



ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



АСОЦІАЦІЯ
МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



2015

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



**АСОЦІАЦІЯ
МІСТ УКРАЇНИ**
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

2015

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Видання розроблено в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджується Асоціацією міст України. Зміст видання є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США. Дозволяється вільно копіювати, перевидавати й розповсюджувати на всій території України всіма способами, якщо це здійснюється безоплатно для кінцевого споживача. Посилання на Асоціацію міст України є обов'язковим.

Скорочення в тексті:

АМУ – Асоціація міст України

АРК – Автономна Республіка Крим

ВЦА – військово-цивільна адміністрація

ДАБІ – державна архітектурно-будівельна інспекція

Держбюджет – Державний бюджет України

Держгеокадастр – Державне агентство з питань геодезії, картографії та кадастру України

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЗМІ – засоби масової інформації

Кабмін, КМУ – Кабінет Міністрів України

МБРР – Міжнародний банк реконструкції і розвитку

МВС – Міністерство внутрішніх справ

Мінфін – Міністерство фінансів України

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

МОН – Міністерство освіти і науки України

НКРЕКП – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

ОДА, облдержадміністрація – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОСББ – об'єднання співвласників багатоквартирних будинків

ОСН – органи самоорганізації населення

ОБСЕ – Організація за безпеку та співробітництво в Європі

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

USAID – Агентство США з міжнародного розвитку

ВСТУП

З 1 січня 2016 року набуває чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що є вагомим кроком на шляху інтеграції України до європейського співтовариства. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження.

Звітний рік ознаменувався гідним продовженням процесів реформування місцевого самоврядування, започаткованих в результаті Революції гідності. Відбулася бюджетна і податкова реформа, що забезпечила територіальні громади додатковими ресурсами. Розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Відбулися чергові місцеві вибори на новій законодавчій основі. Водночас у розвитку місцевого самоврядування виникли нові проблеми та загрози.

В цьому звіті розглянуто перебіг та результати зазначених процесів протягом 2015 року, перспективи дальшого розвитку реформи місцевого самоврядування.

Звіт заснований на результатах моніторингу стану місцевого самоврядування, який здійснюється Асоціацією міст України в рамках Проекту ДІАЛОГ, впроваджуваного спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Попередні результати цього моніторингу відображалися в річних звітах «Міське самоврядування в Україні» за 2010, 2011, 2012, 2013 та 2014 роки.

Звіт адресується самим органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам – кожному, хто цікавиться цими питаннями.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ЕТАП РЕАЛІЗАЦІЇ

Звітний рік ознаменувався переходом цієї реформи від підготовчого етапу до етапу реалізації.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів від 01.04.2015 р. № 333, наріжним каменем побудови спроможних територіальних громад є забезпечення їх відповідною територіальною основою. Фактично, мова йде про адміністративно-територіальну реформу на базовому рівні місцевого самоврядування шляхом консолідації дрібних територіальних громад. Причому для її здійснення, принаймні на першому етапі, обрано добровільний, а не адміністративний принцип укрупнення громад.

П'ятого лютого Верховною Радою, після піврічного зволікання, в повторному другому читанні було прийнято Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – Закон). Від того часу політика АМУ була спрямована на забезпечення умов для консолідації критичної маси територіальних громад ще до чергових місцевих виборів, що мають відбутися 25 жовтня цього року. Це розглядалося як вирішальна умова для здійснення реформи місцевого самоврядування в прийнятні терміни.

Хоча Президентом України зазначений Закон був підписаний лише 3 березня, а набрав чинності ще через декілька днів, однак вже в середині лютого до Асоціації міст почали звертатися місцеві ради по роз'яснення щодо застосування Закону при реалізації права громад на об'єднання. В зв'язку з тим, що основна маса таких звернень надходила з міст районного значення, селищ та сіл, були оперативно підготовлені та проведені наради з міськими головами міст районного значення (13 лютого) та селищними і сільськими головами (19 лютого).

У зазначених нарадах, крім сільських, селищних, міських голів, керівництва та експертів АМУ, взяли участь заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Негода, народні депутати України – зокрема, О.Березюк, А.Матвієнко. Відбулися обміни думками, були надані роз'яснення з практичних питань здійснення об'єднання громад та ресурсного забезпечення майбутніх об'єднаних громад.

За результатами нарад експертами Асоціації були розроблені та розміщені на сайті АМУ інформаційно-методичні матеріали з питань об'єднання громад.

Результати нарад були використані при розробці Методики формування спроможних територіальних громад, яка здійснювалася робочою групою при Мінрегіоні за активної участі фахівців АМУ. Зокрема, враховано потребу в обов'язкових консультаціях з уповноваженими представниками територіальних громад та громадськістю в процесі формування громад та розробки передбачених законом про об'єднання громад Перспективних планів формування територій спроможних територіальних громад. Проект було внесено на розгляд Кабінету Міністрів та схвалено 8 квітня постановою Уряду № 214.

Методикою передбачено, зокрема, визначення:

- потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад;
- зон навколо них, де доступність до центрів надання ургентних публічних послуг, розташованих в адміністративних центрах, складає не більше 30 хвилин по існуючій дорожній мережі;
- меж територій утворюваних спроможних територіальних громад.

Передбачено, що потенційними адміністративними центрами територіальних громад мають визначатися, в першу чергу, наявні міста обласного значення та населені пункти, що є районними центрами.

В зонах, що не покриваються зонами впливу зазначених населених пунктів, потенційними адміністративними центрами можуть визначатися міста, селища, села, що історично мали статус районних центрів та знаходяться на відстані понад 20 км від міст обласного значення та населених пунктів – чинних районних центрів. Ще однією умовою віднесення таких населених

пунктів до потенційних центрів спроможних громад є хоча б часткова наявність в них відповідної інфраструктури.

АМУ провела опитування місцевих рад селищ та міст районного значення, що не є районними центрами, щодо спроможності відповідного населеного пункту бути центром громади. Малася на увазі ресурсна та інфраструктурна забезпеченість надавати повний перелік послуг, передбачений для органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. З рад, що надіслали відповіді, понад 80% підтвердили спроможність їхніх населених пунктів бути адміністративними центрами об'єднаних громад.

Однак у практиків одразу виникла низка питань.

Так, Законом передбачено доволі складну процедуру ініціювання об'єднання, обговорення цього питання в територіальних громадах, підготовки та громадського обговорення проектів рішень про об'єднання. При цьому терміни проведення різних етапів об'єднання виявилися недостатньо однозначно визначеними. Йдеться, наприклад, про проведення громадських обговорень ініціативи про об'єднання спочатку в самій громаді-ініціаторі, а потім у громадах, яким зроблено пропозицію про об'єднання, протягом 30 днів кожне. Передбачено також громадське обговорення проектів рішень про об'єднання – протягом 60 днів. Та й саме питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад має розглядатися сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд. Подібним чином визначено терміни проведення й інших етапів об'єднання.

Частина практиків місцевого самоврядування витлумачили визначені Законом терміни етапів об'єднання територіальних громад як однозначні, що повинні тривати не менше визначеного в Законі часу. Підрахувавши таким чином сумарний час, необхідний для здійснення всіх етапів об'єднання, вони дістали в результаті не менше 175 днів і стали висловлювати сумніви у можливості завершити процес об'єднання громад до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів там, де процес об'єднання буде ініційовано пізніше від початку березня. Тому в зацікавлених колах виникла дискусія про адекватне тлумачення виразу «протягом (певної кількості) днів»:

- чи він означає необхідність витратити на виконання тих чи інших заходів повністю названий у відповідній нормі закону час?
- чи він означає граничний час, у межах якого має бути виконано передбачений захід?

Такі питання виникали вже під час згаданих вище тематичних нарад з міськими головами міст районного значення та сільськими й селищними головами. Вони надходили і в порядку звернень до Центру правової допомоги АМУ.

Експерти АМУ шляхом вивчення та аналізу аналогій у чинному законодавстві прийшли до висновку, що в Законі йдеться про граничні часові рамки, не пізніш яких має бути завершено захід або здійснена відповідна дія. Згодом, 17 червня, Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на своєму засіданні приєднався до цього тлумачення відповідних законодавчих норм.

За розрахунками, розміщеними на сайті АМУ, загальна тривалість процесу об'єднання громад, у разі здійснення окремих етапів у мінімально можливих термінах, може складати 62 дні. Було визначено, що граничним терміном ініціювання процесу об'єднання, за умови оперативного здійснення наступних етапів, можна вважати середину червня 2015 року, і що територіальні громади, які його розпочнуть в цих межах, зможуть завершити об'єднання до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів.

Тим часом з середини квітня розпочався процес ініціювання об'єднання територіальних громад. Зокрема, Миргородська міська рада 14 квітня запропонувала об'єднатися 33 населеним пунктам з 9 сільських рад. Тростянецька міська рада Сумської області запросила до об'єднання 30 навколишніх сіл з 11 сільських рад. Курахівська міська рада Донецької області запропонувала таке об'єднання 16 прилеглим селам і селищам.

Однак іншим питанням, що стримувало розвиток процесів об'єднання відповідно до Зако-

ну на початковому етапі, було відставання з розробкою та прийняттям в областях передбачених статтею 11 Закону та Методикою регіональних Перспективних планів формування територій спроможних (об'єднаних) територіальних громад (далі – Перспективні плани). Такі Перспективні плани мали передбачати створення спроможних територіальних громад на оптимальній територіальній основі для забезпечення максимальної ефективності управління, в тому числі використання бюджетних коштів.

Законом визначено, що Перспективні плани мають розроблятися Радою міністрів АРК та обласними державними адміністраціями на основі Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика) і включати графічну частину, яка відображає межі спроможних територіальних громад, потенційні адміністративні центри таких громад та всі населені пункти, а також паспорт спроможної територіальної громади з описом кожної такої громади. Проект кожного Перспективного плану має бути схвалений Верховною Радою АРК чи відповідною обласною радою та затверджений Кабінетом Міністрів України.

Для успішного проведення об'єднання територіальних громад та їхньої участі в чергових місцевих виборах 25 жовтня Перспективні плани мали бути затверджені ще до настання крайнього терміну ініціювання об'єднань, пов'язаного з виборчим процесом. Однак виникли організаційні проблеми своєчасної підготовки цих Планів у регіонах.

Для вирішення таких проблем і прискорення зазначеного процесу АМУ в співпраці з Мінрегіоном, у рамках підписаного між ними 16 квітня Меморандуму про співпрацю, та за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку вже на початку травня у кожній з областей України було створено регіональний Офіс реформ з компактним штатом активних та підготовлених співробітників. Офіси мали сприяти підготовці проектів Перспективних планів фахівцями відповідних підрозділів ОДА, забезпечувати їх обговорення в територіальних громадах області та затвердження Перспективних планів відповідними обласними радами.

А 30 квітня у виконавчій дирекції Асоціації міст України було створено Консультативний центр з впровадження реформи місцевого самоврядування, працівники якого почали надавати регіональним Офісам реформ методичну допомогу.

З початком діяльності Офісів реформ процес розробки проектів Перспективних планів облдержадміністраціями, їх розгляду та схвалення обласними радами прискорився. Вже 27 травня Дніпропетровська обласна рада першою в країні схвалила Перспективний план своєї області.

Вслід за цим 28 травня проект Перспективного плану схвалила Хмельницька обласна рада, 29 травня – Житомирська. Того ж дня проект Перспективного плану для Донецької області підписав голова її Військово-цивільної адміністрації.

Протягом червня проекти Перспективних планів схвалили ще 12 обласних рад – Херсонська (5.06), Миколаївська та Рівненська (12.06), Полтавська і Харківська (18.06), Чернігівська (19.06), Вінницька і Одеська (24.06), Волинська, Сумська та Черкаська (25.06), Івано-Франківська (26.06). Крім того, проект Перспективного плану Луганської області був підписаний головою відповідної Військово-цивільної адміністрації.

Слід, однак, зауважити, що Перспективний план, ухвалений Івано-Франківською обласною радою, поширювався лише на частину області з утворенням там 12 громад.

Водночас проекти Перспективних планів Львівської, Кіровоградської, Чернівецької областей були обласними радами відхилені та відправлені на доопрацювання. Частина підготовлених відповідно до Методики проектів Перспективних планів під час розгляду обласними радами були деформовані в бік збільшення кількості утворюваних укрупнених громад, а значить, з їх подібненням, що стало загрожувати реалізації принципу спроможності нових громад. Так, за середньої кількості громад, запропонованих до утворення в переважно сільських областях, що приблизно дорівнювала 50 громадам, Волинська обласна рада схвалила Перспективний план з утворенням 74 громад, Черкаська – 93, а Вінницька – 106!

Сьомого липня Львівська обласна рада перевершила цей рекорд, прийнявши Перспективний план з утворенням 160 громад! Перспективним планом для Кіровоградської області, схваленим

її обласною радою 14 липня, було передбачено утворення 43 громад. Перспективний план, схвалений Чернівецькою обласною радою 28 липня, був спрямований на утворення в цій області 35 громад.

Втім, прийняті обласними радами Перспективні плани в такій мірі суперечили Методиці формування спроможних громад, що Уряд, який розпочав з 5 серпня затверджувати обласні Перспективні плани своїми розпорядженнями, у кожному такому розпорядженні доручав відповідній облдержадміністрації «продовжити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до плану, затвердженого пунктом 1 цього розпорядження, та внесення таких пропозицій в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України».

Динаміка підготовки регіональних Перспективних планів формування територій спроможних територіальних громад наведена на мал. 1.



Мал.1. Динаміка підготовки регіональних Перспективних планів формування територій спроможних територіальних громад

Тим часом почали утворюватися об'єднані територіальні громади. Першим, 17 липня, завершився процес утворення Скалатської об'єднаної громади, що в Тернопільській області. Вона об'єднала міську та 9 сільських рад загальною чисельністю населення 14,4 тисяч жителів.

Наближався початок виборчого процесу чергових місцевих виборів. Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (частина друга статті 8) первісно передбачалося, що перші вибори таких громад мають призначатися відповідними обласними радами. Законом «Про місцеві вибори» (частина четверта статті 15) визначено, що перші місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 70 днів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня голосування самих цих виборів. Тобто, щоб відбутися одночасно з черговими виборами, призначеними на 25 жовтня, перші вибори в об'єднаній громаді мали бути призначені не пізніш 14 серпня.

Однак лише частина утворюваних об'єднаних громад встигла завершити необхідні процеси оформлення до 14 серпня. В тому числі на той час обласними радами були утворені об'єднані громади з призначенням перших виборів їхніх органів місцевого самоврядування на 25 жовтня:

Обласні ради	Дати рішень	Кількість утворених об'єднаних громад
Одеська	12.08	7
Хмельницька	13.08	23
Полтавська	13.08	10
Київська	13.08	2

Дніпропетровська	14.08	10
Чернівецька	14.08	10
Житомирська	14.08	8
Кіровоградська	14.08	5
Івано-Франківська	14.08	1

Як бачимо, такі рішення змогли на той час прийняти лише 9 з 24 обласних рад. У зв'язку з сезоном відпусток частина обласних рад не змогли вчасно зібрати необхідний кворум, а частина не прийняла рішення про утворення територіальних громад та про призначення перших виборів у них з політичних мотивів.

Таким чином, станом на кінець серпня обласними радами було призначено перші вибори в 78 об'єднаних громадах. Однак Центральна виборча комісія 28 серпня своєю постановою змогла оголосити початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад лише в 74 об'єднаних територіальних громадах. В початку виборчого процесу перших місцевих виборів було відмовлено 4 об'єднанням на той час громадам (Бучанська, Гостомельська, Нетішинська, Славутська), оскільки відповідні об'єднання передбачали зміну меж районів, і ці питання в передбаченому законодавством порядку Верховною Радою на той час вирішені не були.

Тим часом процес об'єднання громад тривав і після 14 серпня:

Обласні ради та ВЦА	Дати рішень	Кількість утворених об'єднаних громад
Луганська ВЦА	18.08	2
Донецька ВЦА	19.08	6
Хмельницька облрада	21.08	1
Запорізька облрада	27.08	6

Проте чинне на той час законодавство не давало можливості призначити в таких громадах перші вибори через порушення встановлених термінів для прийняття такого рішення. Постала загроза початку процесу чергових виборів у територіальних громадах, що вже увійшли до складу таких об'єднаних громад, а це ставило під загрозу майбутнє таких громад.

За цих умов АМУ та Мінрегіоном був терміново підготовлений та 2 вересня зареєстрований у Верховній Раді під № 3008 законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Завдяки активності АМУ та Мінрегіону, підтримці керівництва парламенту відповідний закон був прийнятий 4 вересня – в останній день перед крайнім терміном початку виборчого процесу виборів, призначених на 25 жовтня. Так само оперативно закон був підписаний Президентом України, вже 5 вересня оприлюднений у встановленому законодавством порядку та набрав чинності.

Цим законом право призначити перші вибори в об'єднаних громадах за поданням облдержадміністрацій було вилучено у обласних рад як політичних органів і передано ЦВК. Також було істотно скорочено і спрощено процес оформлення утворюваних об'єднаних громад. Завдяки цьому ЦВК на своєму засіданні 7 вересня змогла прийняти рішення, що забезпечило проведення 25 жовтня перших виборів органів місцевого самоврядування ще 85 об'єднаних громад. Таким чином, загальна кількість об'єднаних громад, що обирали свої органи місцевого самоврядування 25 жовтня, склала 159.

Але процес добровільного об'єднання територіальних громад тривав і після початку виборчого процесу місцевих виборів. Станом на 9 вересня процес об'єднання було ініційовано більш ніж в 6300 територіальних громадах, тобто в більшості всіх територіальних громад України. А одночасно в громадах, які вже прийняли рішення про об'єднання, відповідно до закону «Про місцеві вибори» відбувалися заходи чергових місцевих виборів з обрання голів і депутатів рад

адміністративно-територіальних одиниць, які в зв'язку з об'єднанням громад мали ліквідуватися. Це, знову ж таки, загрожувало ревізії об'єднання громад новообраними радами.

У зв'язку з цим 11 вересня народними депутатами А.Гордєєвим, С.Хланем та В.Дубілем було зареєстровано у Верховній Раді під № 3075 законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень організації проведення перших місцевих виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Ним передбачалося надання Центральній виборчій комісії повноваження приймати рішення про визнання чергових місцевих виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів у окремих територіальних громадах такими, що не відбулись у разі надходження до ЦВК не пізніше, як за три дні до дня таких виборів, звернення щодо утворення відповідної об'єднаної територіальної громади. Однак цей законопроект парламент своєчасно розглянути не встиг, оскільки в його роботі до завершення виборів було оголошено перерву.

Після виборів перед обраними головами та депутатами рад об'єднаних громад постали питання подальшого налагодження їхньої роботи. Зокрема:

- реєстрація новоутвореної ради;
- ліквідація на території громади рад, що припинили існування, та звільнення їхніх працівників;
- інвентаризація комунального майна нової громади;
- виконання бюджетів ліквідованих територіальних громад до кінця бюджетного року;
- визначення сіл, у яких мають діяти старости, та призначення виборів старост тощо.

Не всі ці питання виявилися законодавчо врегульованими, що вимагало відповідних законодавчих рішень. Зокрема, в Асоціації міст був розроблений, а народними депутатами України внесений на розгляд Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» (реєстр. № 3106).

Ним пропонувалася замість ліквідації органів місцевого самоврядування їхня реорганізація шляхом приєднання за спрощеною процедурою до юридичних осіб - місцевої ради територіальної громади, де перебуває центр об'єднаної громади, та виконавчого комітету зазначеної ради решти місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів, що діяли на відповідній території до об'єднання громад. Вказане мало суттєво спростити вирішення організаційних питань: усунути необхідність обов'язкового переукладення всіх договорів, спростити бухгалтерське оформлення, забезпечити стаке фінансування видатків на функціонування та оплату праці новообраних посадових осіб місцевого самоврядування, зберегти на перехідному етапі спадковість трудового колективу у адміністративному центрі, усунути проблему тотожності найменувань юридичних осіб, скоротити терміни на переоформлення правоустановчих документів на нерухоме та рухоме майно тощо.

Зрештою, практично всі запропоновані новації були враховані в пункті 33 Прикінцевих та перехідних положень прийнятого Верховною Радою 26 листопада Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Шляхи вирішення новими місцевими радами основних проблемних питань становлення були відображені в розробленому АМУ «Практичному посібнику з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад», розміщеному на сайті Асоціації. Постійна консультативна підтримка рад об'єднаних територіальних громад надавалася регіональними Офісами реформ, Асоціацією міст України, іншими організаціями.

Загалом АМУ розробила та забезпечила об'єднані територіальні громади наступними методичними посібниками:

1. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Зразки проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування щодо об'єднання громад.

2. Практичний посібник з організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних громад, та в його складі:

Модуль 1. Типовий статут територіальної громади та Примірне положення про старосту.

Модуль 2. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Модуль 3: Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів.

Модуль 4. Алгоритм основних дій з реорганізації органів місцевого самоврядування.

Модуль 5. Стратегічний план розвитку громади.

Модуль 6. Відповіді на проблемні питання.

Після виборів постали також питання якнайшвидшого забезпечення спроможності об'єднаних громад, заради якої вони й об'єднувалися. Йдеться, перш за все, про поширення юрисдикції рад об'єднаних громад на всі землі в їхніх адміністративних межах, про забезпечення прямих зв'язків місцевих бюджетів об'єднаних громад з Державним бюджетом, про виведення об'єднаних громад з юрисдикції місцевих державних адміністрацій.

Крім того, об'єднані відповідно до Перспективних планів громади мають отримати від держави вже в 2016 році обіцяну законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суттєву фінансову підтримку на розвиток місцевої інфраструктури. Загальний обсяг цієї підтримки за розрахунками АМУ та Мінрегіону складає 3,6 млрд грн.

Невирішення цих питань таким чином, як це передбачено Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, може призвести до дискредитації реформи серед територіальних громад та до гальмування її подальшої реалізації.

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЯК ТЕСТ НА ЄВРОПЕЙСЬКІСТЬ

Процес внесення змін до Конституції України, спрямованих на децентралізацію влади в нашій державі та на реформування місцевого самоврядування, був започаткований Президентом України П.Порошенком вже через місяць після його обрання на цю посаду. Вперше проект таких змін було зареєстровано Главою держави в парламенті 28.06.2014 року. Однак Верховна Рада VII скликання невдовзі пішла на вибори, так і не встигнувши розглянути зазначений законопроект. У зв'язку з цим у листопаді того ж року його було відкликано.

Після обрання нового складу Верховної Ради та формування коаліції парламентських фракцій було підписано Коаліційну угоду, розділом II якої, зокрема, передбачено конституційну реформу. Для підготовки узгоджених Коаліцією змін до Конституції України передбачалося створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради. Ця комісія мала підготувати узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеційської комісії. Однак Верховною Радою протягом трьох місяців її роботи такий орган створений не був.

За цих умов створення Конституційної комісії своїм Указом від 3.03.2015 р. ініціював Президент України, а 31.03.2015 р. він затвердив її персональний склад. Інтереси органів місцевого самоврядування в складі цієї Комісії представляли виконавчий директор Асоціації міст України М.Пітцик та президент Української асоціації районних та обласних рад С.Чернов. Підготовлений Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з позитивним висновком Венеційської комісії було внесено до парламенту Президентом України та зареєстровано 01.07.2015 р. під № 2217а.

Зазначений законопроект передбачає зняття окремих серйозних перепон для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Зокрема, зміни до статей 118 і 119 Основного закону відбирають у місцевих органів виконавчої влади функції виконавчих органів районних та обласних рад. Натомість статтю 140 пропонованої редакції Конституції передбачається створення районними та обласними радами своїх власних виконавчих комітетів, чого давно прагнули органи місцевого самоврядування та що безпосередньо відповідає європейським зобов'язанням України.

Передбачений статтю 133 законопроекту адміністративно-територіальний поділ держави покращує можливості для децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Замість сіл, селищ і міст первинними одиницями адміністративно-територіального устрою в ньому визначаються громади, які можуть включати в себе по декілька поселень – місто, селища, села.

Крім того, передбачено:

- спроможність місцевого самоврядування як засади адміністративно-територіального устрою (стаття 132), що створює конституційні підстави для суцільного формування спроможних територіальних громад за критерієм фінансової, інфраструктурної та кадрової здатності їхніх органів місцевого самоврядування виконувати покладені на них функції;
- повсюдність місцевого самоврядування як засади адміністративно-територіального устрою (стаття 132), що забезпечує конституційні підстави для поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування спроможних громад на земельні ресурси за межами поселень;
- розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності (стаття 143), що унеможливорює створення регіональних вертикалей влад;
- зміну компетенції ОМС лише з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів (стаття 142);
- максимальний термін, через який мають проводитися позачергові місцеві вибори після дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови або місцевої ради (стаття 141).

Позитивним для органів місцевого самоврядування є також вилучення з конституційних повноважень прокуратури корупціогенного загального нагляду за дотриманням законності.

У той же час:

Всупереч позиції міських голів, висловленій ними, зокрема, у підсумковому документі XI Українського муніципального форуму, що відбувся в червні 2015 року у місті Одесі, строк повноважень депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів скорочується з 5 до 4 років (частина п'ята статті 141). А термін повноважень депутатів і голів, обраних на чергових виборах 25.10.2015 р., у разі прийняття змін до Конституції, становитиме 2 роки (пункт 1 частини сімнадцятої Перехідних положень).

Не передбачається регульованих окремими законами особливостей місцевого самоврядування в Києві та Севастополі. Однак передбачено можливість визначення законом особливостей у їхньому адміністративно-територіальному устрої (частина п'ята статті 133) та в здійсненні на їхній території виконавчої влади (частина друга статті 118). Таким чином, організація та функціонування місцевого самоврядування в місті Києві передбачається на загальних засадах.

Не передбачається районів у містах як адміністративно-територіальних одиниць, а також районних у містах рад. Відповідно, до компетенції міських рад не віднесено вирішення питань організації управління районами в місті. Таким чином, зникають підстави для існування районів у містах скрізь, крім міст Києва і Севастополя, де вони можуть ще бути передбачені законами про особливості адміністратури цих міст. Але районних у місті рад не передбачено також для Києва і Севастополя.

Передбачено виконавчі органи рад територіальних громад, але не передбачено конкретно виконавчих комітетів для таких рад (стаття 140). Водночас передбачено виконавчі комітети районних і обласних рад (там же). Ця відмінність не виглядає логічною.

У Конституції закріплюється неможливість для голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад мати інший представницький мандат (частина одинадцята статті 141). Це суперечить прагненню сільських, селищних та міських голів обиратися депутатами районних, обласних рад, що було висловлене, зокрема, в підсумковому документі XI Українського муніципального форуму, який відбувся в червні 2015 року в Одесі.

Все ж, враховуючи, що позитиви пропонованих змін до Конституції переважають окремі спірні положення в них, законопроект реєстр. № 2217а був підтриманий на засіданні Правління Асоціації міст України, яке відбулося 10.07.2015 р.

Після дебатів у Верховній Раді, що проходили 16.07.2015 р., законопроект за підтримки 288 народних депутатів (з парламентської коаліції його не підтримали фракції Радикальної партії О.Ляшка та «Самопоміч») відповідно до статті 159 чинної Конституції України був направлений на висновок до Конституційного Суду України. Позитивний висновок був винесений цим органом 30.07.2015 р. за №2-в/2015.

Протягом усіх зазначених етапів підготовки змін до Конституції особливої суспільної уваги як цей процес, так і зміст самих змін, не привертати. Лише в період підготовки до розгляду Верховною Радою законопроекту №2217а у першому читанні, призначеного на 31.08.2015 р., в політичних колах та в засобах інформації розгорнулася по-справжньому гостра дискусія щодо його принципових положень.

Нижче подаються основні тези критиків законопроекту з їх коротким аналізом:

1. «Конституційний процес відбувається поспіхом, без належного обговорення...».

Однак Президент України розпочав процес внесення змін до Конституції ще в червні 2014 року. І з того часу в обговоренні змін взяв участь кожен, хто цими змінами справді цікавився. Представники всіх фракцій парламентської коаліції були включені до складу Конституційної комісії і брали чи повинні були брати участь у розробці законопроекту.

2. Законопроект – це «спроба змінити Конституцію в умовах воєнного часу, що забороняє стаття 157 Конституції».

Але стану війни в Україні не введено. І, отже, ця конституційна заборона не діє.

З іншого боку, активісти і політики, нерідко ті самі, наполягають, що війна не є виправданням відсутності реформ. Але ж серйозні реформи – в сферах децентралізації, правосуддя, наприклад – не можна провести без внесення змін до Конституції.

3. «Конституція – це не власність держави... Право її змінювати – суверенне право Українського народу».

Однак розділом XIII чинної Конституції України чітко визначено, що зміни до Конституції вносить Верховна Рада. Тобто обрані для цього Українським народом представники. За спеціальною процедурою, яка й відбувається.

4. «Запропоновані зміни не збільшують повноваження громад»

Але, по-перше, місцеве самоврядування – то не лише громади. А й спільноти районів та областей. На тих рівнях ліквідуються місцеві державні адміністрації, повноваження яких з управління територією повністю передаються виконавчим комітетам районних і обласних рад. Створення яких якраз передбачають зміни до Конституції.

Щодо громад, то всі вони після укрупнення та набуття спроможності, якому також відкривають шлях зміни до Конституції, отримують безпосередні міжбюджетні зв'язки з державним бюджетом і вже не залежатимуть від райрад чи райдержадміністрацій. Крім того, укрупнення громад забезпечує можливість передачі на рівень громад цілої низки дотеперішніх повноважень районного рівня – наприклад, надання громадянам широкого спектру адміністративних послуг.

5. «Ніде в демократичних країнах держава не контролює місцевого самоврядування ані через своїх представників (префектів), ані зупиняючи повноважень мерів і рад».

Насправді в багатьох демократичних країнах (якщо не в усіх) існує сильний контроль держави над органами місцевого самоврядування. І у Франції. І в Британії. І в Польщі. І інші є приклади. І той контроль є значно сильнішим, ніж той, який передбачається змінами до Конституції України.

Стаття 8 Європейської хартії місцевого самоврядування якраз і присвячена адміністративному нагляду держави за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вона цілком допускає такий нагляд, вимагаючи тільки, щоб він здійснювався «згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом». А в Україні саме і йдеться про визначення цього питання в Конституції.

Причому, як і визначено Хартією, нагляд префектів за діяльністю органів місцевого самоврядування «має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів». Та ще, теж прямо за Хартією, передбачається «адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування» – тобто, за українською термінологією, делегованих державою повноважень.

6. Щодо «особливого порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» та начебто створюваної ним «загрози для незалежності і територіальної цілісності України», то особливий порядок місцевого самоврядування вже багато років діє в Києві і діяв у Севастополі. При цьому ні Київ, ні Севастополь ніколи не були йому раді і весь час домагалися запровадження в них самоврядування на загальних підставах.

Зрештою, законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 31.08.2015 р. був прийнятий у першому читанні 265 голосами. При цьому три з п'яти фракцій парламентської коаліції («Батьківщина», Радикальна партія О.Ляшка, «Самопоміч») відмовилися голосувати за нього. А низка радикальних позапарламентських партій і груп вчинили під будівлею Верховної Ради заворушення, які призвели до людських жертв.

На час підготовки цього матеріалу до друку законопроект №2217а готується до розгляду Верховною Радою в другому читанні, яке очікується наприкінці грудня 2015 р.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ ПО-НОВОМУ

Як і передбачено Конституцією України, Верховна Рада своєю постановою від 17.07.2015 р. призначила на 25.10.2015 р. чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

При цьому, відповідно до норм закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», чергові місцеві вибори не були призначені на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Крім того, не були призначені чергові вибори депутатів усіх місцевих рад та усіх сільських, селищних, міських голів в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей на територіях, які визнано тимчасово окупованими відповідно до Постанови Верховної Ради від 17.03.2015 р. «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями».

Було також надано право Центральній виборчій комісії приймати рішення з наступним їх заствердженням Верховною Радою про непроведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської областей у разі неможливості організувати та підготувати їх проведення відповідно до положень закону, дотримання стандартів проведення виборів ОБСЄ, уникнення терористичної загрози, необхідності забезпечення безпеки громадян у зв'язку з агресією Росії проти України.

Визначено, що вибори депутатів таких місцевих рад та відповідних сільських, селищних, міських голів будуть призначені Верховною Радою у передбачені законом строки після припинення тимчасової окупації та збройної агресії Росії проти України; роззброєння всіх незаконних збройних формувань та найманців на цих територіях; відновлення на них конституційного ладу та правопорядку; забезпечення безпеки громадян, які проживають на відповідних територіях АРК, Донецької і Луганської областей та міста Севастополя, що створить можливості для дотримання стандартів проведення виборів ОБСЄ.

Виборам та виборчій кампанії передували вже традиційні перед кожними виборами розробка та прийняття нового виборчого закону.

Укладена фракціями політичних партій, що сформували парламентську більшість у Верховній Раді VIII скликання, Коаліційна угода містить окремий розділ VI «Виборча реформа». В ньому передбачено, зокрема, удосконалення в 2015 році системи місцевих виборів шляхом:

- проведення місцевих виборів з урахуванням особливостей реформи місцевого самоврядування та здійснюваної в державі децентралізації влади;
- зміни системи місцевих виборів зі збереженням мажоритарної системи на рівні сільських та селищних рад та запровадженням пропорційної виборчої системи з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях;
- запровадження виборів міських голів великих міст у два тури за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували;
- зменшення кількості депутатів місцевих рад.

Відповідно до цих вимог та до результатів проведеного соціологічного опитування громадян (результати наведені у звіті «Місцеве самоврядування в Україні. 2014 рік», стор. 46-48) Асоціацією міст України був доопрацьований раніше розроблений на її замовлення законопроект «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

В Законопроекті було враховано:

- побажання місцевих рад – членів АМУ – за згаданими результатами їхнього опитування;
- положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- положення Коаліційної угоди, укладеної фракціями парламентської більшості Верховної Ради України VIII скликання.

Законопроект, зокрема, передбачав:

- вибори депутатів сільських, селищних, міських (з населенням до 300 тис.) рад за виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах;
- вибори депутатів міських (з населенням понад 300 тис.) рад за відкритими виборчими списками та механізм проведення таких;
- скорочення чисельності депутатського корпусу приблизно удвічі;
- вибори міських голів міст – обласних центрів та міст з населенням понад 300 тис. жителів на основі абсолютної або значної (якщо лідер випередив найближчого кандидата на 20% і більше) більшості;
- вибори решти міських, а також сільських, селищних голів і сільських старост на основі відносної більшості в один тур;
- вибори депутатів районних і обласних рад за багатомандатною мажоритарною системою з представництвом територій у пропорції, але не прямій, до їхнього населення;
- крім партійних списків кандидатів також можливість висунення списків незалежних кандидатів;
- можливість самовисунення кандидатом в депутати або на сільського, селищного, міського голову чи сільського старосту;
- необхідність виборчих програм для всіх категорій кандидатів та виборчих списків;
- необхідність подання декларацій про доходи всіма категоріями кандидатів, починаючи з рівня міської ради.

Зазначений законопроект під назвою «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів та сільських старост» був надісланий на обговорення до місцевих рад – членів АМУ та дістав схвальні відгуки. Окремі пропозиції, надані міськими радами, в законопроекті були враховані.

Тим часом при Голові Верховної Ради була створена окрема робоча група з експертів, в тому числі від АМУ, для підготовки проекту нового закону про місцеві вибори. Розроблений на замовлення АМУ та доопрацьований законопроект був переданий зазначеній групі для подальшої підготовки до внесення на розгляд парламенту.

У травні-місяці групою народних депутатів з фракції «Батьківщина» було зареєстровано в парламенті проект Закону України «Про місцеві вибори» (реєстр. № 2831). Він містив, зокрема, наступні спірні положення:

1. Всупереч Коаліційній угоді передбачена законопроектом виборча система без можливості впливу виборців на порядок розміщення кандидатів у депутати в партійному списку.

2. Законопроектом передбачалася наявність у юрисдикції міських рад інших міських, сільських чи селищних рад, що мають власні місцеві ради та власних сільських, селищних, міських голів – так званих «матрьошок». Це суперечило Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленій Урядом 1 квітня 2014 року та підтриманій Коаліційною угодою (п.1.4.2).

3. Пропонованими у Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту змінами до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачалося запровадження імперативного мандата для депутатів. Це прямо суперечить частині першій статті 7 ратифікованої Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, де визначено: «Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій».

4. Передбачалася також можливість позбавлення депутата повноважень рішенням партійної організації, що його висунула, з будь-яких встановлених самим керівним органом цієї партії підстав. Це створювало ґрунт для зловживань.

5. Запропонованими змінами до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачався також порядок відкликання депутатів місцевих рад через збирання підписів виборців під підписними листами відповідного змісту.

У зв'язку з зазначеним, АМУ звернулася до Комітету Верховної Ради з питань правової політи-

ки та правосуддя з клопотанням про визнання недоцільним включення законопроекту (реєстр. № 2831) до порядку денного сесії Верховної Ради, оскільки він містить положення, що суперечать Конституції України, нормам Європейської хартії місцевого самоврядування, Коаліційній угоді, принципам народовладдя. Зрештою, пізніше законопроект № 2831 був відкликаний самими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Загалом, протягом травня було зареєстровано чотири законопроекти про місцеві вибори. Крім законопроекту № 2831, це альтернативні до нього законопроекти:

№ 2831-1, розроблений робочою групою, що працювала під егідою Голови Верховної Ради, та внесений групою народних депутатів на чолі з Першим заступником Голови Верховної Ради А.Парубієм;

№ 2831-2, розроблений на замовлення АМУ та внесений народним депутатом України М.Федоруком;

№ 2831-3, внесений групою народних депутатів з фракцій «Блок Петра Порошенка», «Народний фронт» та Радикальної партії.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя 17 червня на своєму засіданні розглянув усі чотири зареєстровані на той час законопроекти про місцеві вибори (№№ 2831, 2831-1, 2831-2, 2831-3) і, несподівано для багатьох, не зміг віддати перевагу жодному з них. Було прийнято рішення запропонувати Верховній Раді розглянути всі ці законопроекти в сесійній залі та визначитися, який з них має бути взятий за основу.

Наступного дня Верховна Рада на своєму пленарному засіданні після рейтингового голосування взяла за основу для дальшої підготовки законопроект № 2831-3.

Порівняно з розробленим на замовлення АМУ, законопроект №2831-3 передбачав:

- застосування мажоритарних виборів депутатів не в усіх населених пунктах з чисельністю населення нижчою, ніж 300 тис., а лише в селах і селищах;
- замість пропорційних виборів з відкритими списками в містах з населенням понад 300 тис. – пропорційні вибори з висуненням депутатів у виборчі округи у всіх містах;
- замість мажоритарних виборів депутатів районних і обласних рад в багатомандатних округах – пропорційні вибори з висуненням депутатів у виборчі округи;
- замість виборів міських голів за системою абсолютної більшості лише в містах з населенням понад 300 тис. – такі вибори в усіх містах з чисельністю виборців понад 90 тис.;
- замість визначення кількісного складу місцевої ради радою попереднього скликання в межах, визначених законом – однозначне визначення кількісного складу кожної ради законом відповідно до кількості виборців.

У взятому за основу законі не передбачалася можливість висунення списків незалежних (непартійних) кандидатів. Самовисунення кандидатів на посаду сільського, селищного міського голови передбачалося обома законопроектами.

Відповідно, Асоціацією міст було внесено пропозиції щодо доопрацювання законопроекту «Про місцеві вибори» № 2831-3 при його підготовці до розгляду парламентом у другому читанні. В тому числі було запропоновано:

- поширити мажоритарні вибори депутатів на міста з чисельністю виборців до 90 тис.;
- передбачити висунення списків незалежних кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад.

Всього до законопроекту різними суб'єктами законодавчої було запропоновано біля 1500 поправок. Однак 14.07.2015 р., розглядаючи цей законопроект у другому читанні, Верховна Рада вирішила не розглядати в залі пропозиції щодо поправок і прийняла закон «Про місцеві вибори» в редакції, підготовленій профільним парламентським комітетом. Таким чином, в остаточній редакції закону виявилися неврахованими і пропозиції АМУ щодо ширшого застосування мажоритарної системи виборів та щодо можливості участі у виборах списків незалежних кандидатів.

У той же час, у частині третій Прикінцевих та перехідних положень прийнятого закону в результаті політичних торгів несподівано для багатьох з'явилися запропоновані ще в законопроекті

№ 2831 від народних депутатів фракції «Батьківщина» зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». Ними передбачається порядок відкликання депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів за народною ініціативою через збирання підписів виборців під підписними листами відповідного змісту. При цьому умови збирання підписів не забезпечують таємності волевиявлення виборців, не гарантують захищеності виборця при прийнятті ним рішення від тиску, підкупу та іншого незаконного впливу, що може суперечити частині другій статті 71 Конституції України. Адже процес відкликання депутатів має так само надійно забезпечувати свободу волевиявлення виборців, як і процес обрання депутатів.

Виходячи з зазначеного, органи місцевого самоврядування, їхні асоціації, громадські організації, що працюють задля розвитку місцевого самоврядування, мають всі підстави для вжиття заходів щодо вилучення зазначених норм щодо відкликання народних обранців за такою «народною ініціативою» з чинного законодавства.

Після оприлюднення прийнятого закону «Про місцеві вибори» прозпочалася широка суспільна дискусія щодо його норм.

Відповідно до прийнятого закону, списки кандидатів у депутати місцевих рад формуються місцевими організаціями політичних партій та затверджуються центральними органами відповідних партій. У списках фіксоване місце має лише перший номер списку, решта прізвищ кандидатів розташовуються в алфавітному порядку. Кожен кандидат закріплюється за виборчим округом, у якому веде виборчу кампанію, агітуючи за себе і за партію.

У виборчому бюлетені поряд з назвою кожної партії розміщується прізвище кандидата від неї, що веде кампанію у відповідному виборчому окрузі. Отримавши виборчий бюлетень, виборець ставить одну позначку проти назви партії і прізвища кандидата.

Територіальна виборча комісія на основі даних дільничних комісій визначає процент виборців відповідної території, що проголосували за кожен партійний список. Партійні списки, що отримали менш ніж 5% голосів, у розподілі депутатських місць у раді участі не беруть.

Крім того, територіальна виборча комісія на основі даних дільничних комісій розташовує прізвища кандидатів (крім номера першого) у кожному виборчому списку відповідно до відсотків голосів, набраних кожним кандидатом у відповідному виборчому окрузі. Перші місця виборчих списків, які набрали понад 5% голосів, відповідно до виборчої квоти стають депутатами.

Частина експертів та громадських активістів стала стверджувати, що прийнятий закон не відповідає коаліційній угоді, де було передбачено запровадження виборчої системи з відкритими списками, тобто такими, де кожен виборець, голосуючи за партійний список, може підтримати і когось із кандидатів у цьому списку за своїм вибором. Таким чином малося на меті нівелювати сенс продажу партійними керівниками прохідних місць у списках. Адже вплив виборців на розташування кандидатів у списку не дозволяє гарантувати, що те чи інше місце в ньому, крім першого, виявиться прохідним.

Справді, виборча система, застосована в законі «Про місцеві вибори» значною мірою відрізняється від пропорційних систем з відкритими списками, застосовуваних в інших країнах – зокрема в Польщі. Однак, слід зазначити, основна мета закону – нівелювання корупційного механізму продажу прохідних місць в партійних списках – за задумом розробників мала досягатися. Адже, за законом, остаточне місце кандидата в списку визначається не рішенням партійної організації, що висунула цей список, а результатами голосування виборців по кожному кандидату.

Водночас, послабивши небезпеку продажу прохідних місць у списках, закон відродив широкі можливості депутатів-багатіїв для купівлі виборців у округах, до яких вони висунуті.

Втім, як виявилось вже після голосування, продавці місць у списках знайшли спосіб обійти антикорупційну норму закону. Після визначення територіальними комісіями партійних квот на депутатські мандати в місцевій раді кандидати зі списків окремих партій стали масово відмовлятися не лише від кандидатства, а й від вже завойованого ними депутатства, щоб звільнити місця

у раді для тих, хто довіри виборців не отримав, але заручився підтримкою керівників відповідних партійних організацій. Про подібні ситуації повідомлялося, зокрема, з Кам'янця-Подільського, Сіверодонецька, Шостки. Все це свідчить про необхідність доповнення виборчого закону норм, які б унеможливили таке надалі.

Іншим предметом нарікань стала партійна монополія на висунення кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад. Щоб бути висунутим, кандидат повинен був «сподобатися» не лише ватажкам місцевої організації якоїсь партії, а й керівництву центрального органу цієї партії, що мало затвердити список. Це містило корупційні загрози.

Відповіддю стало масове висунення кандидатів через нові чи досі маловідомі, переважно місцеві партії, як «Нові обличчя», «Нова сила», «Нове життя», «Рідна країна», «Наш край», «Рідний дім». Їхні виборчі списки стали, значною мірою, списками висунувців різних кланів місцевих еліт. Частина таких партій навіть були іменними. Вони дуже нагадували ті самі списки незалежних кандидатів, на участі у виборах яких наполягала Асоціація міст, відповідні пропозиції якої у виборчому законі не були враховані. Загалом, за даними ЦВК, у місцевих виборах взяли 142 організації зі статусом політичної партії.

Оскільки підготовка та проведення чергових місцевих виборів, фактично, співпала з початком реалізації реформи місцевого самоврядування в частині формування об'єднаних територіальних громад, одночасно відбувалася підготовка та проведення перших місцевих виборів рад та голів таких громад, про що йдеться в іншому розділі цього звіту.

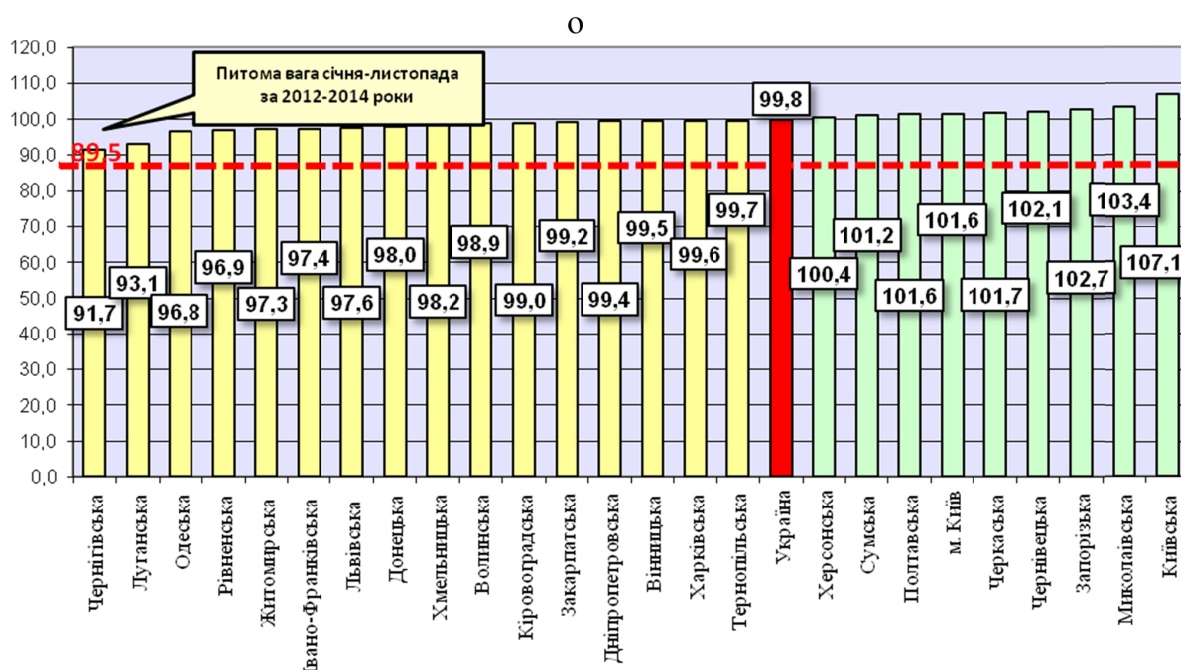
БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЗДОБУТКИ ТА ЗАГРОЗИ

Схвалені Парламентом наприкінці 2014 року зміни до бюджетного та податкового законодавства кардинально змінили якість фінансового забезпечення територіальних громад.

Результати виконання місцевих бюджетів за 11 місяців 2015 року підтверджують позитивні тенденції реформи міжбюджетних відносин. Так, приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти січня-листопада 2014 року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав **42,5%** або **+ 26,8 млрд грн**.

Приріст податкових надходжень місцевих бюджетів складає, зокрема:

- **податку на доходи фізичних осіб – 21,8% і склав 47,1 млрд грн.** Слід зазначити, що рівень виконання річного показника склав 99,8% чого раніше не спостерігалось (мал. 1);
- **плати за землю – 30,1% і склав 13,2 млрд грн** (рівень виконання річного показника 102,2%);
- **податку на нерухоме майно 0,7 млрд грн**, що в **4 рази** більше ніж за весь 2014 рік;
- **акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами**, який запроваджено з 01.01.2015 р., надійшло **7 млрд грн**.



Мал. 1. Виконання річних затверджених показників по ПДФО за січень-листопад 2015 року (%)¹

За даними Державної фіскальної служби України та Міністерства фінансів за всіма податковими надходженнями до місцевих бюджетів у середньому по Україні спостерігалось стабільне виконання та перевиконання прогностичних показників.

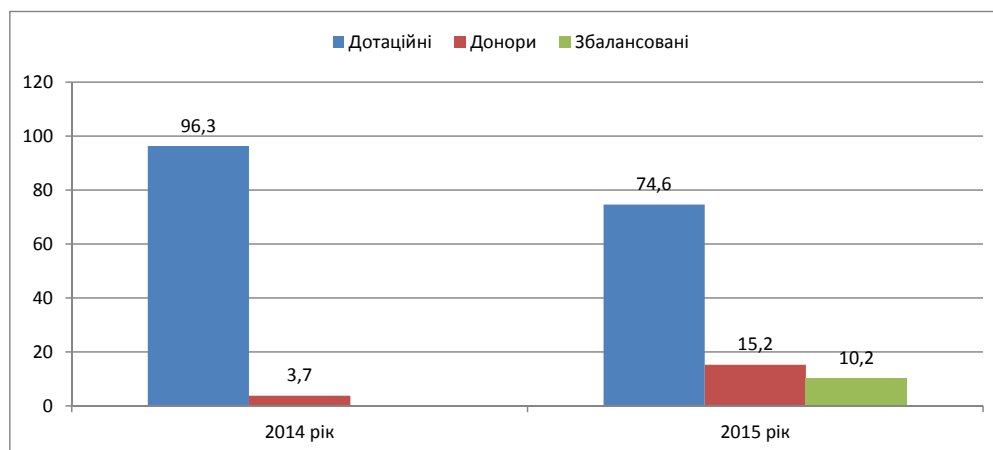
Такі позитивні зрушення пояснюються змінами в системі бюджетного планування, за яке на місцевому рівні з 2015 року відповідали виключно органи місцевого самоврядування. Справило свій позитивний вплив і запровадження нової системи вирівнювання, яка більшу частину коштів дозволяла залишати на місцях.

Нова система вирівнювання є стимулюючою. Якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучалися всі кошти, то тепер тільки 50% і лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету.

Внаслідок застосування нової системи бюджетного планування та вирівнювання на 22% зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів, а на 11,5% зросла кількість місцевих бюджетів-до-

¹ Дані подано на основі інформації офіційного сайту Міністерства фінансів України // <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

норів, які, таким чином, менше залежать від прийняття рішень у центрі. Крім того, 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. У 2014 році таких бюджетів взагалі не було (мал. 2).



Мал. 2. Кількість дотаційних місцевих бюджетів у 2014-2015 роках²

Частка власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів збільшилася на 30% (в середньому по країні без врахування ПДФО), а якщо врахувати в розрахунках ПДФО (який із закріпленого податку став власним ресурсом місцевого самоврядування), то – втричі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустроїв, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури).

У свою чергу, змінилася система фінансування місцевих галузей освіти та охорони здоров'я. За новим бюджетним законодавством ці галузі фінансуються за рахунок відповідних субвенцій, а відповідальність за це повністю лежить на профільних міністерствах. Таку систему запроваджено з метою реформування системи соціальних стандартів та оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Фактично це є першим кроком до стовідсоткового забезпечення делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Ця система має стимулювати міністерства, як головних розпорядників коштів, до оптимізації мережі та штатів у відповідних сферах. Тепер це є в більшій мірі їхньою відповідальністю, а не органів місцевого самоврядування.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу, за 2015 рік МОН та МОЗ мали б затвердити державні соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Але, на жаль, це завдання ними не виконано, і делеговані місцевому самоврядуванню повноваження залишаються недофінансованими.

Внаслідок змін до Податкового кодексу відбулися суттєві зміни в системі місцевого оподаткування.

По-перше, розширено права органів місцевого самоврядування зі встановлення податкових ставок та пільг з місцевих податків і зборів.

По-друге, до категорії місцевих податків нарешті переведено плату за землю, що створило умови для реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, оскільки виключно місцеві ради тепер встановлюють ставки та пільги з плати за землю, втім числі за межами населених пунктів.

По-третє, в складі податку на нерухоме майно запроваджено оподаткування комерційної та нежитлової нерухомості (орієнтовні додаткові надходження 1,7 млрд грн).

Крім того, Податковим кодексом запроваджено фактично новий вид місцевого податку – 5%-й акцизний податок з вартості реалізованих на території тютюнових виробів, алкогольних напоїв та нафтопродуктів. Ці кошти зараховуються до загального фонду місцевих бюджетів напряму та використовуються місцевими радами на власний розсуд.

Звісно, в першу чергу місцеві ради спрямовують їх на формування комунальних дорожніх фондів. Це при тому, що в минулих роках міста, селища та села вимушені були чекати коштів на свої

² Дані подано по місцевих бюджетах, які мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2014 році їхня кількість становила 667, а 2015 – 669.

дороги у вигляді субвенцій з державного бюджету (до 2,4 млрд грн в окремі роки), які надходили нерівномірно та нерегулярно. Крім того, Уряд своїми постановами визначав органам місцевого самоврядування напрями використання цих коштів, категорії об'єктів та обсяги фінансування.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу, 182 міста отримали можливість здійснювати зовнішні місцеві запозичення. Перед цим таких міст було лише 16. Крім того, ліквідовано бюрократичні бар'єри для здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій – виключено норми про погодження місцевих гарантій Урядом. Раніше такі погодження могли забирати до 6-8 місяців. З 2015 ж року щодо місцевих запозичень та гарантій запроваджено т.зв. принцип мовчазної згоди. Мінфін має 30 днів для висловлення заперечення щодо невідповідності чинному законодавству відповідного запозичення або гарантії. У разі ненадходження такого заперечення на 31-й день, запозичення чи гарантії вважаються погодженими без зауважень і набирають чинності.

Надзвичайно важливо, що обслуговування місцевого боргу нарешті віднесено до захищених видатків. Таким чином, інвестори муніципального сектору економіки та органи місцевого самоврядування отримали законодавчі гарантії захисту своїх коштів.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування отримали право на обслуговування власних надходжень своїх бюджетних установ та бюджету розвитку не лише в органах Держказначейства, а і в державних банках. З метою реалізації відповідних положень Бюджетного кодексу Урядом 14.05.2015 р. було затверджено постанову № 378 «Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору». На жаль, до цього часу не внесено відповідних змін до підзаконних актів Держказначейства, які регламентують перехід місцевих бюджетів на обслуговування в банківських установах.

Що ж стосується самого казначейського обслуговування, то визначено більш-менш чіткі терміни проходження платіжних доручень місцевих бюджетів. У 2015 році значних проблем із блокуванням платежів місцевих бюджетів зафіксовано не було. Хоча в 2014 році на початок четвертого кварталу в Держказначействі залишалися заблокованими біля 1,2 млрд грн коштів місцевих бюджетів, а на кінець 2013 року – біля 6,6 млрд грн.

Але найважливішим є те, що нова редакція Бюджетного кодексу стала законодавчою основою для стимулювання територіальних громад до об'єднання з метою підвищення їхньої спроможності. У разі об'єднання такі громади наділяються такими ж повноваженнями та ресурсами, які є у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, що залишаються осторонь цього процесу, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень.

Громади, об'єднані відповідно до Закону та регіонального Перспективного плану формування територій спроможних територіальних громад, отримують значні преференції в частині фінансового та ресурсного забезпечення. Основні з них:

- 60% ПДФО (до об'єднання – 0%) на виконання власних повноважень;
- прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом (наразі прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення);
- державні субвенції (медична, освітня);

В Держбюджеті на 2016 рік (р. №3000 прийнятий 25.12.2015) 159 об'єднаних громад включено до додатків №6 та №10 для отримання прямих трансфертів (базової дотації, освітньої та медичної субвенцій) з Державного бюджету України.

- участь у фінансовому вирівнюванні на основі індексів податкоспроможності територій (в частині формування і виконання своїх місцевих бюджетів такі територіальні громади є незалежними від прямих впливів районної та обласної влади);
- розширений перелік трансфертів соціального характеру;
- повноцінні видаткові повноваження у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури та мистецтва, фізкультури та спорту (утворення та фінансування відповідних установ, вирішення кадрових питань тощо) - наразі цих повноважень відповідно до Бюджетного кодексу села, селища, міста районного значення позбавлені, і їх здійснює районний рівень;

- отримання доступу до місцевих зовнішніх запозичень;
- повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю (наразі цього малі громади не мають)
- право безпосереднього надання всього спектру адміністративних послуг через власні інституції (наразі це здійснюють районні державні адміністрації);
- повноваження формувати органи громадського правопорядку (муніципальна варта).

Крім того, об'єднані громади отримують державну фінансову підтримку:

- за рахунок коштів з Державного фонду регіонального розвитку;
- у вигляді субвенції з державного бюджету на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

У Держбюджеті на 2016 рік (додаток №3) передбачено 3 млрд грн Державного фонду регіонального розвитку та 1 млрд грн субвенції об'єднаним громадам на розвиток інфраструктури.

Слід наголосити, що після перших виборів у об'єднаних громадах виникла низка проблем щодо організації бюджетного процесу. Для їхнього вирішення Асоціацією міст був розроблений, а народними депутатами внесений законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад (р. №3490 від 19.11.2015 р.). Цей законопроект 26.11.2015 р. був схвалений Парламентом, а 16.12.2015 р. за №837-VIII підписаний Президентом України.

Зазначений Закон унормовує проблеми формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, зокрема щодо:

- процедур складання проектів бюджетів об'єднаних територіальних громад та механізмів контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад;
- особливостей формування надходжень та здійснення витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України, а також у разі несвоєчасного прийняття рішення про відповідний місцевий бюджет;
- фінансового забезпечення тих територіальних громад, які не об'єдналися, але належать до території району, де частина територіальних громад об'єдналася;
- запровадження механізму передачі частини бюджетних установ зі спільної власності територіальних громад району до комунальної власності об'єднаних громад.

Крім того, Законом внесено зміни до пункту 20 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу, якими визначено, що у 2016 році за поданням сільської, селищної, міської районного значення ради районна (міська) рада протягом місяця з дня надходження подання приймає рішення про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів на фінансування видатків бюджетних установ у малих населених пунктах. При цьому обсяг таких трансфертів не може бути меншим, ніж у 2015 році.

Отже, 2015 рік засвідчив, що перший етап бюджетної децентралізації відбувся. Але на шляху досягнення повної фінансової спроможності територіальної громад залишається ще багато перешкод. Потребують свого вирішення питання щодо:

- 1) уточнення норм щодо 5-денного терміну виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування казначейською службою – без врахування умови виконання доходів зведеного бюджету України;
- 2) виключення з Бюджетного кодексу норм, які обмежують право органів місцевого самоврядування отримувати короткострокові позики у разі розміщення ними коштів у банківських установах;
- 3) запровадження відповідальності Держказначейства за невчасне проведення платіжних доручень місцевих бюджетів, що є прямою вимогою Коаліційної угоди парламентських партій більшості у Парламенті VIII скликання;
- 4) внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують застосування галузевих стандартів надання соціальних послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюд-

жетів (можливість коригування їх вартісної величини залежно від зміни цін та інших умов їхнього формування). Кабінет Міністрів мав зробити це до 01.03.2015 року. На жаль, питання залишається неврегульованим, що не дозволяє в повному обсязі забезпечити фінансування делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

5) затвердження державних соціальних стандартів і нормативів у описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень (мінімальне та максимальне значення в залежності від обсягу ресурсу);

6) списання заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками минулих років (майже 9,8 млрд грн);

7) запровадження сплати ПДФО до бюджетів за місцем ведення господарської діяльності, а не за місцем реєстрації суб'єкта господарювання, що є прямою вимогою Коаліційної угоди парламентських партій більшості у Парламенті VIII скликання;

8) надання комунальним підприємствам права використовувати спрощену систему оподаткування;

9) підвищення ефективності місцевих податків та зборів (на нерухомість, транспортний, туристичний, за паркування).

Загрозою поглибленню бюджетної децентралізації та розширенню фінансової автономії місцевого самоврядування є спроби пролобіювати через Парламент та Уряд законодавчі ініціативи, спрямовані на повернення старої системи бюджетного забезпечення територіальних громад. Це створює ризик гальмування подальшого реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Зокрема, у 2015 році було оприлюднено законодавчі ініціативи, що передбачають:

1) повернення централізованої системи міжбюджетного вирівнювання;

2) позбавлення місцевих бюджетів частини акцизу з роздрібних продажів;

3) обмеження повноважень органів місцевого самоврядування в сфері місцевого оподаткування;

4) запровадження ручного керування розподілом трансфертів для місцевих бюджетів;

5) перекладення відповідальності держави за реалізацію цільових програм на органи місцевого самоврядування;

6) зменшення обсягів Державного фонду регіонального розвитку.

Яскравим прикладом намагань обмежити фінансову самостійність базового рівня місцевого самоврядування є законодавчі ініціативи, спрямовані на зменшення частки акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад та міських, селищних, сільських бюджетів. Так, у Парламенті зареєстровано законопроекти про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо порядку зарахування акцизного податку у 2015 році (р. №2549 від 03.04.2015 р.) та про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду (р. №2725 від 24.04.2015 р.), які передбачають позбавлення відповідно 60% та 50% місцевого акцизу бюджетів міст, селищ, сіл та об'єднаних територіальних громад.

Протягом року Асоціації міст вдалось успішно протистояти реалізації зазначених ініціатив. Але найбільшим викликом для бюджетної децентралізації став «бюджетний пакет» Уряду від 11.12.2015 р. – низка законопроектів, які в разі їх прийняття могли суттєво вплинути на якість бюджетного забезпечення територіальних громад у 2016 році. Це законопроекти:

- «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (р. №3000);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)» (р. №3628);

- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо узгодження норм Бюджетного кодексу зі змінами до галузевого та податкового законодавства» (р. №3629);

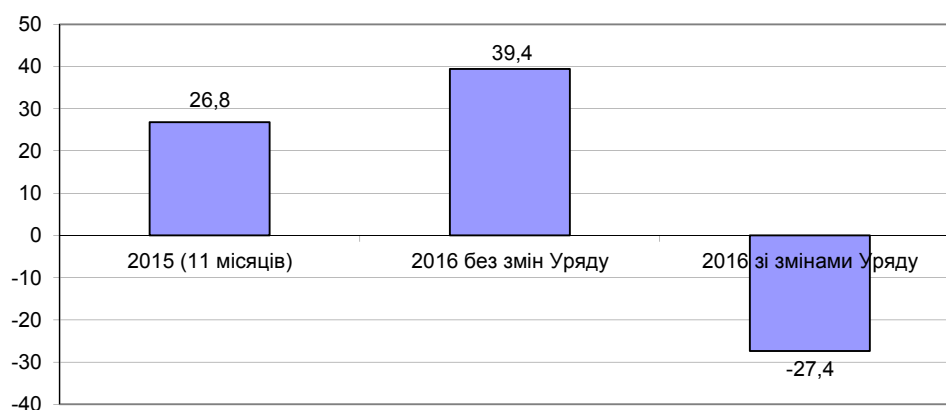
- «Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні» (р. №3630);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні»» (р. №3631).

Комплексний аналіз цих законодавчих ініціатив показав, що ними фактично нівелюються всі здобутки фінансової децентралізації 2015 року, яка стала одним із успіхів України і не тільки отримала підтримку представників світової спільноти, а й, що значно важливіше, відкрила реальну перспективу змін на краще для жителів українських громад, в яких розпочалося відновлення місцевої інфраструктури, котрого не було вже багато років.

Передаючи місцевому самоврядуванню додаткові державні повноваження у сфері освіти, соціального захисту та охорони здоров'я без необхідного для їх виконання фінансового ресурсу, Уряд України разом з частинами третіми статей 142 і 143 Конституції України порушує один із основних принципів ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, закладений в частині другій статті 9 цього документа. Окрім цього, передбачалося суттєве погіршення умов ведення малого та середнього бізнесу, що є донором місцевих бюджетів, реальною можливістю для розвитку громад та джерелом доходу багатьох українських родин.

Додаткові повноваження, які Уряд хотів передати місцевим радам, коштували б місцевим бюджетам 27,4 млрд грн (мал. 3). Ці кошти громади не могли б використати на власні повноваження – модернізацію занедбаної інфраструктури, заміну аварійних мереж, освітлення вулиць, утилізацію сміття.



Мал. 3. Бюджетне забезпечення територіальних громад в контексті «бюджетного пакету» Уряду, млрд грн.

Аргумент Уряду, що в 2015 році громади одержали додатковий ресурс, а на 2016 рік отримують під нього повноваження, не витримує критики. Цей ресурс не є додатковим, держава просто почала віддавати місцевому самоврядуванню належне. Для прикладу: в 2014 році в місцевих бюджетах на модернізацію міської інфраструктури в розрахунку на жителя було 448 грн (28 євро), в той час як у Словаччині – 192 євро, в Латвії – 231 євро, в Польщі – 305 євро. Фінансова децентралізація збільшила цей ресурс більш ніж втричі – до 1500 грн (60 євро). Так, це ще не рівень нормативу наших сусідів, але вдвічі скорочує перспективу оновлення основних фондів (з 60 до 30 років).

На думку експертів АМУ, децентралізаційна реформа має зовсім іншу філософію. Її мета – дати можливість громадам заробляти самостійно, з податків, що збираються на власній території, а не чекати на фінансування з центру. Її завдання – сформувати фінансово спроможні громади, органи місцевого самоврядування яких будуть відповідальні та підзвітні населенню за планування та використання бюджетних ресурсів.

Завдяки Асоціації міст України в прийнятій Парламентом версії Бюджетного, Податкового кодексів та Закону про Державний бюджет на 2016 рік вдалося відстояти такі позиції для місцевого самоврядування:

- 1) перенесено із спеціального фонду (з джерелом формування від конфіскованого майна

корупціонерів) до загального фонду державного бюджету фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1 млрд грн та державного фонду регіонального розвитку, обсяг якого визначено у сумі 3 млрд грн. Крім того, додатково передбачено 1,94 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та 0,95 млрд грн коштів для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів»;

2) 100% єдиного податку будуть зараховуватись до бюджетів базового рівня. Обсяг надходжень від цього джерела на 2016 рік заплановано в розмірі 10,5 млрд грн;

3) вищі навчальні заклади I-II рівня акредитації фінансуватимуться з державного бюджету. Таким чином, вдалося уникнути навантаження на місцеві бюджети в розмірі 2 млрд грн. Загалом утримання таких закладів коштує 4 млрд грн;

4) збереження чинної системи розмежування видатків на охорону здоров'я за видами медичної допомоги. Тобто заклади вторинної медичної допомоги залишаться у підпорядкуванні міст обласного значення, районів, об'єднаних громад;

5) освітня субвенція та її залишки не будуть спрямовуватися на централізовані заходи, визначені Урядом. Органи місцевого самоврядування самі визначатимуть напрями використання цих коштів з врахуванням їх цільового призначення та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти;

6) 100% місцевого акцизу (5% з роздрібного продажу тютюнових та алкогольних виробів, нафтопродуктів) буде залишатись у бюджетах базового рівня. У 2016 році планується збільшення надходжень місцевого акцизу до 9,7 млрд грн внаслідок підвищення загальнодержавного акцизу на алкогольні напої від 50% до 300%, тютюнові вироби на 40%, нафтопродукти від 13% до 42%. Крім того, запроваджено норми, які зменшують втрати по місцевому акцизу, зокрема щодо електронного обліку обсягів реалізованого пального та доповнення переліку подакцизного пального низкою товарних позицій, які сьогодні використовуються для змішування та отримання готових видів пального без сплати акцизного податку;

7) вилучено норми про фінансування пільгових перевезень за рахунок місцевих бюджетів. Збережено чинну редакцію Бюджетного кодексу, яка передбачає фінансування таких видатків за рахунок субвенції з державного бюджету;

8) збільшено ставку податку на доходи фізичних осіб до 18% (чинна середня 15%) з одночасним зменшенням розміру сплати єдиного соціального внеску до 22% (чинна для бюджетної сфери 36,3%). Залишено без змін розмір соціальної податкової пільги (50% від розміру мінімальної заробітної плати) та коло платників які мають право її застосовувати (для окремих категорій осіб із зарплатою не вище 1930 грн. Мінфін пропонував для всіх із зарплатою до 4134 грн). Повністю скасовано відрахування 3,6% ЄСВ для працівників. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримують додаткові надходження з ПДФО та економію по сплаті ЄСВ при виплаті зарплат працівникам бюджетної сфери;

9) залишено без змін спрощену систему оподаткування для платників I-II групи єдиного податку;

10) для III групи платників єдиного податку підвищено поріг перебування на спрощеній системі до 5 млн. грн. (Уряд пропонував до 2 млн грн), а також підвищено ставки: з 2 до 3% (для платників ПДВ) та з 4 до 5% (для неплатників ПДВ). Юридичним особам збережено право перебувати на спрощеній системі оподаткування;

11) для платників єдиного податку IV групи збільшено розмір ставок податку майже у 2 рази. В тому числі для тих з них, що ведуть свою підприємницьку діяльність на ріллі – до 0,81 % від нормативної грошової оцінки за 1 га (було 0,45%); для тих, що мають в оренді чи користуванні сіножаті та багаторічні насадження – 0,49% (було 0,27%); для користувачів земель водного фонду – до 2,43% (було 1,35%). Враховуючи середню нормативну оцінку ріллі по Україні 25,8 тис. грн ставка єдиного податку зростає з 116 грн до 208 грн з 1 га ріллі. В цілому надходження місцевих бюджетів у 2016 році від цього джерела збільшаться з 1,6 млрд грн (прогноз 2015) до 2,9 млрд грн;

12) вилучено з Податкового кодексу норми, якими передбачалося придбання касових апа-

ратів для малого бізнесу за рахунок місцевих бюджетів. Такі видатки коштували б місцевим бюджетам 2,2 млрд грн;

13) збільшено до 3% (зараз до 2%) граничну ставку податку на нерухомість і розширено базу його оподаткування;

14) розширено перелік об'єктів оподаткування транспортним податком. У 2016 році під оподаткування підпадуть 138,3 тис. авто замість 15,9 тис. в 2015 році. Орієнтовні надходження місцевих бюджетів складуть 3,1 млрд грн;

15) запроваджено нарахування та сплату орендної плати за земельну ділянку виключно з моменту укладання договору. За чинної системи нарахування плати за землю та сама сплата починалися лише з моменту реєстрації угоди, що призводило до затримки таких надходжень до місцевого бюджету в середньому на 3 - 6 місяців;

16) надано повноваження радам об'єднаних громад у податкових відносинах, зокрема щодо встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг;

17) рішення місцевих рад про запровадження місцевих податків і зборів у 2016 році не підпадуть під дію регуляторного законодавства. Без цього такі рішення можна було запровадити лише з 01.01.2017 року.

Таким чином, змінами в законодавстві, внесеними протягом 2015 року, не лише збережено основні здобутки бюджетної децентралізації, а й створено можливості для місцевого самоврядування в нарощуванні матеріально-фінансових ресурсів громад у 2016 році.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

Протягом 2014 року було започатковано немало ініціатив, спрямованих на реформування системи адміністративних послуг, реалізація яких тривала в 2015 році.

Початок року відзначився прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» №191-VIII від 12.02.2015. Він вирішив низку організаційно-правових питань у зазначеній сфері. Ним, зокрема, було внесено зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», котрими ліквідовано дозвільні центри як окремі структурні підрозділи, а також посади державних адміністраторів як окремі посади. Це дозволило суттєво спростити організаційну структуру центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Було реалізовано в повній мірі ідею єдиного місця для надання більшості адміністративних послуг, що мало на меті виключення можливості зловживань з боку надавачів послуг, та передбачено низку інших позитивних змін.

Наступним успіхом для місцевого самоврядування у цій сфері стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» №320-VIII від 09.04.2015. Цим Законом було передбачено повернення виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень з надання (отримання, реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів.

У 2015 році було продовжено розпочату Мінрегіоном у 2014 року роботу над проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (далі проект Закону). Головним ініціатором і рушієм вказаного проекту Закону був тодішній віцепрем'єр-міністр України-Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Гройсман.

Проект Закону передбачав значну кількість повноважень, які пропонувалося передати від державних органів до органів місцевого самоврядування, в тому числі щодо:

- державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;
- державної реєстрації прав власності на нерухоме майно;
- державної реєстрації транспортних засобів та прав на них;
- оформлення та видачі паспорта громадянина України (у тому числі для виїзду за кордон);
- оформлення та видачі посвідчення водія транспортного засобу;
- реєстрації місця проживання фізичної особи;
- надання відомостей з Державного земельного кадастру.

Також передбачалося удосконалення процедур надання вказаних адміністративних послуг, організації діяльності ЦНАПів, розміру плати за окремі адміністративні послуги, адміністративної відповідальності тощо.

Протягом січня-травня вказаний проект Закону доопрацьовувався у Секретаріаті Голови Верховної Ради України В.Гройсмана. У процесі доопрацювання проект Закону був істотно змінений. За ініціативи Міністра юстиції України П.Петренка, який готував реформу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та прав власності на нерухоме майно, відповідні частини із проекту Закону були вилучені. Вилучені з нього були також повноваження Міністерства внутрішніх справ України щодо державної реєстрації транспортних засобів та прав на них, оформлення та видачі посвідчення водія транспортного засобу.

Наслідком вказаних дій стала поява двох пакетів законопроектів, які були внесені:

- 1) народними депутатами – реєстр. №№ 2981, 2982, 2983, 2984 від 02.06.2015, які зберігали

підходи, закладені у проекті Закону, але не стосувалися адміністративних послуг МВС;

2) Кабінетом Міністрів України – реєстр. №№ 2567, 2568 від 06.04.2015, де передбачалося залишити у МВС його адміністративні послуги і не передавати їх органам місцевого самоврядування.

Перший пакет включав наступні проекти законів:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)» (реєстр. №2981 від 02.06.2015).

Він передбачав закріплення за місцевими бюджетами доходів від плати за надання адміністративних послуг, наданих відповідними виконавчими органами місцевого самоврядування.

2. Проект Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (реєстр. №2982 від 02.06.2015).

Вказаний проект Закону був розроблений Мін'юстом, але внесений через народних депутатів. Ним передбачалося реформування системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Роль Мін'юсту та його територіальних органів пропонувалося змінити. Функції державних реєстраторів планувалося повністю передати органам місцевого самоврядування, нотаріусам, банкам. За Мін'юстом та його територіальними органами передбачалося залишити повноваження з нормативно-методичного забезпечення державної реєстрації прав, контролю за проведенням такої реєстрації; розгляду скарг на рішення дії чи бездіяльність державних реєстраторів в адміністративному порядку; забезпечення підвищення кваліфікації державних реєстраторів.

Серед нововведень, які пропонувалися, було запровадження відкритості інформації, наявної в Державному реєстрі прав, як за об'єктом, так і за суб'єктом. Передбачалося, що документи, які видаються за результатом розгляду заяв у сфері державної реєстрації прав, заявник може отримувати як в електронному, так і в паперовому вигляді, з однаковою юридичною силою документів обох форм.

У частині передачі органам місцевого самоврядування повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень проект Закону №2982 узгоджувався із проектом Закону, який починав розроблятися у Мінрегіоні.

3. Проект Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (реєстр. №2983 від 02.06.2015).

Вказаний проект Закону, як і попередній проект Закону №2982 від 02.06.2015, був розроблений Мін'юстом, але внесений через народних депутатів. Його спрямованість та зміст передбачали реформу системи державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Аналогічно попередньому проекту Закону змінювалася роль Мін'юсту та його територіальних органів, а також передбачалося повна передача реєстраційних дій органам місцевого самоврядування, нотаріусам, банкам.

Пропонувалося вдосконалення процедур державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань та фізичних осіб-підприємців шляхом уніфікації норм з різних законів, усунення прив'язки послуги до місця проживання або розміщення (принцип екстериторіальності), скорочення переліку документів, які подаються для державної реєстрації (у тому числі за рахунок їх отримання в електронній формі від державних органів), запровадження можливості подання електронних документів для проведення всіх реєстраційних дій тощо.

Проектом Закону передбачалося зменшення кількості випадків звернення до державного реєстратора шляхом скасування щорічного підтвердження та щорічної подачі фінансової звітності (буде отримуватись з відомчого реєстру органу статистики), скасування паперових виписок та запровадження їх отримання в електронному вигляді через портал електронних сервісів.

Йшлося також про створення єдиного реєстру на базі Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, Єдиного ліцензійного реєстру, Реєстру документів дозвільного характеру, Єдиного реєстру громадських формувань, Реєстру громадських об'єднань

та Єдиного реєстру підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство.

У частині передачі органам місцевого самоврядування повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань проект Закону №2983 узгоджувався із проектом Закону, який починав розроблятися у Мінрегіоні.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (реєстр. №2984 від 02.06.2015).

Вказаний проект Закону був наступником проекту Закону, який починав розроблятися у Мінрегіоні, але у суттєво переробленому вигляді.

Він передбачав передачу органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації місця проживання фізичної особи, надання відомостей Державного земельного кадастру фізичним та юридичним особам, вдосконалення порядку діяльності центрів надання адміністративних послуг, перегляду розміру плати за окремі адміністративні послуги, удосконалення адміністративної відповідальності тощо.

Другий пакет включав такі проекти законів, внесених Кабінетом Міністрів України:

1. Проект Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» (реєстр. №2567 від 06.04.2015)

Ним передбачалося тимчасове створення паралельно мережі ЦНАПів та мережі сервісних центрів МВС. Проектом Закону пропонувався повний перелік послуг МВС та особливостей їх надання порівняно із Законом України «Про адміністративні послуги».

У частині передачі органам місцевого самоврядування повноважень проект Закону №2567 виходив із інших засад порівняно із проектом Закону, який починав розроблятися у Мінрегіоні. Було передбачено залишити у МВС його повноваження щодо державної реєстрації транспортних засобів та прав на них, оформлення та видачі посвідчення водія транспортного засобу і не надавати їх органам місцевого самоврядування.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо плати за сервісні послуги, що надаються Міністерством внутрішніх справ)» (реєстр. №2568 від 06.04.2015)

Проект Закону передбачав можливість зарахування плати за надання сервісних послуг, що надаватимуться МВС, до спеціального фонду Державного бюджету України.

Після реєстрації вказаного першого пакету проектів законів була проведена значна робота із їх доопрацювання, просування, роз'яснення концептуальних засад тощо протягом двох читань. Асоціація міст України брала активну участь у цій роботі, зокрема у робочих групах з доопрацювання проектів законів. Підготовлені експертами АМУ пропозиції до першого пакету були враховані. Наслідком проведеної роботи стало прийняття усіх чотирьох проектів законів в доопрацьованому вигляді та із збереженням усіх закладених до них нововведень.

Із першого пакету 26.11.2015 було прийнято Верховною Радою України, підписано Президентом України та офіційно оприлюднено:

1) Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів» від № 836-VIII від 26.11.2015, який розглядався як законопроект № 2981 від 02.06.2015;

2) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від № 834-VIII від 26.11.2015, який розглядався як законопроект № 2982 від 02.06.2015;

3) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від № 835-VIII від 26.11.2015, який розглядався як законопроект № 2983 від 02.06.2015.

Нарешті, 10.12.2015, Верховною Радою України був прийнятий останній з чотирьох проектів законів – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», що розглядався як законопроект № 2984 від 02.06.2015.

Що стосується другого пакету проектів законів, то вони були прийняті Верховною Радою у першому читанні 14.07.2015 і далі не просунулися.

Слід також відзначити внесення Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг» (реєстр. №3319 від 12.10.2015). Однак його прийняття залишається під питанням з огляду на виключення із Закону України «Про адміністративні послуги» норми, яка передбачала затвердження такого переліку.

У підсумку можна сказати, що у 2015 році у сфері адміністративних послуг втілювалася значна частина реформаторських ініціатив. Підвищилася роль органів місцевого самоврядування та суттєво вдосконалилися окремі адміністративні послуги. Важливо, що ці зміни тісно пов'язані із задекларованими Президентом України у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» реформами: децентралізацією, реформами місцевого самоврядування, дерегуляцією та розвитком підприємництва.

Разом з тим, реальний розвиток ЦНАПів поза містами обласного значення може відбутися лише за умови здійснення реформи адміністративно-територіального устрою. Це призведе до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування і перенесення на рівень спроможних громад від райдержадміністрацій повноважень з надання адміністративних послуг в сільських, селищних та невеликих міських громадах. Темпи процесу добровільного об'єднання територіальних громад поки не дають підстав розраховувати на вирішення вказаної проблеми найближчим часом.

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – РУХ ЗА ІНЕРЦІЄЮ

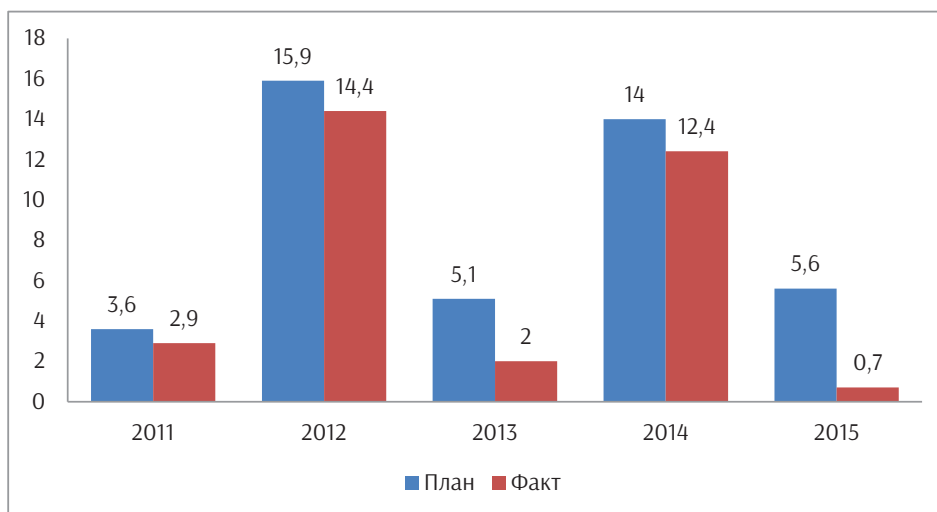
Житлово-комунальне господарство є складною галуззю, до якої належить широке коло безпосередньо пов'язаних із життєзабезпеченням населення України питань, що вирішуються органами місцевого самоврядування. Головними проблемами тут і в звітному році залишалися не своєчасний перегляд цін/тарифів на житлово-комунальні послуги для населення, а також їхнє затвердження в розмірах, що не враховують фактичної собівартості послуг.

Незважаючи на значне підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги для населення, в першу чергу на послуги з централізованого тепlopостачання, водopостачання та водовідведення, протягом 2015 року Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), не вдалося встановити тарифи на економічно обґрунтованому рівні. За інформацією Мінрегіону, невідшкодована різниця в тарифах за 2015 рік складатиме майже 6 млрд грн у разі виплати 5,9 млрд грн, передбачених у Державному бюджеті на 2105 рік на ці цілі.

Ще 31.12.2014 р. фактично втратив чинність Закон України №1511-VI «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки». Більшість передбачених цією Програмою заходів залишилися невиконаними через практичну відсутність їхнього фінансування протягом всього періоду її реалізації. Із запланованих обсягів фінансування Програми 22,4 млрд грн було профінансовано лише 0,9 млрд грн, при цьому протягом 2013-2014 років фінансування Програми не здійснювалося взагалі. Комітет Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства лише у листопаді 2015 року розглянув у порядку контролю звіт Мінрегіону про стан виконання цієї програми. За результатами засідання парламентського Комітету звіт був визнаний неповним та таким, що потребує доопрацювання.

Протягом 2015 року Урядом так і не було запропоновано жодного стратегічного документу щодо подальших дій та кроків у цій сфері.

В Державному бюджеті України на 2015 рік фінансування програм та заходів у житлово-комунальній сфері не було передбачене. Виняток становила лише субвенція з державного бюджету на покриття різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водopостачання та водовідведення (мал.1). Але й ці видатки було здійснено для підтримки постачальників природного газу та електроенергії, а не комунальних підприємств та населення, які споживали зазначені ресурси.



Мал.1. Стан виплати субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці в тарифах у 2011-2015 роках, млрд грн (факт у 2015 році враховує період «січень-листопад»)¹.

¹Сайт Державної казначейської служби. Розділ: Виконання бюджетів-Міжбюджетні відносини

У проекті Державного бюджету України на 2016 рік, внесеному Урядом на розгляд Верховної Ради, відповідна субвенція на відшкодування різниці в тарифах не передбачена взагалі.

Складна економічна ситуація в країні справила негативний вплив на комунальні підприємства водопостачання, які у 2008 році отримали кредитні кошти загальною сумою 140 млн дол. США на підвищення якості послуг водопостачання та водовідведення, зменшення операційних витрат шляхом здійснення ряду інституційних змін і вибіркових інвестицій у реконструкцію та заміну зношених систем у рамках проекту Світового банку «Розвиток міської інфраструктури».

Зазначений Проект реалізується на комунальних підприємствах 14 міст: Черкас, Дрогобича, Калуша, Кам'янця-Подільського, Харкова, Коломиї, Нової Каховки, Слов'янська, Борисполя, Новограда-Волинського, Кременчука, Чернігова, Івано-Франківська та Одеси. За результатами його впровадження середній показник економії електроенергії склав 26% (за передбаченого 15%); реконструйовано 418 з 450 запланованих насосних станцій; починаючи з 2009 року, замінено та прокладено близько 52,3 з передбачених 55,9 км мереж водопостачання та водовідведення.

У відповідності з Угодою між МБРР та Урядом України про Позику для реалізації Проекту «Розвиток міської інфраструктури» у 2008 році комунальними підприємствами водопровідно-каналізаційного господарства відповідних міських рад було укладено договори про субкредитування з Міністерством фінансів та тодішнім Міністерством з питань житлово-комунального господарства України. Зазначеною Угодою передбачено повернення Позики протягом 2013-2027 років у доларах США. Стрімке зростання валютного курсу протягом 2014-2015 років призвело до ситуації, коли економія енергоресурсів після модернізації виробництва за чинних тарифів на житлово-комунальні послуги, встановлених НКРЕКП, не покривають витрат на річний обсяг погашення Позики. Це унеможливує повернення валютного кредиту ні підприємствами, ні міськими радами, які є гарантами погашення Позики. Відсутність у водопостачальних підприємств можливості вчасно та в повному обсязі розрахуватися за своїми кредитними зобов'язаннями унеможливує стабільне функціонування підприємств та поставило під загрозу подальшу реалізацію інших проектів міжнародного кредитування комунальної галузі.

Слабку надію для цих підприємств дає постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 913², якою передбачена можливість погашення зобов'язань підприємств тепловодопостачання та водовідведення з плати за надання державної гарантії та за користування субкредитом, наданим цим підприємствам на впровадження проектів «Розвиток міської інфраструктури» за рахунок субвенції на погашення різниці в тарифах. На момент написання цього Звіту залишаються сподівання, що до кінця 2015 року відповідний обсяг субвенції з різниці в тарифах, передбачений у Державному бюджеті, надійде до цих комунальних підприємств.

Важливою подією стало прийняття Верховною Радою законів щодо діяльності енергосервісних компаній в Україні, а саме Закону України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (№ 327-VIII від 09.04.2015) та Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації)» (№ 328-VIII від 09.04.2015).

Асоціація міст України на протязі всього періоду розгляду проектів цих законів у міністерствах, а потім у парламентських комітетах, брала активну участь у їх розгляді та неодноразово висловлювалася на їх підтримку. Експерти АМУ розраховують, що ці Закони створять законодавчу основу для впровадження енергосервісними компаніями їхніх послуг у бюджетній сфері, а це сприятиме суттєвому зменшенню споживання газу та теплової енергії бюджетними установами і забезпечить економію бюджетних коштів. Основні позитиви зазначених законів:

² Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 913 «Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання гарячої води тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування»

замовник енергосервісу (бюджетна установа, орган місцевого самоврядування) може не використовувати власних фінансових ресурсів для впровадження енергоефективних заходів;

у відповідності до особливостей здійснення закупівель енергосервісу основним критерієм оцінки пропозицій учасників процедури закупівлі є показник ефективності енергосервісного договору, що дозволить замовнику визначати найбільш економічно вигідну пропозицію;

термін дії енергосервісного договору може складати до 10 років, що дозволить розширити перелік енергоефективних заходів при впровадженні їх в бюджетних установах;

довгострокове зобов'язання за енергосервісом за певних умов набуває статусу бюджетного зобов'язання, що надасть певні гарантії потенційним виконавцям енергосервісу щодо повернення вкладених коштів і, відповідно, зросте їхня зацікавленість у наданні послуг.

В цілому прийняття цих законів стало дієвим стимулом створення ринку енергосервісу, що дозволить залучати приватні ресурси для впровадження енергоефективних заходів у закладах бюджетної сфери. Це дозволить містам впроваджувати заходи з енергозбереження в школах, дошкільних навчальних закладах та інших об'єктах, які перебувають на балансі міських рад. Впровадження таких заходів поліпшить умови перебування людей у цих закладах, а також дозволить суттєво зменшити споживання газу і теплової енергії бюджетними установами. Протягом певного періоду ці заходи дозволять вирішити питання енергозбереження в бюджетній сфері та охопити більшу кількість об'єктів, що зменшить поточні видатки бюджетів на утримання будівель.

Знаковим у звітному році також стало прийняття Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 № 417-VIII. Метою цього закону є зміна наявної ситуації щодо обслуговування багатоповерхових житлових будинків. Так, усі співвласники багатоповерхівок повинні будуть визначитися із формою управління цими будинками. Іншими словами, люди, які володіють квартирами в тих будинках, які не є кооперативними або у яких досі не створено ОСББ, повинні будуть визначитися: чи вони опікуватимуться його обслуговуванням самі й створять-таки ОСББ, чи оберуть управителя (обслуговуючу компанію чи управителя-фізособу) і укладуть із ним договір про обслуговування будинку. Якщо вони цього не зроблять, обслуговуючу компанію-управителя їм призначить місцева рада, і вона ж вирішить, скільки цьому управителю треба платити, підписавши від імені співвласників будинку з ним договір. Головною метою цього закону є спонукання співвласників багатоповерхових будинків нарешті взятися за управління своєю власністю: у законі чітко прописано, що відповідальність за будинок, його експлуатацію тощо несуть саме співвласники будинку.

Зрозуміло, що прийняття зазначеного закону не змінить ситуацію на краще за один день, а власники квартир не одразу стануть активними учасниками прийняття рішень, але це розширить права громадянам змінювати надавача послуг та створить передумови для формування ринку управителів багатоквартирних будинків.

У той же час ефективність практичного впровадження цього закону залежить від прийняття проекту Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (нова редакція) (р. №1581). Адже саме в ньому визначаються правові механізми діяльності управителів багатоквартирного будинку. Особливістю цього законопроекту є те, що послуги з управління багатоквартирним будинком виводяться з-під тарифного регулювання органів місцевого самоврядування. Пропонується, щоб вартість таких послуг визначалася у договорі, а не встановлювалася або затверджувалася органами влади. Тобто законотворці вважають, що вартість зазначених послуг повинна регулюватися виключно ринковими механізмами, зокрема конкуренцією між надавачами послуг.

Залишилося не вирішеним у 2015 році і питання усунення правової колізії, яка блокує процес встановлення тарифів на захоронення та переробку твердих побутових відходів. Згідно з внесеними до законодавства змінами³, тариф на переробку та захоронення побутових відходів має затверджувати не орган місцевого самоврядування, а НКРЕКП. Однак склалася правова колізія, за якою цей державний орган, отримавши такі повноваження, не зміг їх реалізувати на практиці. Адже за чинним законодавством тарифи встановлюються лише тим підприємствам, ліцензу-

³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» № 5400-VI від 2 жовтня 2012 року

вання діяльності яких проводить НКРЕКП. В Україні ж ліцензування переробки та захоронення сміття законодавчо не передбачено взагалі. Для вирішення цієї проблеми у парламенті було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з побутовими відходами» (р. №1742 від 14.01.2015). Ним пропонується ліквідувати штучно створений у законодавчому полі монополізм переробки та захоронення побутових відходів, що і призвів до блокування з 2013 року процесу встановлення тарифів на ці послуги. Законопроектом № 1742 пропонується повернути повноваження щодо встановлення тарифів на переробку та захоронення побутових відходів від НКРЕКП до органів місцевого самоврядування, а також внести зміни до Закону України «Про природні монополії» щодо виключення з переліку сфери діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних ринків переробку та захоронення побутових відходів. Однак, незважаючи на розпочаті державою процеси децентралізації та дерегуляції, протягом року законопроект так і не був розглянутий у парламенті. Проте його положення були враховані в проекті Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (нова редакція) (р. №1581), який у грудні 2015 року був підтриманий Комітетом Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства.

Таким чином, у державі далі відсутня стратегія розвитку житлово-комунального господарства.

Хоча в звітному році відбулося істотне підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, ці тарифи і надалі не відповідають економічно-обґрунтованому рівню, що погіршує економічний стан комунальних підприємств. Однак, прийняті протягом цього року зміни у законодавстві дають органам місцевого самоврядування правові можливості для впровадження енергоефективних заходів у комунальній сфері шляхом укладання енергосервісних договорів, а також для зміни системи управління житловим фондом.

МІСТОБУДУВАННЯ І ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ – УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Схвалена Урядом 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема при вирішенні питань забудови території (надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель).

У 2015 році було здійснено перший конкретний крок щодо передачі функцій держави в частині здійснення архітектурно-будівельного контролю органам місцевого самоврядування. Першого вересня набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» №320-VIII, який реформує систему державного архітектурно-будівельного контролю і передає зазначені повноваження з загальнодержавного на місцевий рівень.

Головною новелою цього Закону є децентралізація частини повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції щодо оформлення документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію об'єкта будівництва залежно від категорії складності. Такі повноваження мають виконуватися:

виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорії складності, розташованих на території відповідних населених пунктів;

виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорії складності, розташованих на території відповідних населених пунктів;

структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорії складності, розташованих у межах міст Києва та Севастополя;

центральною виконавчою владою, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих в межах сіл та селищ.

Тобто йдеться про часткову передачу повноважень органам місцевого самоврядування та міським державним адміністраціям із залишенням контролю ДАБІ (через новостворених головних інспекторів) над найбільш суттєвими об'єктами будівництва в межах населених пунктів, а також усіма категоріями за їхніми межами і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць.

Законом встановлено розподіл функції контролю між адміністраціями/радами та ДАБІ, при цьому останнім залишається наглядова функція за законністю прийнятих рішень у сфері містобудівної діяльності:

Від імені органів державного архітектурно-будівельного контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад – щодо об'єктів, розташованих у межах населених пунктів;

керівники структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, розташованих у межах міст Києва та Севастополя;

головні інспектори будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, за межами населених пунктів та в межах населених пунктів, в яких не утворено виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Розподіл повноважень у сфері держархбудконтролю між органами місцевого самоврядування та органами державної влади наведено на мал.1.



Мал. 1. Розподіл повноважень у сфері держархбудконтролю між органами місцевого самоврядування та органами державної влади¹.

Важливо, що право створювати свої структурні підрозділи з питань архітектурно-будівельного контролю отримали не лише міста обласного значення, як це було до 2008 року, а й малі міста, селища та села. Там же, де органи місцевого самоврядування не скористаються своїм правом, відповідні повноваження і надалі виконуватимуть державні органи – територіальні підрозділи ДАБІ.

Законодавець надав досить широкі повноваження головним інспекторам ДАБІ суттєво впливати на місцеві органи при виконанні ними делегованих функцій шляхом здійснення наглядових функцій за законністю прийнятих рішень у сфері містобудівної діяльності. Відповідні структурні підрозділи адміністрацій та виконавчі органи місцевих рад у межах делегованих повноважень є підконтрольними ДАБІ.

Крім цього, в Законі:

- вирішено питання обов'язковості інформації про сплату пайової участі у розвиток інфраструктури населеного пункту та його виконання у декларації про готовність об'єкта до експлуатації або акті готовності об'єкта до експлуатації, що дозволить зменшити кількість випадків ухилення забудовників від сплати пайової участі;
- скасовано обов'язковість проведення державної експертизи проектно-кошторисної до-

¹ Сайт Державної архітектурно-будівельної інспекції www.dabi.gov.ua

кументації у випадках проведення будівництва, реконструкції та капітальних ремонтів об'єктів державної та комунальної власності з кошторисною вартістю до 300 тис. гривень, що дозволить скоротити витрати місцевих бюджетів.

Урядом та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства з моменту підписання до моменту набрання чинності цим Законом прийнято 11 підзаконних актів для найповнішої його реалізації.

Зокрема, постановами Кабінету Міністрів від 26.08.2015 рю №747 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. №466» та від 08.09.2015 р. №750 «Про внесення змін до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» внесено відповідні зміни до Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт та Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Згідно з цими нормативно-правовими актами, повноваження щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, реалізуються виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів.

Щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих у межах міст, такі повноваження реалізуються виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю відповідних міських рад, а у Києві та Севастополі – структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Відповідно до Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів від 19.08.2015 р. №698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду», контрольні функції на місцевому рівні здійснюють структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (I-III категорії складності). А Державна архітектурно-будівельна інспекція здійснює свою наглядову функцію через регіональних головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Постановою Кабінету Міністрів від 02.09.2015 р. №778 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері містобудівної діяльності» внесено зміни до Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та до Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Ними врегульовано питання накладення штрафних санкцій на порушників.

Постановою Уряду від 19.08.2015 р. № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» затверджено Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю, яким уніфіковано функціональні основи діяльності місцевих органів з таких питань та визначено основні засади передачі таких функцій органам місцевого самоврядування.

Особливістю закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» є спосіб передачі повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю. Утворення виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю здійснюється радами та міськдержадміністраціями виходячи з можливостей та потреб відповідних територій, тобто добровільно. Якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує ДАБІ через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду.

Відповідно до закону процес створення структурних підрозділів архітектурно-будівельного контролю в органах місцевого самоврядування вже відбувається. Так, відповідно до опитування, проведеного Асоціацією, у Києві та майже у всіх містах - обласних центрах (зокрема в Одесі, Вінниці, Івано-Франківську, Тернополі, Луцьку, Херсоні, Харкові), містах обласного значення (міста

Одеській області, Кременчук, Комсомольськ Полтавської обл., Ірпінь Київської обл., Охтирка Сумської обл., Гола Пристань Херсонської обл., Ладизжин Вінницької обл., Жовті Води Дніпропетровської обл., Умань Черкаської обл. тощо) відповідні виконавчі органи вже створені. Процес створення таких підрозділів розпочався у Кривому Розі, Миргороді, Мелітополі, Токмаку. В Ужгороді розгляд цього питання відкладено до січня 2016 року. В містах районного значення такий процес майже не відбувається, однак у містах Тростянці Сумської області, Українці Київської області відповідні виконавчі органи вже створені, а в Пологах Запорізької області та Лохвиці Полтавської області питання створення розглядається.

Міські ради Красного Лиману та Дружківки вже стали першими в країні органами місцевого самоврядування, які взяли на себе функції державного архітектурно-будівельного контролю та підписали відповідні акти спільних комісій з ДАБІ щодо передачі відповідної документації та вирішення питань, пов'язаних з утворенням та функціонуванням органу державного архітектурно-будівельного контролю в цих містах.

Основною причиною, що в звітному році стримувала створення структурних підрозділів архітектурно-будівельного контролю в органах місцевого самоврядування, була необхідність прийняття на сесіях рад відповідних політичних рішень щодо внесення змін до місцевих бюджетів на 2015 рік, до структури виконавчих органів, а також проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня. В зв'язку з цим у багатьох містах питання про створення підрозділів розглядатиметься в рамках нового бюджетного року.

Якщо у сфері архітектурно-будівельного контролю децентралізація відбувається, то в сфері управління земельними ресурсами протягом 2015 року змін не сталося.

Коаліційною угодою, укладеною фракціями парламентської більшості наприкінці 2014 року, було передбачено як впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування взагалі, так і поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на землі поза межами населених пунктів. Йдеться, втім числі, про землі сільськогосподарського призначення, які використовуються територіальними громадами для власних потреб. Такі наміри зафіксовано в пункті 1.2 розділу XI «Реформа сільського господарства» Коаліційної угоди. Ним передбачається законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності поза межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності, вже в I кварталі 2015 року.

Наразі в на розгляді в парламенті перебуває біля десятка законопроектів, автори яких, не надто керуючись положеннями Коаліційної угоди, пропонують зміни системи управління земельними ресурсами в той чи інший спосіб. Йдеться, зокрема, про:

- передачу земель державної власності у комунальну. При цьому у державній власності залишаються землі, потрібні для реалізації державних функцій: землі оборони, ділянки державних підприємств, установ та організацій, а також землі під нерухомістю, що належить державі. (законопроекти р. № 1159, р. № 2322);
- надання сільським, селищним та міським радам цих земель у розпорядження, залишаючи їх у державній власності (законопроекти р. № 1252, р. № 2267);
- обмеження компетенції Державного агентства з питань геодезії, картографії та кадастру України (Держгеокадастр) і передання сільськогосподарських земель у розпорядження райдержадміністрацій. Про вирішення проблем місцевого самоврядування в даному випадку не згадується (законопроект р. № 1452);
- надання органам місцевого самоврядування повноважень погоджувати питання розпорядження земельними ділянками державної власності. При цьому за органами державної влади залишаються повноваження розпорядження такими земельними ділянками (законопроект р. № 2338).

У свою чергу, Держгеокадастром розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель». Ним, на відміну від законопроектів, зареєстрованих у пар-

ламенті народними депутатами, разом із передачею органам місцевого самоврядування повноважень розпоряджатися земельними ділянками державної власності, пропонується залишити за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, державний нагляд (контроль) за органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень на розпорядження землями державної власності. Цей законопроект наразився на критику та на момент написання цього звіту не отримав всіх необхідних позитивних висновків від інших міністерств.

Таким чином, за результатами 2015 року можна констатувати поряд з певним прогресом децентралізації повноважень у сфері містобудування, невиконання парламентською більшістю її зобов'язань у частині законодавчого врегулювання вже в I кварталі 2015 року законодавчих питань передачі до комунальної власності земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів.

При цьому законопроекти, як зареєстровані в парламенті, так і той, що лише розробляється Держгеокадастром, Коаліційній угоді не відповідають. Така значна кількість законопроектів з питань зміни системи управління земельними ресурсами, різні підходи щодо вирішення завдання передачі повноважень свідчать про відсутність єдиної державної політики в цьому питанні.

КОМУНІКАЦІЙНА ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Громадська підтримка реформи та розуміння суспільством її суті і переваг є невід'ємною умовою успішної їх реалізації. Запорукою такої підтримки є послідовне інформування та ґрунтовне і доступне роз'яснення мети, етапів, очікуваних результатів реформи для кожної цільової аудиторії.

Традиційними джерелами поширення інформації для Асоціації міст України звітного року залишилися: сайти АМУ (<http://auc.org.ua/>) та проекту ДІАЛОГ (<http://dialogueauc.org.ua/>) – професійні аналітичні платформи з висвітлення стану місцевого самоврядування та реформ з децентралізації; щомісячне видання Вісника АМУ; регулярна присутність керівників та експертів АМУ у медіа просторі – інтерв'ю, коментарі, статті, спрямовані на промоцію децентралізації у провідних друкованих та електронних ЗМІ, радіо- та телебаченні.

У 2015 році Асоціація міст України як один із рушіїв децентралізації, долучилася до розробки та впровадження загальнонаціональної комунікаційної кампанії з підтримки реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади.

26 січня Правління АМУ затвердило бренд реформ зі слоганом: «Спроможні громади – сильна держава», що символізує наміри та кінцеву мету реформи місцевого самоврядування (мал.1).



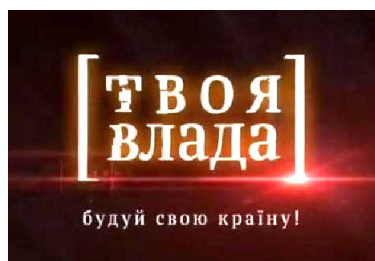
Мал.1. Бренд реформи

З того часу цим знаком маркуються усі інформаційні продукти АМУ щодо промоції децентралізації влади та об'єднання територіальних громад (новини на сайті, інфографіка, аналітичні матеріали, роз'яснення, публікації, прес-релізи та інше). Логотип також використовувався для брендуння XI Українського муніципального форуму, що відбувався 22-24 червня в Одесі.

Моніторинг інтернет-ресурсів свідчить про те, що багато сайтів міських рад, громадських організацій, прес-служб органів державної влади, ЗМІ використовують бренд реформи, розроблений АМУ, для маркування інформації про хід децентралізації та створення спроможних територіальних громад. Медіа-середовище використовує цей логотип, асоціюючи його із загальнонаціональним символом децентралізаційних перетворень в Україні.

Протягом року АМУ розробила низку інформаційних продуктів на підтримку децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Завдяки створенню 24 Офісів реформ в рамках проекту ДІАЛОГ поширення цих продуктів набуло всеукраїнського масштабу.

Телевізійне ток-шоу «Твоя влада» на 5 каналі



Починаючи з квітня 2015 року АМУ в рамках проекту ДІАЛОГ реалізує спільний з 5 каналом інформаційно-аналітичний проект. Послідовний цикл ток-шоу присвячено децентралізації та реформі місцевого самоврядування. В ньому беруть участь провідні урядовці, політики, практики місцевого самоврядування, аналітики. В передачах покроково та доступно розглядаються питання: навіщо потрібна децентралізація, як вона відбувається в Україні, які переваги матимуть від неї громадяни.

Головна мета цих програм – формування громадської підтримки та підвищення розуміння у суспільстві важливості децентралізації влади та формування спроможних територіальних громад для розвитку та благополуччя України.

У 2015 році на 5 каналі в ефір вийшло 28 програм.

Відео всіх передач доступне для перегляду на сайті АМУ.

Соціальні відеоролики

Розроблена на замовлення АМУ серія відеороликів «Спроможні громади – сильна держава» складається з п'яти міні-фільмів, які у простій формі розповідають про реформу децентралізації та спростовують неправдиву інформацію про її наслідки для громадян у таких сферах: якіс-

«Спроможні громади - сильна держава»



на освіта, медичне забезпечення, розвиток і утримання мережі доріг, адміністративні послуги в об'єднаній громаді, створення нових робочих місць.

У рамках участі у загальнонаціональній комунікаційній кампанії з підтримки децентралізації та реформи місцевого самоврядування зазначені відеоролики були передані Мінрегіону та Міністерству інформаційної політики для трансляції на телебаченні в якості соціальної реклами. Під час засідання Кабінету Міністрів 26 серпня Віце-прем'єр-міністр Г.Зубко презентував ці відео членам Уряду. Фільми отримали схвальні відгуки та однозначну підтримку міністрів.

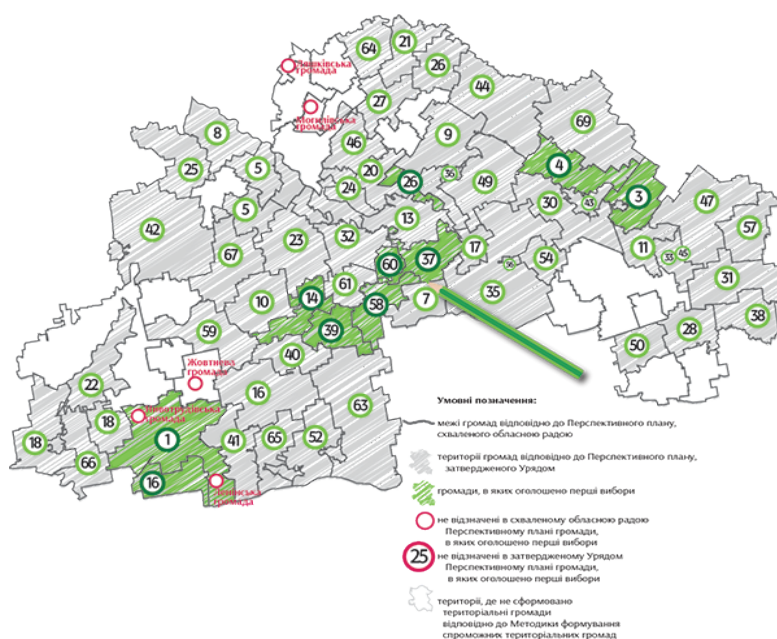
Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення визнала відео-ролики «Спроможні громади – сильна держава» соціальною рекламою, і вони транслюються на місцевих та регіональних каналах телебачення.

Відео доступне на сайті АМУ (<http://auc.org.ua/page/video-roliki-spromozhni-gromadi-silna-derzhava>) та поширене через соціальні мережі та інтернет-ресурси недержавних організацій та державних установ.

Інтернет-ресурси

На сайті АМУ в розділі «Децентралізація» забезпечено перехід на нові сайти, розроблені спеціалістами Асоціації.

Це, передусім, «Карта громад» (<http://kartagromad.org.ua>) – сайт, що дає можливість за допомогою інтерактивних карт областей відслідкувати процес створення об'єднаних громад, починаючи від затвердження перспективних планів областей і до реального формування спроможних громад (мал.2).



Мал.2. Інтерактивна карта Дніпропетровської області з позначенням громад, які перебувають на різних етапах об'єднання

Інший сайт – «Моя громада» (<http://moiagromada.org.ua>) – у простій та зрозумілій для пересічного громадянина формі розповідає про децентралізаційну реформу і спроможні громади, розвіює чутки, дає відповіді на важливі для людей питання, пов'язані з реформою.

Для просування нових інтернет-ресурсів розроблено постер «Децентралізація. Зміни заради майбутнього» – він закликає підтримати реформу та скористатися вищезгаданими веб-сайтами, щоб дізнатися більше про децентралізацію. Наклад поширено в Офіси реформ, у 2 тисячі бібліотек (за допомогою програми USAID IREX Бібліоміст), в регіональні відділення АМУ.

Інтерактивні заходи



У травні 2015 року АМУ в рамках проекту ДІАЛОГ спільно з програмою IREX «Бібліоміст» провела масштабний вебінар на тему: «Децентралізація. Перші підсумки та завдання на найближчу перспективу». В режимі он-лайн її учасниками стали відвідувачі 200 бібліотек, серед яких лідери ОСН, громадські активісти. Спікерами виступили перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Негода та Виконавчий директор АМУ М.Пітцик.



Інформаційно-методична підтримка реформ

Асоціація розробила серію інфографічних матеріалів, присвячених різним аспектам та сферам децентралізації:

«Децентралізація: просто і доступно про реформи»

У простій та зрозумілій формі дано відповіді на запитання: Чому потрібна децентралізація, що таке спроможна територіальна громада, які повноваження отримують органи місцевого самоврядування в об'єднаних громадах, які будуть їхні доходи. Також в наочних матеріалах представлено, як виглядатимуть області і райони після реформ, алгоритм добровільного об'єднання територіальних громад.

«Здобутки реформи міжбюджетних відносин»

Роз'яснює сутність та результати для територіальних громад схвалених парламентом 28 грудня 2014 року змін до податкового і бюджетного законодавства.

«Новачі законодавства про місцеві вибори 2015 року»

Інфографіка наочно роз'яснює новачі Закону «Про місцеві вибори», зокрема: систему виборів голів громад та депутатів місцевих рад, особливості висування та реєстрації кандидатів, структуру бюлетеня для голосування, підбиття підсумків виборів, оскарження результатів, відкликання депутатів і голів.

Пропагування наслідків бюджетної децентралізації

За підсумками опитування міст-членів АМУ щодо наслідків бюджетної децентралізації було підготовлено добірку прикладів реалізації заходів з розвитку громад, фінансування яких стало можливим завдяки збільшенню надходжень місцевих бюджетів внаслідок реформи міжбюджетних відносин. Серед таких заходів – ремонти доріг, утеплення будівель бюджетних установ, встановлення приладів обліку енергоресурсів тощо.

У рамках участі в загальнонаціональній комунікаційній кампанії з підтримки децентралізації та реформи місцевого самоврядування АМУ поширила ці матеріали серед ЗМІ та до прес-служб органів державної влади.

Інформація слугувала фактажем для високопосадовців при висвітленні теми бюджетної де-

централізації та звучала у промовах, зокрема, Голови Парламенту та Прем'єр-міністра України. Подяку Асоціації за надану інформацію щодо перших успіхів бюджетної децентралізації висловила, зокрема, Адміністрація Президента України, яка повідомила, що інформація буде використана у роботі відповідних її підрозділів.

Моніторинг медіа-простору свідчить, що зазначена інформація широко використовується журналістами для підготовки сюжетів з висвітлення тематики щодо бюджетної децентралізації, реформи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад.

ВИСНОВКИ

1. В Україні успішно реалізується бюджетна та податкова реформи. До загального фонду місцевих бюджетів протягом січня-листопада 2015 року додатково надійшло біля 27 млрд грн. Частка власних ресурсів у місцевих бюджетах зросла на третину. Місцеві ради почали реалізовувати проекти розвитку. Водночас Уряд у процесі формування державного бюджету на 2016 рік намагається перекласти на місцеві бюджети видатки на виконання функцій, що є державними, а також відібрати у місцевих бюджетів частину наданих в ході реформи ресурсів.

2. У звітному році розпочато фінансування делегованих повноважень у сфері освіти та охорони здоров'я за рахунок субвенцій від профільних міністерств. Однак це не зняло проблему недофінансування державою таких повноважень. Міністерства вчергове не виконали завдання з реформування системи соціальних стандартів та розробки фінансових нормативів вартості надання відповідних послуг.

3. Всіма обласними радами, крім Закарпатської, протягом звітного року прийнято Перспективні плани формування територій спроможних громад. Але всі ці Плани сформовані зі значними відхиленнями від Методики формування спроможних громад, схваленої урядом, та потребують серйозного доопрацювання.

4. Президентом України внесено на розгляд Верховної Ради проект змін до Конституції, спрямований на децентралізацію влади. У ньому закладається основа для створення належної територіальної бази спроможних громад, а також для формування районними і обласними радами власних виконавчих органів. Незважаючи на окремі суперечливі моменти проекту, всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування його підтримали.

5. Успішно розпочалося добровільне об'єднання територіальних громад, яке супроводжується активною комунікаційною підтримкою, втім числі з боку АМУ. Проблеми об'єднання долаються – в тому числі за участі експертів АМУ. Однак не всі утворювані об'єднані громади відповідають критеріям спроможності. Подальший розвиток реформи значною мірою залежить від внесення змін до Конституції України.

6. За новою пропорційною системою з закріпленням кандидатів за виборчими округами проведено чергові вибори міських, районних та обласних рад. Одночасно відбулися перші місцеві вибори в 159 об'єднаних громадах. Водночас практика застосування нової виборчої системи виявила її серйозні хиби, які потребують усунення.

7. Розпочато тарифну реформу в житлово-комунальному господарстві. Відшкодування вартості послуг за новими тарифами складає в середньому біля 95%. Це дає деякі перспективи підприємствам, оптимізувавши витрати, вийти на самоокупність із забезпеченням якості послуг. Однак після втрати в 2014 році чинності так і не реалізованою Загальнодержавною програмою реформування і розвитку ЖКГ на 2009-2014 роки Урядом досі не запропоновано стратегічного документа з розвитку галузі.

8. Важливим стало прийняття Верховною Радою пакету законів щодо діяльності енергосервісних компаній в Україні. Розвиток їхніх послуг сприятиме суттєвому зменшенню споживання газу та теплової енергії в бюджетній сфері та економії видатків місцевих бюджетів на ці цілі.

9. Рішучим кроком держави у забезпеченні належного обслуговування багатоквартирного житла стало прийняття закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Він змушує співвласників таких будинків перейняти відповідальність за своє житло.

10. У звітному році органам місцевого самоврядування, нарешті, було повернуто повноваження у сфері містобудування, відібрані у них законодавчими актами 2008-2010 років. Розпочався процес утворення міськими радами власних виконавчих органів з питань архітектури і містобудування, який триватиме.

11. Протягом звітного року так і не прийнято нормативно-правових актів, які би поширили юрисдикцію сільських, селищних, міських рад на землі поза межами населених пунктів, реалізували би принцип повсюдності місцевого самоврядування. Відповідний пункт 1.2 розділу XI Коаліційної угоди, який передбачав законодавче врегулювання передачі до комунальної власності державних земель за межами населених пунктів вже в I кварталі 2015 року, не виконано.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ

1. Остаточне прийняття змін до Конституції України, що мають забезпечити нові засади місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.
2. Розробка та прийняття законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій України» на новій конституційній основі.
3. Приведення регіональних Перспективних планів формування територій спроможних громад у відповідність із затвердженою Урядом Методикою.
4. Завершення формування спроможних громад на новій територіальній основі відповідно до доопрацьованих регіональних Перспективних планів.
5. Консультативна підтримка новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаних громад.
6. Забезпечення надання державою та використання утвореними спроможними громадами державної підтримки на формування необхідної інфраструктури.
7. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування – поширення юрисдикції рад спроможних громад на всі землі у їхніх адміністративних межах.
8. Ліквідація місцевих державних адміністрацій та утворення виконавчих комітетів районних і обласних рад.
9. Перерозподіл повноважень між районними, обласними радами та органами місцевого самоврядування громад на засадах субсидіарності.
10. Прийняття та впровадження нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».
11. Приведення обсягу галузевих субсидій місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень до реальних потреб на основі соціальних стандартів послуг та нормативів їхньої вартості. Розроблення та впровадження таких стандартів і нормативів галузевими міністерствами.
12. Розробка та прийняття державної програми розвитку житлово-комунального господарства на середньо- та довгостроковий період.
13. Запровадження економічно обґрунтованих тарифів на пасажирські перевезення комунальним транспортом. Заміна пільг адресною соціальною допомогою тим, хто її реально потребує.
14. Вдосконалення системи та інфраструктури надання адміністративних послуг відповідно до прийнятого нового законодавства.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ЕТАП РЕАЛІЗАЦІЇ	4
ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЯК ТЕСТ НА ЄВРОПЕЙСЬКІСТЬ	11
МІСЦЕВІ ВИБОРИ ПО-НОВОМУ	14
БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЗДОБУТКИ ТА ЗАГРОЗИ	19
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ	27
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – РУХ ЗА ІНЕРЦІЄЮ	31
МІСТОБУДУВАННЯ І ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ – УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	35
КОМУНІКАЦІЙНА ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	40
ВИСНОВКИ	44
ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ	45

Авторський колектив:

Мягкоход В.М.
Пархоменко В.Г.
Рабошук Я.О.
Слобжан О.В.
Томнюк О.Є.
Юрченко М.М.

За редакцією Пітцика М.В.

АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

вул. Січових стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053

тел./факс 044 486 2812, 486 2841

www.auc.org.ua