

КОНЦЕПЦІЯ

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Проблема, яка потребує розв'язання

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

З майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад — менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад — менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст та великих селищ.

Суттєвого вдосконалення також потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті), призводять до конфлікту компетенції, як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоєфективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Реалізація структурних реформ матиме більш комплексний і стійкий економічний ефект, за умови гармонізації їх пріоритетів і етапів з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- загрозлива зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та загроза техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що веде до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості;

- тенденція до надмірної централізації повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів;

- порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування викликало відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилило політичну та соціальну напругу серед сільського населення.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які не були вирішені належним чином за роки незалежності.

Мета концепції

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень в системі органів місцевого самоврядування та в системі органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;

- встановлення механізмів координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції України та законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на основі наступних принципів:

- верховенства права та законності;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності адміністративних та соціальних послуг;
- підзвітності і підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;
- правовій, організаційній та фінансовій спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- стимулювання економічного зростання територій.

Завдання реформи

1. Забезпечити доступність та якість публічних послуг.

1.1. Базові адміністративні та соціальні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів. Основою таких стандартів мають бути:

- територіальна доступність. Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися у громаді, де проживає особа;
- зручність. Базові адміністративні послуги повинні надаватися в одному приміщенні, у зручний для споживачів спосіб;
- інформаційна відкритість. Інформація про базові послуги (порядок і умови їх отримання) має бути доступною у кожному населеному пункті;
- професійність. Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися фаховим персоналом, що добре обізнаний у відповідних категоріях справ та виконує свої функції на оплачуваній основі. Запровадження системи безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування.

1.2. Для забезпечення доступності та якості адміністративних та соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації.

1.3. Повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення державних програм.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для їх реалізації повноважень на такому рівні.

1.4. Для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою:

- удосконалюється система залучення громадськості до розробки управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

- визначається достатня податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень та встановлюється ґрунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування державою делегованих повноважень;

- на кожному адміністративно-територіальному рівні створюються представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

- забезпечується ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

2. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами.

2.1. Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави, передбачивши при цьому, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

 - базовий: адміністративно-територіальні одиниці - громади;

 - районний: адміністративно-територіальні одиниці – райони;

регіональний: адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м.Київ, м.Севастополь;

- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, наявність анклавів та ексклавів не допускається;

- в межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, повинен бути максимально наближеним до географічного її центру;

- територія адміністративно-територіальної одиниці визначається на основі доступності послуги швидкої допомоги в ургентних випадках, та пожежної допомоги не має перевищувати 20 хвилин.

2.2. Функціонування на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою відповідних органів місцевого самоврядування та (або) місцевих органів виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

- районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень.

3.1. Визначені законом повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені відповідними ресурсами для їх здійснення.

3.2. Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету розраховується на основі уніфікованих стандартів надання адміністративних та соціальних послуг. Дотація вирівнювання надається безпосередньо до кожного місцевого бюджету.

3.3. Фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень складають податки та збори, які за своєю природою зв'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Суттєво розширюються права органів місцевого самоврядування щодо визначення податкової бази та регулювання ставок оподаткування.

3.4. Не допускається надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів. Пільги по податках можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки.

3.5. Органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку через спрощення процедур погодження запозичень та місцевих гарантій та збалансування їх з способами державного контролю, спрямованого на забезпечення органів місцевого самоврядування від банкрутства.

3.6. Підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

3.7. Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, в тому числі земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності. Територіальні громади мають отримати право розпоряджатися земельним ресурсом в межах своєї території.

3.8. Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад, для реалізації спільних програм та для більш ефективного надання адміністративних та соціальних послуг населенню суміжних територіальних громад.

4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях.

4.1. Запровадження ефективних механізмів громадської участі у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку громади, ухвалення статутів територіальних громад, схем планування території (генпланів міст, сіл, селищ), тощо.

4.2. Надання загальним зборам громадян за місцем проживання, згідно із законом, права ініціювати позачергові звіти посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також встановлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів.

4.3. Створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння здійсненню громадських експертиз проектів рішень та рішень органів місцевого самоврядування.

4.4. Забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум, мінімізувати можливості адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму.

4.5. Удосконалення процедури створення органів самоорганізації населення (ОСН), визначення чіткого порядку делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для ОСН, їх витрачання, звітування за їх використання, матеріально-технічних засобів для діяльності.

4.6. Поширення практики створення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, які складаються із більш як одного населеного пункту, наділення їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування.

5. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

5.1. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

5.2. За місцевими державними адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду.

5.3. Позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2012 - 2014 рр.) передбачається:

розробити та прийняти акти законодавства щодо удосконалення та впровадження механізмів демократії участі на місцях, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами;

створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому 3 роки надання державної підтримки новоутвореним об'єднаним громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

запровадити співробітництво територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації; прийняти закони про співробітництво територіальних громад, про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо визначення основних засад фінансування проектів такого співробітництва);

уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів та забезпечити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

створити постійно-діючі робочі групи з підготовки, популяризації та проведення реформи місцевого самоврядування в кожному регіоні з залученням до їх роботи науковців, краєзнавців, представників громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування;

визначити на законодавчому рівні власні повноваження, функції, права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування за надання населенню якісних адміністративних та соціальних послуг;

забезпечити комплексну підготовку посадових осіб, залучених до проведення реформи на національному та регіональному рівнях;

запровадити систему безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування;

провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громади схемами планування території та генеральними планами.

На другому етапі впровадження (2015—2017 рр.) передбачається:

законодавчо врегулювати систему адміністративно-територіального устрою;

здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць в регіонах та підготувати проекти необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;

завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

створити конституційну основу утворення виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;

створити конституційну основу утворення виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями.

здійснити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та перерозподіленими повноваженнями;

провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування передбачає:

визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня їх фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади;

удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

визначення на законодавчому рівні вимог до якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості;

забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України;

утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, в тому числі виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати створення та обирати органи самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости та обирати його, які входять до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею;

визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення існування в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць;

утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

Реформування територіальної організації влади передбачає:

зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних та соціальних послуг населенню та юридичним особам;

формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами.

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме:

правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

доступності адміністративних та соціальних послуг, підвищенню їх якості;

впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях;

формуванню ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних;

стимулюванню економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Обсяг фінансових ресурсів

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також міжнародної технічної та фінансової допомоги.
