Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні"

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 1 квітня 2014 р. № 333-р

Київ

Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

1. Схвалити Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що додається.

2. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій у тримісячний строк розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Прем’єр-міністр України **А. ЯЦЕНЮК**

Інд.71

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 1 квітня 2014 р. № 333-р

КОНЦЕПЦІЯ
реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Проблеми, які потребують розв’язання

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

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі — публічні послуги).

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

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах — менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

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

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

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

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв’язання потребують такі проблеми:

погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

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

неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Мета Концепції

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Шляхи і способи розв’язання проблем

Проблеми передбачається розв’язати шляхом:

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

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

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

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

запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

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

верховенства права;

відкритості, прозорості та громадської участі;

повсюдності місцевого самоврядування;

субсидіарності;

доступності публічних послуг;

підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;

правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

державної підтримки місцевого самоврядування;

партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

сталого розвитку територій.

Завдання реформи

Забезпечення доступності та якості публічних послуг

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

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

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

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об’єктів соціального та культурного призначення;

планування розвитку території громади;

вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

благоустрою території;

надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

організації пасажирських перевезень на території громади;

утримання вулиць і доріг у населених пунктах;

громадської безпеки;

гасіння пожеж;

управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

надання соціальної допомоги через територіальні центри;

надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

санітарно-епідеміологічного захисту;

соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);

казначейського обслуговування;

реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;

надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

регіонального розвитку;

охорони навколишнього природного середовища;

розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;

професійно-технічної освіти;

надання високоспеціалізованої медичної допомоги;

розвитку культури, спорту, туризму.

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

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

удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

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

Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування
та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності
та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці — громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці — райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці — Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь);

територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;

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

територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

на базовому рівні — сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

на районному рівні — районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

на регіональному рівні — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

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

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов’язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п’яти років від дати інвестування в юридичну особу;

надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

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

надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об’єктів права комунальної власності;

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

визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об’єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

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

запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

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

утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Етапи реалізації Концепції

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

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

законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

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

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

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

уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

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

провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

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

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме:

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

доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;

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

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

створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

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

соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів;

стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

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

утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;

зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

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

Обсяг фінансових ресурсів

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

_____