**ОПОРНИЙ КОНСПЕКТ**

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**🗁 План**

1. Причини проведення реформи децентралізації влади в Україні.
2. Нормативне та інституційне забезпечення реформи.
3. Напрями реформи децентралізації влади та її наслідки.

**🖉 Ключові поняття:** децентралізація, принцип субсидіарності, територіальна громада.

**1. Причини проведення реформи децентралізації влади в Україні.**

*Децентралізація* – одна з моделей регіоналізації влади, яка передбачає передачу значних повноважень та фінансових ресурсів від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація здійснюється таким чином, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які знаходяться ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше. Реформу децентралізації влади провели багато країн, серед яких Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни. У підсумку це дало поштовх для більш успішного розвитку економіки та соціальної сфери.

Реформа децентралізації влади в Україні назріла з багатьох причин. По-перше, до неї спонукає система адміністративно-територіального устрою в Україні, яка є спадщиною СРСР. Ця система недосконала у першу чергу через нерівноправні відносини між органами, які здійснюють регіональне управління – місцевими державними адміністраціями і місцевими радами. Про це йшлося у темі «Регіональний рівень управління», де акцентувалася увага на незбалансованості цих відносин. Формально два органи регіональної влади є рівноправними, але фактично більшими можливостями для реалізації власних і делегованих повноважень володіють місцеві державні адміністрації, які є державними органами виконавчої влади. Натомість органи місцевого самоврядування досить формальні.

По-друге, багато територіальних громад на місцевому (базовому) рівні є недієздатними. На сайті «Децентралізація» наводиться така статистика: **до початку реформи у 92% (!) сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій. Закономірно поставало питання, ч**и зможе така адміністративна одиниця забезпечити гідний рівень життя людей? І, хоч місцеві ради базового рівня мають власні виконкоми, та дотаційність громад робила їх нежиттєздатними, що обумовлювало відтік частини населення у міста.

По-третє, Україна обрала курс на євроінтеграцію. Революцією Гідності українці підтвердили, що вони європейці, що сповідують ті ж самі цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн з гідним сучасної людини рівнем життя. Саме тому реформа децентралізації влади є однією з реформ, яка допоможе Україні на шляху до Європейського співтовариства. Ще у 2014 році було ухвалено базові нормативні документи, окреслено певне бачення реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування, що й створило передумови для реальних кроків децентралізації.

Отже, проведення реформи децентралізації влади було дуже назрілим питанням. Проте питання децентралізація політизувалася, у суспільстві лунали думки про невчасність її проведення в умовах гідридної російсько-української війни або про її тотожність федералізації країни. Але це безпідставні побоювання, адже децентралізація – це не збільшені повноваження регіонів, на радість сепаратистським рухам. Натомість децентралізація – це збільшені повноваження громад, що є набагато меншими адміністративними суб’єктами. Сепаратизм виникає на рівні регіональних еліт, аж ніяк не на рівні громади, яка не виживе окремо економічно, політично тощо.

**2. Нормативне та інституційне забезпечення реформи.**

**Важливим документом, який позначив напрями реформи децентралізації влади в Україні, є *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* (2014 р.), затверджена постановою Кабінету Міністрів України №3330-р від 1 квітня 2014 року. П**еред цим провідні експерти Ради Європи повністю підтвердили відповідність Концепції європейським принципам самоврядування та рекомендували її як основу для розробки подальшої нормативної бази. Після цього бувзатвердженийПлан заходів щодо її реалізації.

17 червня 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Наприкінці 2014 року було ухвалено два важливі закони: Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» і Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин». Ухвалення цього Закону дало можливість громадам навіть до об’єднання відчути переваги децентралізації, бо збільшилися можливості місцевих бюджетів. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд. гривень. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров’я (12%).

Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» було прийнято у 2015 році. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» зафіксувала реформу децентралізації влади як одну з восьми першочергових, які були позначені для реалізації на найближчу перспективу. Важливим етапом у створенні законодавчого підґрунтя для реформи мало би бути прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації, тож було розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (2015 р.), однак до цього часу закон не ухвалено, що ускладнює прийняття багатьох інших законів, які дозволять остаточно закріпити нові повноваження за громадами, зокрема про територіально-адміністративний устрій, про префектів, про розпорядження земельними ресурсами, «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) тощо.

Одним з базових принципів, на яких проводиться децентралізація влади, є принцип субсидіарності. Даний нормативний принцип досить успішно працює в країнах Європейського Союзу, тож в умовах євроінтеграційного курсу Україна взяла зобов’язання впровадити його у відносини між центральним і регіональним рівнями влади. Принцип субсидіарності – принцип розмежування сфер компетенції між різними рівнями управління, який передбачає розширення повноважень місцевих та регіональних влад і наділення їх ресурсами для виконання повноважень, а також обумовлює відповідальність владних органів перед жителями територіальної громади. До центру делегуються тільки ті питання з повноважень місцевої чи регіональної влади, які не можна вирішити на місцевому чи регіональному рівнях. У Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) його визначено як «передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації».

Нормативне забезпечення ще не завершене, необхідно прийняти закони «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», оновити закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо. У 2021 році очікується внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Суб’єктами політики, які відповідають за проведення реформи децентралізації влади, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади, які формують владну вертикаль, аж до місцевих обласних та районних державних адміністрацій. Провідним міністерством, на яке покладено контроль за проведенням реформи, є Міністерство розвитку громад та територій України, яке станом на 2020 рік очолює О.М. Чернишов. На старті реформи у 2014 році очільником Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ і головним ідеологом реформи децентралізації влади був В. Гройсман. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних міністерств та відомств – зокрема Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров’я тощо. Наразі з’явилися позитивні зрушення в такій координації, але про справжню зваженість у роботі говорити передчасно.

**3. Напрями реформи децентралізації влади та її наслідки.**

Реформа децентралізації влади реалізується в декількох напрямах.

1. Запровадження *трьохрівневої системи управління*: громада – район – регіон.

Передбачене укрупнення територіальних громад на місцевому (базовому) рівні і утворення об’єднаних територіальних громад (ОТГ), а також укрупнення районів. Об’єднання регіонів не передбачається. У червні 2020 року Уряд затвердив  **новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня**. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, після місцевих виборів в Україні буде **1469 територіальних громад,** які покриватимуть усю територію країни. 17 липня 2020 року Верховна Рада України [прийняла](https://decentralization.gov.ua/news/12634) Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні **136 районів**. Старі 490 районів парламент ліквідував. 15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла [постанову](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69402) про призначення **чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року**. 16 липня Верховна Рада України [прийняла зміни до виборчого законодавства](https://decentralization.gov.ua/news/12665). Зміни стосуються і влади на регіональному рівня.

2) *Чітке визначення компетенції влади громад, районів і регіонів.*

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу. Зокрема, замість глави місцевої адміністрації запроваджується посада префекта – представника державної влади в районі і регіоні. Натомість повноваження місцевих рад розширюються.

Повноваження територіальної громади:управля**є** майном, що є в комунальній власності; затверджу**є** бюджет відповідної громади і контролює його виконання; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їхвиконання;встановлює місцеві податки і збори; забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів**;** утворю**є**, реорганізову**є** та ліквідову**є** комунальні підприємства, організації і установи, а також здійсню**є** контроль за їх діяльністю; вирішу**є** інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції. Обласна, районна рада: затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання; вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції.

Виконавчу владу в районах і областях здійснюють префекти. Префект здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України, спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

1. *Укрупнення територіальних одиниць.*

Існування недієздатних територіальних громад на базовому рівні не дозволяло ефективно вирішувати проблеми місцевого розвитку. Разом з тим кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Отже саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність. Тож важливим напрямом реформи є укрупнення територіальних громад, що передбачає утворення на місцевому рівні об’єднаних територіальних громад – ОТГ. Держава делегує повноваження згори вниз, передає засоби вирішення проблем на той рівень, де проблеми виникають.

5 лютого 2015 р. було ухвалено Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Ухвалення Закону дало початок дуже важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні. Чинниками об’єднання визнавали історичні, господарські та культурні зв’язки між жителями територіальних громад, які утворюють нову ОТГ, також оптимальний розмір території для надання усіх послуг населенню: адміністративних, медичних тощо. До реформи в України існувало 11 520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. Після завершення об’єднавчого процесу утворено 1469 потужних дієздатних громад. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Органи місцевого самоврядування мають повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об’єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

У 2018 році об’єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 530 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1188 громад.

1. ***Фінансова децентралізація.***

**Відповідно до принципу субсидіарності передбачається не лише утворення укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, але й наділення їх ресурсами, які дозволять наповнити місцевий бюджет і використовувати його кошти для вирішення проблем місцевого розвитку. Фінансовою основою місцевого самоврядування є** місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн..: з 68,6 млрд. в 2014 до 275 млрд. грн.. в 2019 році. Крім того, існує Державний Фонд регіонального розвитку, а це означає, що окрім бюджетних коштів, можна виграти державний грант під різні проекти, подавши на розгляд Державного Фонду регіонального розвитку відповідні проектні заявки. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 20,75 млрд. грн. у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проєктів.

***???* Питання для самоконтролю**

1. Розкрийте необхідність реформування регіонального рівня влади в Україні.
2. У чому полягає сутність децентралізації влади?
3. Які нормативні документи забезпечують проведення децентралізації влади в Україні?
4. Назвіть основні складові реформи децентралізації влади в Україні.
5. Розкрийте зміст принципу субсидіарності.
6. Охарактеризуйте трьохрівневу модель управління на місцях.
7. Які повноваження матиме префект як державний представник?
8. Що таке фінансова децентралізація?
9. На яких засадах має відбуватися утворення територіальних громад?