

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація

Проаналізовано формування законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Встановлено, що впродовж 2014-першої половини 2016 рр. прийнято значну кількість нормативно-правових актів у сфері регулювання процесу формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Також зроблено суттєві кроки у створенні інституційного забезпечення реалізації реформи. Наявне інституційно-правове підґрунтя дозволило розпочати практичний етап реформи децентралізації влади. Водночас існує низка важливих для успішної реалізації реформи питань, що потребують правового врегулювання. Визначено основні напрями та заходи з удосконалення інституційно-правового забезпечення реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформа територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, практичне втілення якої розпочалось у 2015 році, має метою кардинальну зміну засадничих принципів управління суспільним розвитком та є вагомою передумовою вирішення низки системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави. Реформа спрямована на вирішення широкого спектру завдань, серед яких:

- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, між територіальними рівнями управління на основі принципу субсидіарності;

- дотримання балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад;

- забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;

- проведення бюджетної децентралізації з метою зміцнення місцевих бюджетів для самостійного фінансувати більшої частини своїх повноважень, зацікавленості місцевих органів влади у забезпечення економічного розвитку території та збільшенні податкової бази;

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – реформування системи адміністративно-територіального устрою у відповідності з рекомендаціями Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей;

- забезпечення ефективності та прозорості системи управління територіями із одночасним запровадженням дієвих механізмів контролю за

діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку органів державної влади, так і з боку громадськості;

- врегулювання питань власності територіальних громад на землю та комунальне майно, їхнього впливу на використання інших природних ресурсів, що дозволить органам місцевого самоврядування здійснювати стратегічне планування розвитку відповідних територій;

- формування спроможних територіальних громад, здатних забезпечити належний рівень надання адміністративних та соціальних послуг населенню, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо.

Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – *Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»¹*, *Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року²* та у *Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³*. Програма діяльності нового Кабінету Міністрів України, схвалена 14 квітня 2016 р.⁴, серед основних завдань діяльності уряду визначила децентралізацію та реформу публічної адміністрації, підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізації цієї важливої реформи.

Необхідною передумовою успішної реалізації будь-якої системної реформи є її інституційно-правове забезпечення, що включає законодавчо-нормативне врегулювання відносин у сфері реалізації

¹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

³ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

⁴ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

реформи та забезпечення належної інституційної підтримки. Відтак актуальним завданням є аналіз законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення процесу реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації, виявлення проблемних питань та визначення напрямів його подальшого удосконалення.

У 2014-2016 рр. сформовано значний масив законодавчих та нормативних актів у сфері реалізації реформи децентралізації влади, зокрема, щодо формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Створене законодавче підґрунтя загалом відповідає європейським стандартам і дозволило розпочати практичний етап реформи децентралізації.

Формування законодавчо-нормативної бази та інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації влади відбувається за такими основними напрямками:

1. Створення нового механізму формування спроможних територіальних громад шляхом їхнього об'єднання, що регулюється:

- Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятим у лютому 2015 р.⁵, який визначив принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Реалізація цього закону має сформувати дієздатні територіальні громади, що забезпечать надання якісних базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

• *Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р.⁶, яка визначає умови формування спроможних територіальних громад, критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних громад, порядок розроблення і схвалення перспективних планів формування територій громад.*

Довідково: Прийняття зазначених документів дозволило розпочати у 2015 р. практичний етап формування спроможних територіальних громад. Станом на червень 2016 р. утворено 172 об'єднані територіальні громади, в яких обрано органи місцевого самоврядування⁷. З них 159 об'єднаних територіальних громад, в яких місцеві вибори відбулись 25 жовтня 2015 р., отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством. Найбільше об'єднаних територіальних громад утворено в Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській, Рівненській, Полтавській, Чернівецькій областях.

2. Законодавче забезпечення децентралізації функцій і повноважень органів влади у сфері надання адміністративних послуг, зокрема:

• *реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю і передача відповідних функцій та повноважень з загальнодержавного на місцевий рівень, посилення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад⁸;*

• *децентралізація повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань⁹ – ці повноваження передано виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення та передбачена можливість їх набуття іншими*

⁶ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

⁷ Об'єднання громад [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>.

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : закон України 09.04.2015 р. № 320-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

⁹ 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 : закон України від 26.11.2015 р. № 835-V [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-19/page>.

виконавчими органам рад. До цього закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб;

- *децентралізація повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень*¹⁰ – ці повноваження передано виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення та передбачена можливість їх набуття іншими виконавчими органам рад;

- *розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація надання адміністративних послуг*¹¹ щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей з Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обміну відомостями між реєстрами територіальних громад та передачі інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі тощо.

3. Законодавче та нормативне забезпечення бюджетної децентралізації, формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад:

- *внесено зміни до Бюджетного кодексу України* щодо реформи міжбюджетних відносин¹², що розширили дохідну базу місцевих бюджетів шляхом зарахування плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Запроваджено нові види трансфертів, нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками тощо;

¹⁰ 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 : закон України від 26.11.2015 р. № 834-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19/page>.

¹¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19/page>.

¹² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України №79-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

- внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи¹³, якими для місцевих бюджетів запроваджено акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива, надано право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості та надавати пільги зі сплати цього податку;

- Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад»¹⁴ унормовано питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, визначені механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад;

- Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році»¹⁵ розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг;

- Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій»¹⁶ удосконалено механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, визначено напрями спрямування субвенції

¹³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

¹⁴ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : закон України 26 листопада 2015 року № 837-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.

¹⁵ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році : закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

¹⁶ Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 119 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/199-2016-%D0%BF>

(на будівництво та реконструкцію освітніх та медичних закладів із ступенем будівельної готовності не менше 90 відсотків; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг; реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження) на об'єкти з терміном введення їх в експлуатацію у 2016 році;

- Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»¹⁷ визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури.

Довідково: Запровадження нових норм дозволило зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, запровадити механізми стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання. За результатами 2015 р. забезпечено надходження до загального фонду місцевих бюджетів 99,8 млрд грн, що складає 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. порівняно з 2014 р. склав 29,6 млрд грн, або 42,1 %¹⁸. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, запроваджено новий механізм бюджетного регулювання.

За січень-травень 2016 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 53,9 млрд грн, що складає 51,6 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-травня 2015 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 17,7 млрд грн 48,8 %¹⁹.

На 2016 рік передбачено фінансування із загального фонду державного бюджету субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1 млрд грн; фінансування Державного фонду регіонального розвитку в обсязі 3 млрд грн. Передбачено 1,94 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та 0,95 млрд грн для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів».

4. Створення конституційних засад для реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування.

Комплексне реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до

¹⁷ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

¹⁸ Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

¹⁹ Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-травень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-bjudzhetiv-za--rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

Конституції України. Для підготовки таких змін була створена *Конституційна комісія як спеціальний допоміжний орган при Президентові України*, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. 31 серпня 2015 р. відбулося попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»²⁰. Запропонованими змінами передбачено посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, передбачено утворення виконавчих органів місцевого самоврядування, запровадження інституту префекта, закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

5. Формування системи інституційного забезпечення проведення реформи децентралізації. Важливо, що до процесу реалізації реформи долучились усі гілки влади в державі, а саме:

- утворено *Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики* при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України²¹, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

- утворено *Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку* як інституційний майданчик для координації дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі формування та реалізації державної регіональної політики²²;

²⁰ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

²¹ Про утворення Експертної ради з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19.01.2015 р. № 3 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/base-law/>.

²² Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 714. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>.

- утворено *Раду регіонального розвитку* як консультативно-дорадчий орган при Президентові України з метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях напрацювання оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів²³;

- утворено *Парламентський офіс місцевого самоврядування* з метою посилення зв'язків Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, територіальними громадами, надання інформаційно-консультативної допомоги органам місцевого самоврядування, сприяння у вирішенні організаційних питань щодо їх співпраці з парламентом²⁴;

- утворено *24 регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади* (в усіх регіонах, крім АР Крим) та *Центр регіонального розвитку* при Мінрегіоні України як головний офіс для координації роботи регіональних офісів. Офіси реформ надаватимуть організаційну, консультативну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснюватимуть моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні. Центр регіонального розвитку також координуватиме взаємодію з країнами-донорами в допомозі Україні у реформі децентралізації в рамках спільного проекту з Радою Європи.

Водночас, **за наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого та інституційного підтрунтя для реформи децентралізації, багато важливих питань потребують удосконалення правового регулювання або залишаються неврегульованими.** Це передусім питання:

²³ Про Раду регіонального розвитку : указ Президента України від 21.04.2015 р. № 224/2015 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/224/2015>

²⁴ Про Парламентський офіс місцевого самоврядування : розпорядження Голови Верховної ради України від 02.12.2015 р. № 1692 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1692/15-%D1%80%D0%B3>.

- законодавчого та нормативного забезпечення регулювання відносин у сфері адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на землі за межами населених пунктів²⁵);
- подальшого зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та зменшення фінансової залежності територіальних громад і регіонів від центру;
- унормування ситуації із реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно та забезпеченням його ефективного використання;
- законодавчого та нормативного забезпечення реформування галузей із надання базових соціальних послуг населенню;
- формування механізмів місцевої демократії, що забезпечать відповідальність органів місцевої влади як перед державою, так і перед членами відповідних громад;
- запровадження нових принципів та механізмів служби в органах місцевого самоврядування на основі європейських принципів публічної служби тощо.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реформи передусім за такими напрямками:

²⁵ Зокрема, за територіальним громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України. Натомість землі за межами населених пунктів переважно перебувають у державній власності, на сьогодні землями за межами населених пунктів розпоряджаються 7 органів державної влади та органи місцевого самоврядування.

З метою удосконалення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади потрібно:

- створити конституційну основу для законодавчого регулювання процесу децентралізації влади продовживши роботу із внесення відповідних змін до Конституції України;

- прийняти базовий закон про адміністративно-територіальний устрій, в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування, надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності.

З метою удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розбудови системи та інфраструктури надання якісних адміністративних і соціальних послуг населенню необхідно:

- сформувати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання адміністративних і соціальних послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів щодо надання цих послуг;

- розробити концептуальні засади й моделі реформування галузей соціальної сфери, зокрема, системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей з урахуванням основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- розробити та запровадити державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах;

- сформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів». З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіону забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг.

З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку місцевого самоврядування потрібно:

- удосконалити процедури прийняття рішень щодо фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, посилити контроль за здійсненням конкурсного відбору проектів, забезпечити стабільність їх фінансування протягом строку реалізації;

- внести зміни до законодавства щодо запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які провадять свою діяльність на території громади;

- врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, шляхом прийняття закону щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель;

- удосконалити функціонування єдиної автоматизованої системи Державного земельного кадастру України – Кадастрової карти. Провести інвентаризацію земельних ділянок територіальних громад відповідно до даних земельного кадастру;

- забезпечити методичний супровід роботи з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

- провести інвентаризацію та створити відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна.

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи децентралізації та подальшого функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно:

- прийняти нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», визначивши принципи, правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус посадових осіб, умови та порядок реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо;

- запровадити прозорі конкурсні процедури добору кадрів до місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, сформувавши відповідні кваліфікаційні вимоги;

- запровадити моніторинг та оцінку діяльності місцевих державних адміністрацій та їхніх посадових осіб з метою забезпечення об'єктивного контролю та підвищення ефективності системи державного управління у відповідності з вимогами нового закону України «Про державну службу»;

- законодавчо врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції щодо прийняття адміністративного акта та його виконання, шляхом прийняття закону «Про адміністративну процедуру»;

- організувати навчальні програми з підвищення кваліфікації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та службовців місцевих органів виконавчої влади для належного виконання ними нових повноважень із залученням до цього процесу відповідних державних інституцій, асоціацій органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

- прийняти нову редакцію закону України «Про органи самоорганізації населення», визначивши механізми проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, діяльності громадських рад тощо;

- законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів, оскільки з ухваленням закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, було втрачено.

Відділ регіональної політики

(А. П. Павлюк)

№ 33, Серія «Регіональний розвиток»