

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 2014 року №

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 діяльності його органів.

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 виявились неспроможними виконувати всі повноваження місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб 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, соціальних та інших послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, виконавчими органами, створеними ними установами та організаціями, далі - публічних послуг, що надаються на відповідних територіях.

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 у більш як половині чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – 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 наданих їм законом повноважень.

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, обтяжлива для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Суттєвого вдосконалення потребує також 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) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а отже, до неналежної організації регіональної та місцевої влади, неефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Реалізація структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту 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;

зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення 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 місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через відірваність від виборців депутатського корпусу, залежного від місцевих організацій політичних партій, соціальну дезінтегрованість самих громад, 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 призводить до зниження ефективності

використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

тенденція до надмірної централізації повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів;

відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги серед сільського населення через відсутність повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені виклики посилюються проблемами правового, законодавчого та інституційного характеру, а також неузгодженістю реформ у різних сферах без реформування системи місцевого самоврядування та територіального устрою держави.

Мета концепції

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної створити та підтримувати повноцінне життєве середовище для громадян, 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, здатних забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також, значною мірою, необхідну для цього ресурсну базу;

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

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

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

запровадження механізму державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

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

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється виходячи з таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій.

Завдання реформи

Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, основою яких мають бути:

- територіальна доступність – базові публічні послуги повинні надаватися у громаді, в якій проживає особа;
 - зручність для надання базових адміністративних та соціальних послуг у зручний для споживачів спосіб - органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру;
 - інформаційна відкритість – інформація про послуги, порядок і умови їх надання повинна бути доступною у кожному населеному пункті;
 - професійність – послуги повинні надаватися фаховим персоналом,
- Має функціонувати система безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується через оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного

потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Ці повноваження поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення державних програм.

Основні повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня:

- місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвиток місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення);
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрій території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення і утилізація відходів, утримання житла комунальної власності);
- організація пасажирських перевезень на території громади;
- утримання доріг комунальної власності в поселеннях;
- громадська безпека;
- гасіння пожеж;
- середня, дошкільна та позашкільна освіта;
- швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, профілактика хвороб;
- культура та фізична культура (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- соціальна допомога через територіальні центри;
- адміністративні послуги через центри надання таких послуг.

Послуги органів виконавчої влади, що надаються на базовому рівні:

- санітарно-епідеміологічний захист;
- соціальний захист населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейське обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

Основні повноваження органів місцевого самоврядування районного рівня:

- виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
- надання медичних послуг вторинного рівня.

Основні повноваження органів місцевого самоврядування обласного рівня:

- регіональний розвиток;
- охорона довкілля;
- розвиток обласної інфраструктури, передусім шляхів обласного значення, міжрайонного та міжобласного пасажирського транспорту;
- забезпечення професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;

- розвиток культури, спорту, туризму.

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

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

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

визначається достатня податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, виходячи з об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

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

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

Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються такими органами

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, 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, міста Київ і Севастополь);

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

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

територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних послуг, що надаються у громаді (швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, час якої не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи публічної 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 державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень

Належні матеріальні, фінансові, кадрові та організаційні умови для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень створюються на основі таких принципів:

визначені законом повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені відповідними ресурсами для їх здійснення;

обсяг дотації вирівнювання розраховується на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

трансферти з державного бюджету надаються безпосередньо кожному місцевому бюджету;

фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень становлять податки та збори, які за своєю природою пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

забезпечується закріплення за місцевими бюджетами частини від податку на прибуток новостворених юридичних осіб протягом 5 років від дати інвестування в юридичну особу.

Встановлюється право органів місцевого самоврядування щодо регулювання ставок місцевих податків.

Не допускається надання іншими органами публічної влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки.

Органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку через спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності органів місцевого самоврядування;

підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, зокрема земля, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також податки і збори;

територіальні громади повинні отримати право розпоряджатися земельними ресурсами у межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм демократії участі;

запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку громади, ухвалення статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установа обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів;

утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння здійсненню громадських експертиз проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку наділення їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для зазначених органів, витрачання ними зазначених коштів, звітування про їх використання;

поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, які складаються з більш як одного населеного пункту, наділення їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування;

запровадження механізму державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

перетворення місцевих держадміністрацій в контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

за місцевими державними адміністраціями закріплюється контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування, при цьому місцеві ради не мають права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік.) передбачається:

розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму демократії участі на місцях, удосконалення 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 надання протягом трьох років державної підтримки утвореним об'єднаним громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки проектів такого співробітництва;

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;

визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформи та запровадити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення реформи місцевого самоврядування через створення комітету з реформи на чолі з Прем'єр-міністром України;

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

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

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.

На другому етапі реалізації Концепції (2015—2017 роки) передбачається:

уніфікувати і 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;

провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

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

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме:

посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

доступності публічних 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;

запровадження стандарту (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

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 органів 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;

соціально-економічному розвитку територіальних громад та регіонів;

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

визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць;

утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;

перетворенню місцевих держадміністрацій в контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

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