

## **В Україні розпочато процес реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

*Важливою складовою конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою децентралізації та розширення повноважень місцевої влади на принципах субсидіарності, деконцентрації влади та ресурсів.*

*Ключові зміни до Конституції України стосуються розділів IX «Адміністративно-територіальний устрій» і XI «Місьцеве самоврядування». Також пропонуються деякі зміни до розділів IV «Верховна Рада України», V «Президент України» та VI «Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади».*

*Прийняття відповідних змін до Основного Закону України забезпечить створення належної правової основи для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед них: нова редакція закону «Про місьцеве самоврядування», «Про місцеві державні представництва», зміни до Бюджетного кодексу, а також низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.*

На засіданні Уряду України 1 квітня 2014 року було схвалено **Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні**, основною *ідеєю* якої є децентралізація влади в країні, суттєве розширення повноважень територіальних громад, зміна системи управління на обласному та районному рівнях.

До 1 жовтня 2014 року триватиме широке громадське обговорення, організація та забезпечення проведення якого покладені на Віце-прем'єр-міністра - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Володимира Гройсмана.

Концепція є консенсусним рішенням і була попередньо погоджена з усіма обласними та міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, іноземними та українськими експертами, а також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. Документ відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування та виступає основою для подальшої розробки законодавства з питань місцевого самоврядування.

**Головними завданнями** реформи є забезпечення доступності та якості публічних послуг, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, а також створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

**Основними принципами** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади встановлено:

- визначення обґрунтованих засад діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчих органів влади, здатних забезпечувати доступні та якісні послуги громадянам;
- створення надійних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення прямих та делегованих інтересів громадян органами

- самоврядування (право місцевих громад на організацію та проведення місцевого референдуму);
- розподіл повноважень в системі місцевого самоврядування та виконавчими органами влади на всіх рівнях адміністративно-територіальної системи на принципах субсидіарності та децентралізації влади;
- створення механізму державного контролю за виконанням рішень органами місцевого самоврядування згідно з Конституцією та законами України;
- якомога більше залучати населення до прямого державного правління та прийняття рішень на рівні селища, села, громади тощо.

**Основними нововведеннями** запропонованої програми децентралізації влади є:

- **запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України** – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- **передача функцій виконавчої влади** від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- **розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності** і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- **чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами**, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;
- **ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.**

**Критеріями адміністративно-територіального поділу** в державі визначено такі рівні:

- базовий (громада);
- районний рівень (район);
- регіональний (АР Крим, області, м. Київ та Севастополь).

Зазначені адміністративно-територіальні одиниці є неподільними; територія базового рівня визначається згідно з доступністю основних видів громадського транспорту до території комуни (час, необхідний для приїзду карети швидкої допомоги чи пожежників, не повинен перевищувати 30 хв.)

Кожен рівень адміністративно-територіальної системи **має відповідні органи самоврядування**, а саме:

- на базовому рівні: село, місто, міська рада та її виконавчі органи, представницькі органи виконавчих органів влади;
- на районному рівні: районні ради та їхні виконавчі органи, районні державні адміністрації, територіальні органи центральної виконавчої влади;
- на регіональному рівні: РМ АР Крим, обласні ради та їхні виконавчі органи, обласні державні адміністрації (або префектури), міські ради м.Київ та м.Севастополь та їхні виконавчі органи, міські державні адміністрації м.Київ та м.Севастополь, територіальні органи центральної виконавчої влади.

Передбачається, що у питаннях фінансування органів місцевого самоврядування ці зміни сприятимуть **прямій передачі коштів** державного бюджету безпосередньо бюджетам локального рівня, **встановленню податків і мит**, що відповідають

адміністративно-територіальній одиниці та формують основу фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, **розподілу** коштів, отриманих від податків на прибуток нещодавно сформованих юридичних формувань локальним бюджетам на 5 років з моменту здійснення таким формуванням інвестицій; **наданню повноважень** місцевим органам самоврядування самостійно регулювати рівні податків та мит; **попередженню порушення податкових правил** іншими органами місцевого самоврядування та виконавчих органів, що призводить до падіння власних прибутків локальних бюджетів.

Також пропонується визначення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, за яким закріплене право на частку загальнонаціональних податків. Наприклад, до 25% частини податку на доходи фізичних осіб, від 10% до 25% частин податку на прибуток підприємств, повністю – земельний податок та єдиний податок, частково – екологічний податок.

Вперше в українській державотворчій практиці пропонується законодавче обмеження строків повноважень районних та обласних рад та їхніх голів – 5 років. Голови районної та обласної рад обиратимуться відповідними радами та очолюватимуть виконавчий комітет ради. Склад виконавчого комітету ради формуватиметься за поданням обраного голови районної чи обласної ради.

**Реалізацію** Концепції буде здійснено в два етапи:

- на першому (протягом 2014 р.) передбачається **внесення змін** до Конституції України в частині **утворення** виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу між ними повноважень, **вдосконалення** правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання, введення додаткових гарантій роботи органів самоорганізації населення, **створення сприятливих правових умов** для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування. Крім того, заплановане **створення правових засад для територіальної громади на добровільні об'єднання**, що передбачає державну допомогу таким громадам протягом 5 років з моменту їх започаткування, а також створення правових засад для реалізації права територіальної громади до співпраці на засадах організаційної взаємодії та отримання держпідтримки реалізації таких проектів. Перший етап також має на меті **проведення моделювання** адміністративно-територіальних одиниць у регіонах, **завершення формування** всієї необхідної законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення. ЦОВВ, відповідальним за проведення реформи місцевого самоврядування визначено **Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України**;
- на другому етапі реалізації (2015-2017 рр.) передбачено **уніфікацію та стандартизацію** публічних послуг, що надаються населенню, беручи до уваги **принципи максимальної доступності послуг для споживачів**, а також правові засади для створення рівних умов належного фінансування адміністративно-територіальних одиниць, **проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади**, проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування, а також вдосконалення системи планування території.

У рамках широкого публічного обговорення основних засад децентралізації виконавчої влади в Україні Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України відбулася низка розширених нарад за участю представників органів місцевого самоврядування.

Під час першого засідання 6 травня 2014 р. представники Волинської, Донецької, Луганської та Львівської областей обговорили питання визначення шляхів реалізації реформи місцевого самоврядування та внесення відповідних змін до Конституції України згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

20 травня 2014 р. відбулася друга розширена нарада з питань децентралізації виконавчої влади в Україні, участь в якій взяли Міністр юстиції України П.Петренко, віцепрезидент Європейської Комісії С.Каллас, Глава Представництва ЄС в Україні Я.Гомбінські, а також представники органів місцевого самоврядування Дніпропетровської, Івано-Франківської, Одеської та Тернопільської областей. Захід було присвячено засадам децентралізації фінансових ресурсів та надання адміністративних послуг, а також проектам внесення відповідних змін до Конституції України.

13 червня у рамках робочого візиту до м.Житомир Віце-прем'єр-міністр - Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Гройсман заплановане проведення чергового «круглого столу» щодо обговорення законодавчих ініціатив стосовно децентралізації державної влади.

Кабінетом Міністрів України також схвалено **проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад»** - перший з низки законопроектів, які Уряд готує на реалізацію програми децентралізації влади та підвищення незалежності громад.

2 червня 2014 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування відбулося засідання круглого столу на тему: «Актуальні питання законодавчого регулювання співробітництва територіальних громад». Під час заходу Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Гройсман презентував проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Участь в широкому публічному обговоренні законопроекту взяли народні депутати України, представники місцевого самоврядування, експерти Ради Європи, Національного Демократичного Інституту (НДІ), швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні». Під час заходу було обговорено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, їхні принципи, форми, механізми, а також норми його стимулювання, фінансування та контролю.

Крім того, до низки законопроектів, які Уряд готує до розгляду у рамках реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування належать:

- «Про право територіальних громад на об'єднання»;
- «Про співробітництво територіальних громад»;
- «Про засади державної регіональної політики»;
- «Про стратегію регіонального розвитку до 2015 р.» .

Також підготовлено до ратифікації Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органів місцевого самоврядування.