



ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ ДЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

А. О. Двігун, д. е. н., професор,
 головний консультант сектору регіональних досліджень
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці запропоновано шляхи вирішення проблем передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування, створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, визначення процедури передачі майна спільної власності, прийняття ефективних рішень стосовно встановлення місцевих податків та зборів, ефективного кадрового забезпечення управління розвитком громад.

Висновки та рекомендації

Ефективне впровадження нового адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) потребує вирішення проблем, що несуть певні ризики для реформи на сучасному її етапі і які пов’язані як із самим процесом реформування (відсутність механізмів та інструментів щодо ефективного запуску в дію нового адміністративно-територіального устрою АТУ), так і з переходом до реформування субрегіонального рівня (фінансування, упорядкування діяльності різних державних органів, секторальна децентралізація). Для їх уникнення доцільно **рекомендувати**:

1. Верховній Раді України:

- прийняти у новій редакції закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» у яких буде чітко унормовано повноваження рад громад, районів, областей та місцевих органів виконавчої влади;
- прийняти у новій редакції Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якому передбачити: закріплення за органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) права самостійно визначати розмір окладів посадових

осіб відповідно до потреб та можливостей місцевого бюджету та згідно з умовами оплати, передбаченими Кабінетом Міністрів України; вдосконалення конкурсної процедури на заміщення посадових осіб ОМС; посилення системи мотивації та кар'єрного зростання в ОМС.

2. Міністерству фінансів України розробити та внести в установленому порядку зміни до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень ОМС з урахуванням змін в АТУ та повноваженнях.

3. Міністерству розвитку громад та територій України:

- розробити та затвердити спільні методичні рекомендації Міністерства розвитку громад та територій України та Міністерства охорони здоров'я України щодо надання медичних послуг вторинного рівня в умовах нового районного поділу;

- розширити критерії спроможності функціонування новостворених територіальних громад, взявши за основу критерії, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України №34 від 24 січня 2020 року¹, що передбачатимуть не лише забезпечення власних повноважень в повному обсязі, а й стимулювання власного територіального і людського розвитку на майбутнє;

- розробити та затвердити тимчасовий порядок інвентаризації безхазяйного майна та відумерлої спадщини з наступною передачею у власність до територіальних громад;

- забезпечити організацію консультативної допомоги об'єднаним територіальним громадам шляхом створення контакт-центру, який надаватиме необхідну інформацію щодо процедур передачі повноважень, майна, організації роботи ЦНАПів тощо;

- розробити та внести в установленому порядку зміни до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214 (зі змінами від 24 січня 2020 р. №34) в частині визначення критеріїв щодо управлінської ефективності наявного кадрового забезпечення територіальних громад (далі – ТГ) (критерії ефективності діяльності самої структури управління ОМС та критерії ефективності використання ресурсного потенціалу).

4. Державній податковій службі України надати системний доступ ОМС до податкової бази даних шляхом створення на вебсторінці цієї служби електронного кабінету для ОМС з метою оперативного отримання необхідної інформації стосовно сум сплачених місцевих податків.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 34 від 24 січня 2020 року «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>

5. Держгеокадастру підготувати пропозиції щодо порядку інвентаризації земель та процедури передачі їх до ТГ (з можливістю обрати альтернативні варіанти – тимчасову передачу до управління укрупненим районам, або без цієї передачі, одразу на рівень ТГ).

6. Кабінету Міністрів України:

- підготувати і видати розпорядження щодо уповноваження Держгеокадастру здійснювати інвентаризацію наявних земельних ресурсів, не переданих в користування ТГ, після чого реєструвати проінвентаризовані ділянки у Державному земельному кадастрі;

- вжити заходів щодо прискорення створення національної системи реєстрів та кадастрів нерухомості України, до якої має увійти оновлений Реєстр адміністративно-територіального устрою, розробити організаційні та фінансові механізми та заходи щодо участі та підтримки ОМС в процесі верифікації даних реєстрів, що входять до такої системи;

- розробити зміни до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214, в частині визначення критеріїв щодо управлінської ефективності наявного кадрового забезпечення ТГ².

7. Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству фінансів України, Міністерству освіти і науки України:

- розробити та внести зміни до Бюджетного кодексу України у частині передбачення видатків з Державного бюджету України на відкриття нових комунальних закладів дошкільної освіти або дошкільних відділень в інших закладах освіти; виділення частини освітньої субвенції для здобуття обов'язкової дошкільної освіти 5-річних дітей, дітей з особливими освітніми потребами за принципом «гроші йдуть за дитиною»;

- внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо формули розподілу освітньої субвенції у відповідності до нового АТУ;

- підготувати та подати в установленому порядку проєкт Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», в якому передбачити унормування інноваційних засад розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти та розподіл повноважень між органами державної влади та ОМС щодо управління мережею закладів професійно-технічної освіти.

8. Національному агентству України з питань державної служби, Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству освіти і науки України:

- розробити та прийняти галузеві рамки кваліфікацій та професійних стандартів за основними професіями, необхідними для служби в ОМС;

² Інструменти вирішення організаційних проблем при формуванні об'єднаних територіальних громад (на прикладі Херсонської області). Аналітична записка НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/terytorialni-gromady-kherson.pdf>

- розробити та впровадити освітні стандарти навчання та підвищення кваліфікації щодо підготовки службовців ОМС на основі професійних стандартів.

Обґрунтування

В меті та стратегічних цілях Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки зроблено акцент на тому, що єдність та розвиток, орієнтований на людину, повинні бути реалізовані в децентралізованій Україні з ефективним багаторівневим врядуванням. Процеси децентралізації мають значний вплив на формування інструментів ефективнішої політики соціально-економічного розвитку регіонів та громад.

Останніми роками спостерігалася тенденція суттєвої активізації процесів децентралізації в Україні, які мали наростаючий ефект. У результаті добровільного об'єднання громад у 2015-2019 роках укрупнено 3700 місцевих бюджетів. Станом на 10.09.2020 р. кількість договорів про співробітництво, укладених поміж 1380 громадами, досягла 620³ і у порівнянні з 2019 роком збільшилась майже удвічі. У 2019 році на 23,4 % збільшилися доходи загального фонду місцевих бюджетів на одного мешканця, на 40,4 % – видатки на будівництво та розвиток на одного мешканця, а державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку збільшилася у 2019 році порівняно з 2014 роком у 41,5 раза.⁴ У 2020 році Урядом та Верховною Радою України прийняті рішення, які дають змогу масштабувати децентралізацію на усю країну. У червні завершився процес створення 1470 спроможних громад, у липні були сформовані 136 нових районів,⁵ а ЦВК призначила вибори до 119 районних рад по усій території України (крім 10 районів Криму та 7 районів, що знаходяться на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей)⁶. Зрештою, кожен район відповідатиме європейським вимогам системи статистичних спостережень NUTS, яка застосовується до одиниць субрегіонального рівня.

Починаючи з нового бюджетного періоду, всі громади мають бути рівними за статусом, мати однакові повноваження та ресурси, незалежні від районного рівня, та взяти на утримання та управління з районного рівня об'єкти майна спільної власності. Проте не всі громади мають фінансову можливість це зробити, тому в таких громадах невирішеною може залишитися доля об'єктів спортивної

³ Моніторинг процесу децентралізації станом на 10.09.2020. Мінрегіон. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf

⁴ Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/monitorynh-monitorynh/rejtingova-otsinka-regioniv/analiz-soczialno-ekonomichnogo-rozvy/>

⁵ Постанова Верховної Ради України № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» від 7.07.2020 р.

⁶ Постанова ЦВКУ від 14 серпня 2020 року № 176, Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-priznachennya-pershih-viboriv-deputativ-rayonnih-rad-na-25-zhovtnya-2020-roku.html>

інфраструктури, охорони здоров'я вторинного рівня, спеціальної загальної середньої освіти, соціального захисту. Для управління цими об'єктами потрібне функціонування відповідних районних державних адміністрацій (далі – РДА) та районних рад⁷, які надаватимуть послуги жителям всього району і матимуть для цього відповідні фінансові ресурси (питання фінансування повноважень районних рад мають бути врегульовані відповідними змінами в законодавстві, зокрема у Бюджетному кодексі).

Ефективне впровадження нового АТУ пов'язане з вирішенням проблем, які нестимуть певні ризики для реформи на сучасному її етапі:

1. Не врегульовані процедури передачі повноважень по кожній сфері та по кожній галузі на базовий рівень (управління освітою, культурою, соціальним захистом, цивільним захистом, наданням адміністративних послуг);

2. Не завершено процес інвентаризації земель в контексті укрупнення районів, відсутній механізм визначення власника інвентаризованих земель, що є ризиком тимчасової втрати можливостей отримання територіальними громадами додаткових надходжень від управління земельними ресурсами, що в свою чергу, впливає на формування доходів громад. Крім того, така ситуація поглиблює ймовірність маніпуляцій із землею, тіньового користування землею;

3. Відсутність у ОМС системного доступу (тільки за запитом) до інформації про суми нарахованих, сплачених, надмірно сплачених податків і зборів до місцевих бюджетів на відповідних територіях, що впливає на ефективність прийняття рішень стосовно встановлення місцевих податків та зборів. А це, в свою чергу, погіршує спроможність громади та рівень добробуту жителів громад;

4. Подальшому ефективному розвитку секторальної децентралізації в освіті бракує: відсутність базового пакету реєстру⁸⁹ повноважень (власних, закріплених, переданих) в галузі шкільної, професійної та вищої освіти між різними рівнями органів місцевого самоврядування; невідповідність формули розподілу освітньої субвенції новому АТУ; незабезпеченість достатньої кількості місць у дошкільних навчальних закладах та брак фінансування сфери дошкільної освіти, яке забезпечується виключно з місцевих бюджетів (що спричиняє неспроможність ОМС виконати покладене на них завдання щодо забезпечення рівного доступу до послуг дошкільної освіти); невіршеність питань організаційного забезпечення надання освітніх послуг територіальними громадами;

5. Неефективність кадрового забезпечення управління розвитком громад в нових умовах.¹⁰ Кваліфікація службовців ОМС – ключовий чинник їх спроможності

⁷ <https://decentralization.gov.ua/questions/1649>

⁸ Виступ В. Негоди на відеоконференції щодо розподілу повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування всіх рівнів та органами виконавчої влади URL: <https://np.pl.ua/2020/05/page/142/?amp>

⁹ <https://decentralization.gov.ua/news/12456> (термін «базовий пакет реєстру повноважень»)

¹⁰ Сопов А. К. Інструменти вирішення організаційних проблем при формуванні об'єднаних територіальних

здійснювати розширені повноваження. Тому проблеми низької кваліфікації та дефіциту кадрів місцевого самоврядування стосуються як місцевого економічного розвитку, де артикулювалась проблема браку компетентності в стратегічному плануванні економічного розвитку, так і адміністративної спроможності реалізовувати визначені законодавством повноваження. Перспективи покращення такого стану стримуються відсутністю формалізованих кваліфікаційних вимог до посад в ОМС, відсутністю умов задля оновлення знань, потрібних для управління, відсутністю нормативно визначеної системи вивчення потреб службовців ОМС у професійному навчанні та моніторингу потреб органів влади в кваліфікованих працівниках, гарантій та перспектив для кар'єрного зростання в рамках ротації чи кадрового резерву. Як наслідок, сьогодні майже 25 % працівників ОМС звільняються щорічно¹¹.

громад (на прикладі Херсонської області). Аналітична записка. Київ : НІСД, 07.08.2020. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/instrumenti-virishennya-organizaciy-nikh-problem-pri-formuvanni>

¹¹ Місцевий економічний розвиток і місцева демократія: діалоги зі стейкхолдерами: Путівник для лідерів громад / К.: Юстон, 2020. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library>