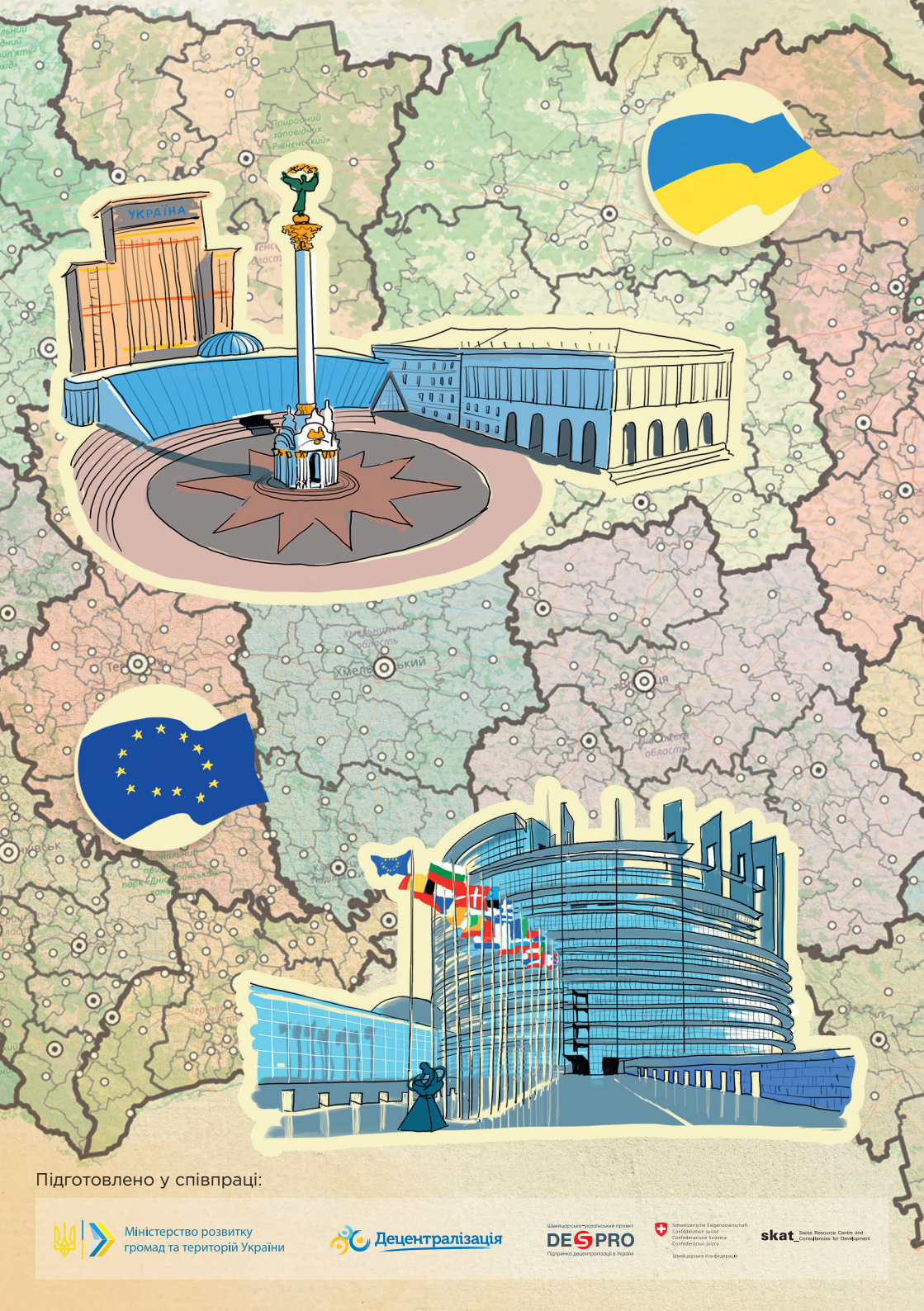




# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

 Децентралізація



Підготовлено у співпраці:



Міністерство розвитку громад та територій України



Швейцарсько-український проект  
**DESPRO**  
Програма децентралізації в Україні

Швейцарський Федеральний  
Самодіяльний фонд  
Самодіяльна Система  
Самодіяльного розвитку  
Ініціативна Конфедерація

**skat** Swiss Alliance Centre and  
Cooperation for Development

«Європарламент вітає досягнення України у проведенні реформи децентралізації та розширенні можливостей місцевої влади, що є однією з найуспішніших реформ на сьогодні (...) закликає Європейську Комісію уважно вивчити успішні практики децентралізації в Україні та розглянути їх практичне впровадження в інших державах...»

З Доповіді Європейського Парламенту щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, 11 лютого 2021 року

До дня схвалення Доповіді Європейського Парламенту пройде 7 надскладних років, років важкої праці команди реформаторів і великої української громади, які, не дивлячись на всі перепони, наполегливо йшли до мети – побудувати сильну, успішну **НЕЗАЛЕЖНУ УКРАЇНСЬКУ ДЕРЖАВУ**.

Тридцять років відновленню української державності – тридцять щаблів підйому і досвіду України над працею «вміння здобувати те, про що мріємо».



На перший погляд, мрії нової України не були якимись особливими, винятковими.



Бути собою, гідно жити, в мирі і злагоді, берегти історію і дбати про майбутнє, розвиватися, реалізувати свій потенціал – що в цьому особливого?

Звичайні потреби кожної людини, задовольнити які на пострадянському просторі виявилось непростим завданням. Бо вже якщо й робити щось для людини, то спершу треба запитати безпосередньо в неї про те, що їй потрібно і яке її бачення необхідних рішень.



Успадкована надмірна централізація влади, яка з кожним роком тільки поглиблювалася, не мала нічого спільного з тим, щоб реально створювати умови для задоволення потреб кожної людини в Україні.

Іншими словами, між людиною і владою була величезна відстань. І це був один з найголовніших викликів перед українською державністю.

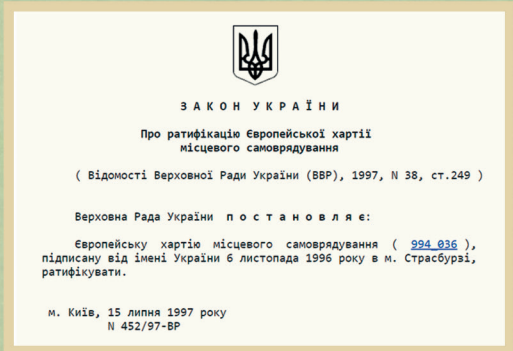
**Адже найцінніше для кожної держави – це люди.**

А для людей важливо бути здоровими і щасливими, жити в комфортному і безпечному середовищі, мати належні умови, щоб дбати про своє здоров'я, освіту, всебічний розвиток і самореалізацію.



Питання наближення влади до людини було поставлене на порядок денний з перших років незалежності.

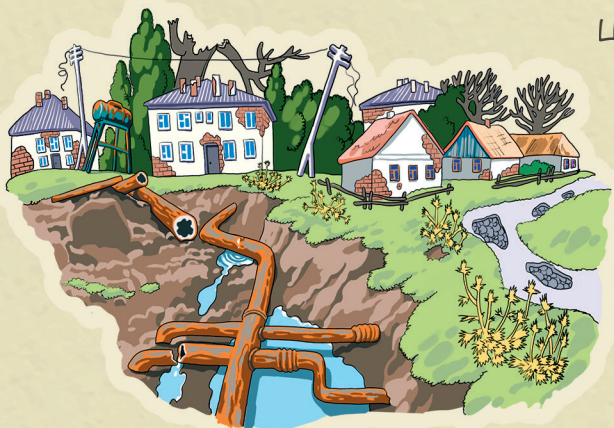
У 1997 році Україна ратифікувала **Європейську Хартію місцевого самоврядування** – документ, який має істотне значення для побудови справжнього, дієвого місцевого самоврядування – влади, найближчої до людей і тим самим найбільш спроможної вирішувати питання повсякденних потреб людини. Щоправда, від факту ратифікації Хартії до конкретних дій пройде ще якийсь час. Адже документ було ратифіковано вже після того, як незалежна Україна прийняла **Основний Закон – Конституцію**, на основі якої й будувалася вся законодавча база з унормування всіх сфер життя в державі. Також ще за кілька місяців до ратифікації було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».



І хоча де-юре в Україні діяв інститут місцевого самоврядування, саме Основний Закон надав йому конституційного статусу, де-факто воно мало вузькі повноваження (більшість послуг люди, які жили на території сільських, селищних рад, отримували в районі) та вкрай мізерні фінансові ресурси, яких, як правило, вистачало тільки на заробітну плату апарату органу місцевого самоврядування.



Розвиток місцевого самоврядування здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. В селах, селищах, невеликих містах управління освітою, охороною здоров'я, соціальною сферою, земельними ресурсами за межами населених пунктів, культурою, управління у сфері будівництва – все було централізовано на рівні обласних і районних державних адміністрацій.



Це призвело до занепаду більшості населених пунктів, а більше 600 сіл зникли з карти України в період з 1991 по 2013 роки.

# Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади

## Децентралізація владних повноважень



Всі ці проблеми в 2014 році буде чітко констатовано в базовому документі – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, в якій Уряд запропонує шляхи і способи їх розв'язання та поставить перед собою ключові завдання реформи. В центрі уваги реформи – ЛЮДИНА. Це означає, що кожен її крок виходив з конкретних потреб людини. Сотні і сотні зустрічей з представниками місцевого самоврядування та громадами, які вони представляли, спільні наради, конференції, форуми, які проводилися, починаючи з 2014 року, були присвячені саме вивченню цих потреб та виробленню спільних рішень – проектів законів та підзаконних актів.

Відповідальним за впровадження реформи було визначено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, яке з часом трансформувалося у Міністерство розвитку громад та територій.



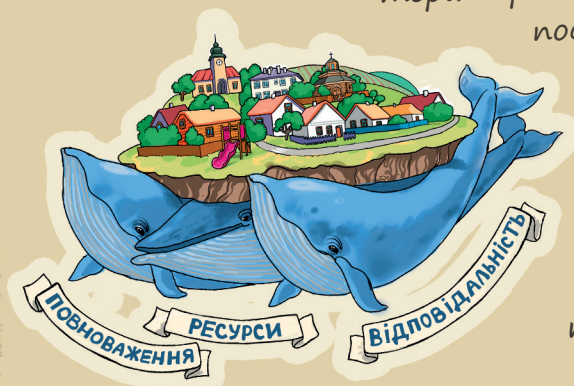




## Формування спроможних громад

Уряд виходив з того, що для розвитку територій, місцеве самоврядування повинно мати широке коло повноважень, достатньо ресурсів для їх виконання та бути відповідальним за ефективність прийнятих рішень. Це три важливі складові спроможності місцевого самоврядування забезпечили на територіях якісні і доступні

послуги – освітні, медичні, соціальні, адміністративні, безпекові, послуги благоустрою та інші.



Однак громади в Україні були надто подрібненими. Вони не мали достатньо внутрішнього людського і матеріального ресурсів, щоб ефективно виконувати передані на їх рівень повноваження. В Концепції констатували, що на початку реформи, в Україні налічувалося близько 12 тисяч територіальних громад. У більшості з них чисельність жителів складала від 500 до 3 тисяч осіб, у багатьох з них не було виконавчих органів відповідних сільських рад, бюджетних установ, комунальних підприємств...

Тому Уряд, в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпочав з формування спроможних громад шляхом їх об'єднання.

Важливо, що починаючи

з 2015 року і до завершення цього етапу реформи

– 2020 року,

об'єднання

громад

відбувалося

за принципом

добровільності.

Цим інструментом скористалися майже 5000 місцевих рад, які, об'єднавшись, сформували понад тисячу нових громад. Більшість з них перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Для громад це означало можливість самостійно вирішувати більшість питань розвитку їх територій.



Водночас, на 2020 рік в Україні залишалось понад 6000 місцевих рад, які не скористалися можливістю самотужки вирішити долю свого подальшого розвитку. Відповідно, мешканці цих територій залишалися жити в старих умовах управління, при яких всі послуги – в районному центрі, і питання розвитку їх населених пунктів також вирішували районні чиновники.

Завдання ж реформи – запровадити повсюдність ефективного місцевого самоврядування, скрізь створити однаково сприятливі умови для розвитку. З огляду на те, що, відповідно до Конституції України, в 2020 році мали відбутися чергові місцеві вибори, а також те, що реформа не може тривати безкінечно, держава завершила процес формування громад, визначивши урядовими рішеннями їх центри та, затвердивши їх території. Звісно, цим рішенням передували сотні консультацій з представниками громад, областей, асоціацій органів місцевого самоврядування, народними депутатами, експертами.



Таким чином було завершено формування нового адміністративно-територіального устрою базового рівня. На карті України з'явилося 1470 територіальних громад: 410 міських, 433 селищних та 627 сільських. Населених пунктів в Україні – 28,6 тис. Усі утворені громади – рівні за статусом, повноваженнями і податками.



Утворення громад та районів на території Автономної Республіки Крим Україна вирішуватиме після деокупації території свого півострова.

Нововведенням у системі місцевого самоврядування стало запровадження інституту старост.

**Староста** – посадова особа місцевого самоврядування, завдання якої полягає в тому, щоб інтереси всіх жителів населених пунктів територіальних громад були належним чином представлені в громаді, а соціальні, побутові та інші потреби мешканців були задоволені, щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, ефективно.

Станом на вересень 2021 року в Україні утворено 8065 старостинських округів, які є територією юрисдикції старост.

Важливо, що крім представницьких функцій, старости надають низку адміністративних послуг для мешканців свого округу.



## Формування ефективних районів

Районний поділ в Україні, за своїми параметрами, не відповідав сучасним потребам організації ефективної територіальної влади.

До реформи субрегіональний рівень місцевого самоврядування налічував 490 районів. Наприклад, 6 районів було з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживало більше 100 тисяч людей,

у 3 районах – понад 150 тисяч. Отже і навантаження на місцеві органи виконавчої влади було різним при однакових функціях, а вневеликих районах їх утворення – невиправданим.



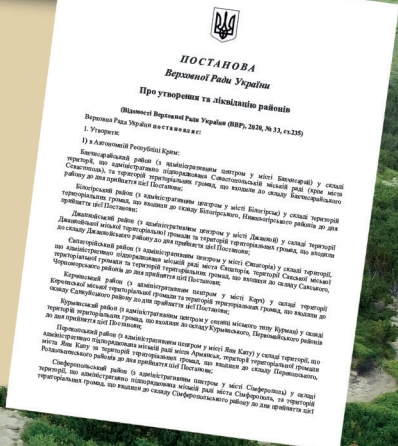
Вже в перші роки реформи майже половина районів були повністю або більш як на половину покриті новоутвореними громадами. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система управління втратила збалансованість.

Чи можна було залишати все як є і нічого не змінювати?

Одне із завдань реформи - визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами. Для виконання цього завдання на районному рівні Україна опиралася на «Номенклатуру територіальних одиниць NUTS-3» Європейського Союзу.

Питання формування нових, ефективних районів було не менш складним і дискусійним в суспільстві, ніж об'єднання громад. Потрібно було знайти компроміс між усіма учасниками реформи. Тим більше, пік цих дискусій припав саме на період жорсткого карантину, який ввели в країні через пандемію коронавірусу. Зустрічі, перемовини, експертні обговорення відбувалися онлайн і це ускладнювало роботу. Невдовзі, слідом за урядовими рішеннями щодо визначення центрів громад та затвердження їх територій, наступний крок зробила Верховна Рада України – ліквідувала 490 попередніх районів та натомість створила 136 нових.

У жовтні 2020 року місцеві вибори в Україні відбулися на новій територіальній основі громад і районів. Це стало завершенням важливої складової реформи місцевого самоврядування. Попереду – робота над розвитком громад.





## Фінансова децентралізація

Поряд з процесом добровільного об'єднання громад, держава впроваджувала фінансову децентралізацію.

Наприкінці 2014 року, за поданням Уряду, Верховна Рада України прийняла зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Змінами передано органам місцевого самоврядування додаткові бюджетні повноваження і закріплено джерела доходів для їх реалізації.

Перші об'єднані громади, на початок 2016 року таких було 159, отримали повну бюджетну самостійність у наповненні своїх бюджетів та їх використанні. Зросла кількість джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запроваджено деякі нові місцеві податки. Систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Держава впровадила фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.





Також було запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну. Їх громади спрямовували на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я. Вагомою підтримкою громад з боку держави стала субвенція на розвиток їх інфраструктури.

Вже за результатами 2016 року місцеві бюджети новоутворених громад зросли в три-сім разів. Якщо на старті реформи місцевого самоврядування, у 2014 році, власні доходи загального фонду місцевих бюджетів склали 68,6 млрд грн, то в 2016 році, коли почали діяти норми фінансової децентралізації, цей показник склав 146,6 млрд грн, у 2017 році – 173,5 млрд грн, у 2018 – 234,1 млрд грн, в 2019 – 275,2 млрд грн, а в 2020 році – 290,1 млрд грн.





Проте просто цифри фінансів мало про що говорять. Більш красномовними є результати громад, досягнені ними завдяки зростанню надходжень до місцевих бюджетів.



На місцях активізувалися будівельні роботи. За роки реформи відновлено та побудовано тисячі об'єктів соціальної інфраструктури: школи, дитячі садочки, інклюзивні центри, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти, заклади культури, дитячі та спортивні майданчики, скейтпарки, футбольні поля і цілі спортивні комплекси.

Громади почали відновлювати місцеві дороги, запускати маршрути громадського транспорту, закуповувати шкільні автобуси, комунальний та спеціалізований медичний транспорт та транспорт для людей з інвалідністю; відкривати поліцейські станції і Центри безпеки.



Якісні перетворення почалися і в сферах благоустрою, поводження з твердими побутовими відходами, водозабезпечення та водовідведення: громади отримали можливість зробити свої вулиці освітленими в темну пору доби і безпечними, оснастити їх цілодобовим

відеоспостереженням,

оновити мережі,

покращити

їх обслуговування,

впроваджу-

вати централізо-

ваний збір сміття.



Іншими словами, громади вперше за всі роки незалежності отримали можливість вирішити проблеми, які накопичувалися роками.

Абсолютно новим завданням для громад стало забезпечення їх мешканців адміністративними послугами.

Тут їм довелося починати все з чистого листа:

пошук приміщень, які б підходили для розміщення в них Центрів

надання адміністративних послуг або будівництво нових; навчання кадрів, облаштування ЦНАПів технікою, програмним забезпеченням, розробка та впровадження мережі віддалених робочих місць таких центрів.



Значну допомогу громадам у створенні Центрів надання адміністративних послуг надають держава і міжнародні програми технічної допомоги. Сьогодні і мешканці великих міст, і мешканці невеликих сіл отримують адміністративні послуги у 936 Центрах, 104 їх територіальних підрозділах. Додатково створено більше 1200 віддалених робочих місць Центрів та функціонує 24 мобільні ЦНАПи.



Справедливо буде зазначити, що найбільший прогрес у розвитку громад спостерігається там, де місцева влада веде тісну комунікацію з населенням, де спільно працюють над стратегіями розвитку і проектами, де постійно удосконалюються і підвищують управлінський рівень, де вміють знаходити баланс між фінансовим забезпеченням і пріоритетами громади.



## Земельна децентралізація

У квітні 2021 року держава суттєво вдосконалила на законодавчому рівні систему управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. Як наслідок, у комунальну власність усіх 1470 громад передані землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів, в тому числі і землі сільськогосподарського призначення. Таким чином забезпечено ще один важливий принцип – повсюдність місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування отримали можливість чітко встановити межі громад, провести інвентаризацію і оцінку земель, розробити комплексний план розвитку територій, контролювати використання земель, залучати інвесторів. Усе це – величезні можливості для наповнення місцевих бюджетів і розвитку територій.



## Реформа триває

Наступний етап реформи передбачає розбудову системи місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі. Це великий комплекс нових завдань: методична допомога новим громадам у їх становленні та зміцненні економічної спроможності; прийняття важливих законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою; зміни до бюджетного законодавства та інших законів, що визначають делеговані повноваження органів місцевого самоврядування і багато інших документів, які мають істотне значення для побудови ефективної системи місцевого самоврядування і розвитку громад.



Ключовим завданням є підготовка та прийняття змін до Конституції України, які закріплять децентралізовану систему на всіх рівнях управління і забезпечать незворотність здобутків. Таким чином Україна забезпечить функціонування системи місцевого самоврядування у відповідності до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування.





