізації Концепції



# Механізми реалізації реформи

**Особливого обговорення вимагає  
розділ IV “компетенції”**



потребують внесення змін до  
Конституції України



# Основні зміни до Конституції

(в частині децентралізації)

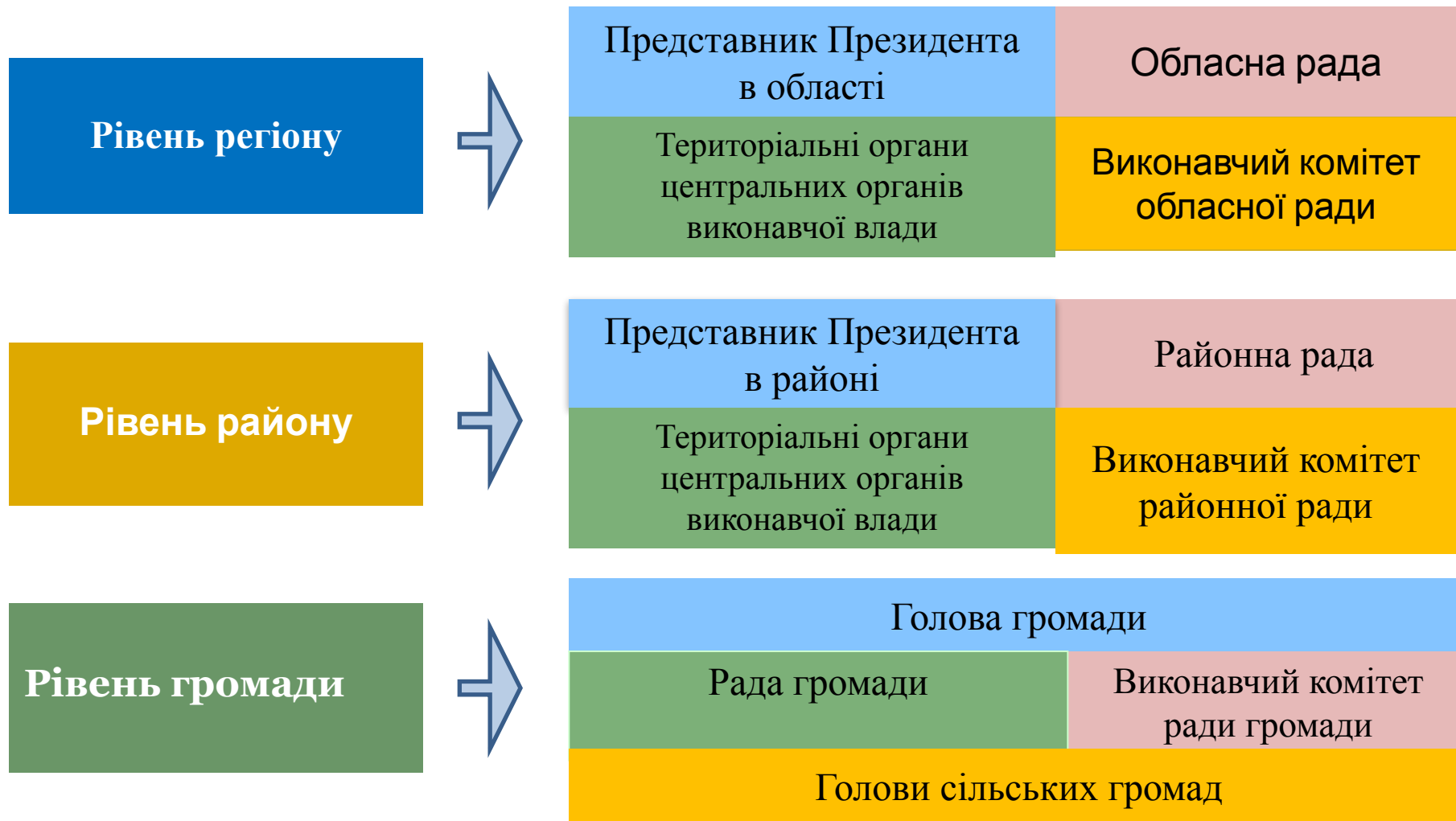


Для проведення системної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Концепцією передбачено **необхідність внесення відповідних змін до Конституції України.**

Проектом №4178а (внесено Президентом України):

1. Визначено систему адміністративно-територіальних одиниць (регіони, райони, громади) та запровадження принципу повсюдності МС.
2. Передбачено право на утворення районними та обласними радами власних виконавчих органів.
3. Змінюється статус місцевих державних адміністрацій – на контрольні-наглядові органи.
4. Фінансові гарантії забезпечення місцевого самоврядування необхідними ресурсами, які мають відповідати їх повноваженням. Держава має компенсувати ОМС витрати органів місцевого, що виникли внаслідок рішень органів державної влади.

# МОДЕЛЬ НОВОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ



# Реформа: компетенції громад



Місцевий економічний розвиток

Розвиток та утримання місцевої інфраструктури

Планування розвитку території громади

Забудова території

Благоустрій території

Соціальна допомога

**Громада**  
села, селища,  
міста:  
основні сфери  
відповідальності

Культура та фізична культура

Середня, дошкільна та позашкільна освіта

Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я

Муніципальна поліція (варта)

Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності

Пасажирські перевезення на території громади

# Реформа: компетенції району



Утримання об'єктів  
спільної власності  
територіальних  
громад району

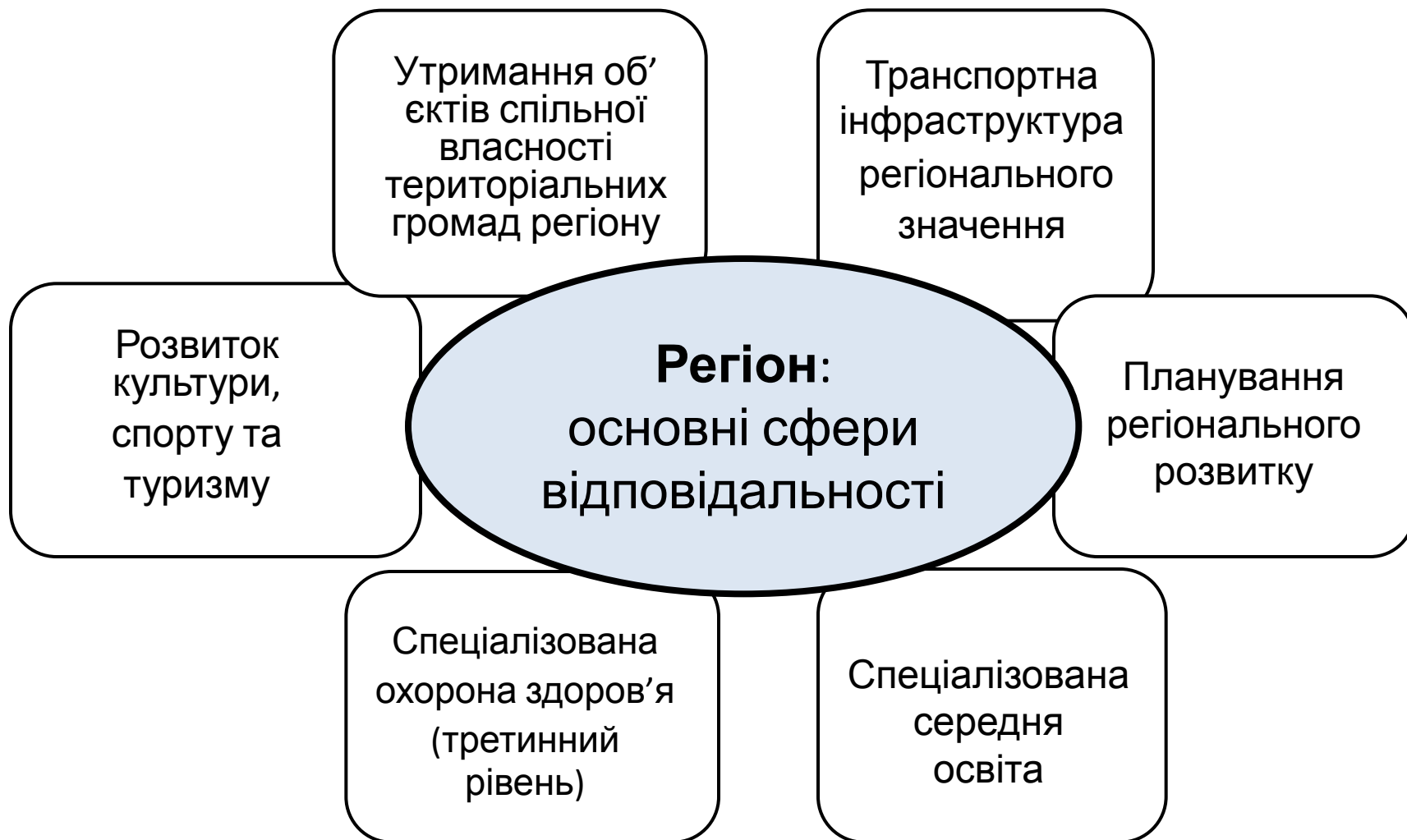
Виховання та  
навчання дітей у  
школах-  
інтернатах

**Район:**  
основні сфери  
відповідальності

Транспортна  
інфраструктура  
районного  
значення

Забезпечення  
надання вторинної  
медичної допомоги  
(госпітальні округи)

# Реформа: компетенції регіону



# Реформа: представник Президента України



Нагляд за законністю  
в діяльності органів  
місцевого  
самоврядування

Координація  
діяльності  
усіх органів влади в  
умовах  
надзвичайного  
стану

**Представник  
Президента:**  
основні сфери  
відповідальності

Координація  
діяльності  
територіальних  
органів  
виконавчої влади

Контроль за наданням  
адміністративних,  
соціальних та інших послуг  
громадянам та юр.  
особам



# ПОРЯДОК ДЕННИЙ РЕФОРМ



# Механізми реалізації реформи

У контексті запропонованих Президентом України змін до Конституції України, потребують прийняття проекти законів України:

- **«Про місцеве самоврядування в Україні»** (нова редакція), який передбачатиме забезпечення реалізації принципу **повсюдності** місцевого самоврядування, функціонування самоврядування на **трьох його рівнях** і надання радам права формування **власних виконавчих органів**, перерозподіл (**децентралізація**) повноважень між державними органами виконавчої влади і органами МС на засадах субсидіарності;
- **«Про місцеві органи виконавчої влади в Україні»**, який передбачатиме **зміну статусу та функцій** місцевих державних адміністрацій з виконавчих на **контрольно-наглядові**;
- **«Про адміністративно-територіальний устрій»**, який передбачатиме законодавче врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України.

# Здійснено перші кроки до реформи

Верховною Радою України прийнято **Закон України «Про співробітництво територіальних громад»**, який має забезпечити фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні щодо створення стимулів та механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій.

- ❑ Розроблено **методичні рекомендації** щодо запровадження положень Закону;
- ❑ Наказами Мінрегіону:
  - від 27.08.2014 затверджено примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад (5), а саме: щодо делегування виконання завдань, реалізації спільного проекту, спільного фінансування (утримання) інфраструктурного об'єкта, створення спільного комунального підприємства, утворення спільного органу управління;
- ❑ Здійснюються заходи щодо реалізації **пілотних проектів** відповідно до Закону у **Чернігівській та Полтавській областях.**  
**(ВІДЕОПОКАЗ)**

# Здійснено перші кроки до реформи

Для законодавчого забезпечення реформи в межах чинної Конституції України розроблені та потребують першочергового прийняття проекти законів України:

**«Про добровільне об'єднання територіальних громад»** (реєстр. № 4070а від 13.06.2013), який створює правові умови та механізми для об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, формування спроможних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів (див. інфографіку).



# Про добровільне об'єднання територіальних громад

## ПРИНЦИПИ ОБ'ЄДНАННЯ:



**Добровільність**



**Повсюдність МС**



**Економічна ефективність**



**Державна підтримка**

## СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ:



СЕЛА



СЕЛИЩА



МІСТА

## ГОЛОВНЕ:

Бажання громад

Д О У В А Г И

## УМОВИ ДОБРОВОЇЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД:

- у складі об'єднаної ТГ, не може існувати інша ТГ;
- межі об'єднаної ТГ, визначаються межами ТГ, що об'єдналися, і в т.ч. територія за межами населених пунктів;
- при об'єднанні ТГ беруться до уваги соціально-економічні чинники;
- якість та доступність публічних послуг вище, ніж до об'єднання.

Д О У В А Г И

Місцезнаходження центру ОТГ

ОМС об'єднаної ТГ у населеному пункті з найбільш розвинутою інфраструктурою

Найменування

об'єднаної ОТГ є похідною від найменування "головного" населеного пункту

Статуси

село залишається селом, місто залишається містом

НОВА ГРОМАДА ОТРИМУЄ ПОВНОВАЖЕННЯ І ПРЯМІ ВІДНОСИНИ З ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ УКРАЇНИ АНАЛОГІЧНІ МІСТАМ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ!



## ПОРЯДОК ДОБРОВОЇЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Ініціатори:** голова не менше 1/3 депутатів члени ТГ

**подають пропозицію** (Перелік ТГ, що об'єднуються та відповідних населених пунктів, місцезнаходження МОС, найменування громад)

**Громада розглядає пропозицію:** 30 днів

- Вивчення і обговорення забезпечує голова;
- Передача раді для прийняття рішення;
- Погодження громад;
- Делегування представника громади до робочої групи

## Форми державної підтримки громад

Держава надає фінансову підтримку

Центральні органи виконавчої влади надають організаційну та методичну підтримку

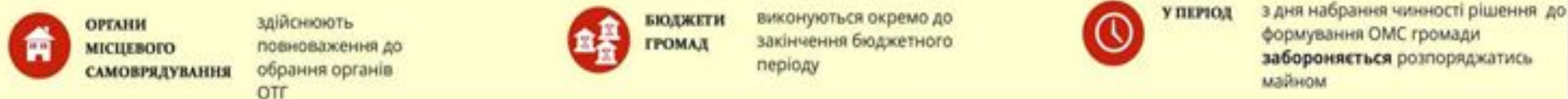
Рада міністрів АР Крим та МДА



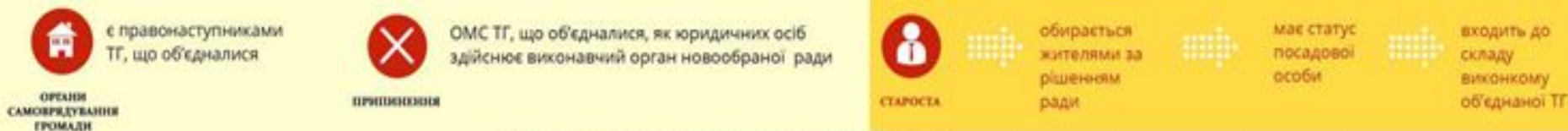
## ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ РІШЕНЬ



## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОГ ДО ТА ПІСЛЯ ОБ'ЄДНАННЯ



## Обрання Ради ОГ, Виконавчого органу, Голови та Старост



# Здійснено перші кроки до реформ у бюджетно-податковій сфері

- **«Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)»** (реєстр. № 5078 від 15.09.2014), який встановлює новий порядок бюджетних правовідносин, в основі якого: децентралізація фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами тощо;
- **«Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших Законів України** (реєстр. № 5079 від 15.09.2014), яким віднесено до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно. Запроваджено акцизний податок (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню. Змінено механізм оподаткування нерухомості.

## Здійснено перші кроки щодо розширення повноважень ОМС в інших сферах діяльності

- проект Закону України **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»** стосовно децентралізації відповідних повноважень: реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, прав на нерухоме майно, оптимізації процедури користування відомостями Державного земельного кадастру, спрощення реєстрації транспортних засобів і видачі посвідчення водія,.
- проект Закону України **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі місцевого самоврядування при**

## Здійснено перші кроки щодо розширення повноважень ОМС в сфері містобудування

- **Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»** (реєстр. № 4465а від 11.08.2014).

Законопроект передбачає децентралізацію повноважень з видачі дозвільних документів, здійснення держархбудконтролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, спрощення дозвільних і погоджувальних процедур у будівництві, покращення позицій України у рейтингу «Doing Business» за індикатором «Отримання дозволів на будівництво».



## Здійснено перші кроки щодо реформи в сфері житлово-комунального господарства

- **Проект Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»** (реєстр. № 4463а від 11.08.2014) сприятиме вирішенню проблем з реалізації права власності у багатоквартирному будинку, дасть можливість визначити альтернативні методи управління та створити конкурентні умови у цій сфері, позбавитись монополії ЖЕКів та удосконалити правове регулювання діяльності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- **Проект Закону України «Про житлово-комунальні послуги»** (реєстр. № 4563а від 29.08.2014) визначає нову класифікацію житлово-комунальних послуг в залежності від функціонального призначення та за порядком встановлення цін/тарифів; відмови від державного регулювання тарифів на послугу з управління багатоквартирним будинком, визначення складових ціни з управління багатоквартирним будинком.

## Розроблено проект закону щодо розширення повноважень ОМС у сфері правопорядку

- **проект Закону України «Про муніципальну поліцію»**, який встановлює організаційно-правові механізми забезпечення реалізації рішень органів місцевого самоврядування, що приймаються у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Концепцію законопроекту розроблено за участі представників проекту Ради Європи, Організації безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Асоціація міст України.

# Розроблено проекти законів щодо місцевих виборів та референдумів

- Порядок обрання нового складу місцевих рад на новій територіальній основі та обов'язковість представництва громад у формуванні районних та обласних рад встановлює проект Закону України **«Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (нова редакція)**.
- Важливим фактором локальної демократії є право жителів територіальних громад на проведення місцевих референдумів. Прийняття **проекту Закону України «Про місцевий референдум»** (реєстр. № 0867) забезпечить право членів територіальних громад чи добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст, районів у містах вирішувати питання місцевого значення.

# Розроблено проекти законів щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

## Поточна ситуація

- Чинне законодавство, що сьогодні регламентує державну службу та службу в ОМС, не відповідає сучасному рівню розвитку українського суспільства, загальним європейським принципам державного управління. Зокрема, йому характерні:
- слабка спроможність служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ відповідно до зобов'язань України у рамках Угоди про Асоціацію з ЄС;
- неефективна система управління службою;
- відсутність реальної оцінки діяльності службовців та їх недостатній професійний рівень.

## Мета

- Створення професійної державної служби на засадах кращого європейського досвіду, що забезпечить результативну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам, що передбачає:
- удосконалення правового регулювання з урахуванням рекомендацій, передбачених програмою ЄС:
  - чітке визначення сфери служби та урегулювання правового статусу службовця;
  - впровадження європейських базових демократичних принципів;
  - інституційне удосконалення системи управління службою;
  - єдині стандарти прийняття на службу;
  - визначення достатніх гарантій політичної неупередженості і добросовісності службовців, особливо на посадах з високими корупційними ризиками;

## Здійснено перші кроки щодо реформи в сфері регіонального розвитку

- важливим є прийняття проекту Закону України **«Про засади державної регіональної політики»** (реєстр. № 4069а від 13.06.2013), який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади нової державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України та створює законодавчу основу для її реалізації.
- Постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 **«Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»**



**ДЯКУЮ  
за увагу !**