

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ УСПІХИ ТА РИЗИКИ

# 2014-15

“ Немає щастя, без свободи,  
свободи – без самоврядування,  
самоврядування – без конституційності  
і кожного з цих великих благ –  
без сталості і ладу ”

КЛІНТОН РОССИТЕР

---

# 1. АНТУРАЖ

Гібридна війна проти України продовжується і приймає все нові форми. Неуспіхи Кремля на військовому фронті вони намагаються компенсувати через формування в Україні тотального спротиву, а точніше видимості тотального спротиву людей будь-яким реформам Уряду.

Розганяння через інтернет, телеканали, газетки різного роду панічних та просто антиурядових, антиукраїнських провокацій має створити тло провалу діяльності нинішньої влади, делегітимізувати її та розпочати новий наступ на Україну.

Ніхто вже не згадує, що на початок березня 2014 року в Держказначействі України лежало не проплачених платежів на 67 мільярдів гривень, а перший квартал 2015 року місцеві бюджети завершили із зростанням понад 20% і жодних проблем із казначейством!

Бюджетна реформа, проведена в Україні показала, що навіть в умовах війни можна робити революційні зміни і вони дають результат. Це побачили всі зарубіжні спеціалісти, у тому числі і кремлівські.

Тому зараз почався новий етап гібридної війни проти України і для цього витягнули на світ Божий ще одну запасну гру, яка називається «нікому вірити не можна».

---

## 2. НІКОМУ НЕ ВІРЮ

Україна дуже сильно відрізняється від європейських країн і від Росії традиційно низьким рівнем довіри до різних інститутів влади. Так було завжди і то слід сприймати, як данність сотням років бездержавності. На жаль ми не тільки не довіряємо владі, у нас низький рівень довіри до всіх – сусідів, мешканців інших регіонів, іншим націям, соціальним групам, ЗМІ, політикам і т.п. Як показували дослідження Національного інституту соціології, лише в 2005-09 роках рівень довіри один до одного трішки став зростати, але після 2011 почав знову валитись. В нас тотальна недовіра всіх до всіх. Вся влада – «нездада», «нас зливають», «нас продали», «кролик», «шоколадний» і т.п. Зараз взяли за наших західних друзів: Меркель – нас здада, Керрі – нас продав, Обама – продався Путіну і т.п. Висока довіра людей до армії. Взяти за армію – генерали сволочи, армія – деморалізована, роздягнута, голодна і т.п. Церква – промосковська, попи – геї, бізнес в храмах і т.п.

Формування парадигми «нікому вірити не можна і змінити в цій країні нічого не можна» сьогодні, після воєнних дій є найголовнішою загрозою Україні.

Робота української влади над децентралізацією в країні зараз нашоветується на низку внутрішніх та зовнішніх викликів та породжує нові ризики.

Навіть експерти, які в деталях розуміють всі тонкі речі цієї великої реформи, давно ідентифікували основні групи спротиву, в деяких позиціях виявились не готовими до нової хвилі боротьби із здавалося б дуже корисною для усіх реформою.

---

# 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА МАРШІ

Коли сьогодні багато хто звинувачує українську владу в бездіяльності та відсутності реформи, є багато й тих, які криком кричать щодо надмірної швидкості в підготовці широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Що ж насправді тут відбувається?

## ВІД 01 КВІТНЯ 2014 РОКУ В УКРАЇНІ УХВАЛЕНО:

- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики»;
- Внесено революційні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів щодо розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- Затверджено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року;
- Прийнято всі необхідні урядові акти для впровадження конкурсного (без ручного втручання) розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку (у якому реально є 3 млрд. гривень) для підтримки проектів регіонального розвитку в областях;
- В областях завершуються роботи з підготовки Перспективних планів формування спроможних громад (станом на 07.06.2015 р. уже 4 області такі плани затвердили).

## ОТЖЕ СЬОГОДНІ В УКРАЇНІ:

- реально повністю сформовано законодавчу базу для формування та реалізації державної регіональної політики на основі кращого європейського досвіду, яка відповідає європейським стандартам і дає змогу перейти до реальної політики розвитку регіонів на основі проектного підходу;
- створено систему міжбюджетних відносин, яка відповідає європейській практиці і є характерною для більшості європейських держав, в першу чергу північноєвропейських, яка стимулює органи місцевого самоврядування до нарощування власної дохідної бази.

## ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

Розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80 %;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10 %);
- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який зараховується до місцевих бюджетів;
- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Разом з тим, децентралізовано видаткові повноваження у соціально-культурній сфері та розподілено компетенції, сформовані за принципом субсидіарності. Так, з державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній, медичній та культурній сферах, підтримка місцевими радами фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз.

Запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Встановлено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів.

За прогнозними розрахунками Міністерства фінансів, зазначені зміни забезпечать збільшення ресурсів місцевих бюджетів та до кінця року їх ріст очікується біля 30,0 млрд. грн.

Про перші тенденції позитивних змін можна говорити вже за результатами виконання місцевих бюджетів у I кварталі 2015 року. Так, до загального обсягу доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за січень – березень 2015 року надійшло 27,8 млрд.грн., що на 5 млрд.грн. або на 22% більше за аналогічний показник минулого року.

У 2015 році суттєво зросли надходження від податку на майно – до 12% загальних надходжень та з'явилися надходження від акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів. Попри те, що цей роздрібний податок («місцевий акциз») на початку його впровадження був складний в адмініструванні і незвичний для органів місцевого самоврядування, він приніс громадам 4% доходів, а це більше ніж всі місцеві податки, що існували до цього часу.

---

# 4. РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ

## ГОЛОВНИЙ РИЗИК В СФЕРІ РЕФОРМИ СЬОГОДНІ – ЦЕ ЇЇ ЗУПИНКА НА ПІВДОРОЗІ

Адже нова бюджетна система дала найкращі результати передусім для міст обласного значення. Вона створює умови, коли сильні громади у яких є достатньо джерел податкових надходжень отримуватимуть більше бюджетних ресурсів і розвиватимуться швидшими темпами. Натомість слабкі громади отримуватимуть все меншу суму вирівнювання і їхні бюджетні можливості скорочуватимуться. Це шлях до зростання асиметрії розвитку серед громад, що є вкрай небажаним для майбутнього держави.

Саме тому, зупинення реформи різко посилить диспропорції: сильні ставатимуть сильнішими. Слабші слабшатимуть все більше.

## МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Наближення місцевих виборів різко загостило політичні інтереси різних партійних суб'єктів, у тому числі учасників правлячої коаліції, частина з яких виступає основним противником реформи, як на національному так і місцевому рівнях.

Боротьба проти ухвалення Перспективних планів формування спроможних територіальних громад в областях перетворилась в технологію передвиборної агітації.

Зараз деякі голови облрад, разом із своїми фракціями намагаються завалити правдами і неправдами ухвалення Перспективних планів формування спроможних громад. Це виглядає чистою політикою.

Відтак виникає запитання, а чи готові облради взагалі до децентралізації? Чи не переведуть вони в чисту політику конкретну роботу з регіонального розвитку? Чи не отримаємо ми знову парад рішень, які лише ПРОТИ державної політики? І це вже буде не просто «політична заява», адже у них будуть свої виконавчі органи?

Виглядає, що доки ми не створимо реально спроможне, відповідальне місцеве самоврядування на базовому рівні громад, жодні загравання з розширенням повноважень облрад виглядатимуть недоречними і небезпечними. Отримавши повноваження вони точно не поділяться з базовим рівнем. Адже сьогодні, коли з'явилась поки що маленька можливість створення спроможних громад лише серед тих, які самі готові до цього, облради намагаються заблокувати цю можливість.

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС НА ФОНІ ГАЛЬМУВАННЯ РЕФОРМИ

Конституційний процес в Україні, за яким має бути підготовлено серйозні зміни до Конституції, які б мали запровадити в Україні повноцінне місцеве самоврядування на всіх рівнях оновленого адміністративно-територіального устрою, якимось вийшов з під уваги ЗМІ. При цьому щодо конституційного процесу продовжується певний зовнішній тиск на Україну. Як із Сходу, так і з Заходу.

В умовах активізації спротиву створення спроможних громад на базовому рівні, конституційний процес тепер може мати серйозну загрозу для майбутнього. Зміни до Конституції передбачають створення виконкомів обласних рад при достатньо слабкому впливі держави на всі процеси в регіонах.

Це по суті означає, що у випадку, коли не буде проведена реформа на базовому рівні, не будуть створені спроможні громади – посилення регіонального рівня означатиме фактичну регіоналізацію України, а то й взагалі федералізацію. Тобто того, чого добивається Путін. Цього допустити не можна.

Тут варто розглянути досвід децентралізації у Франції, Польщі, Данії. Там самоврядування на регіональному рівні появилось через 8-15 років після того, як було сформовано повноцінне самовряду-

вання на базовому рівні. В Іспанії після Франко децентралізацію провели до рівня регіонів і тепер мають проблеми з сепаратизмом і не можуть провести децентралізацію до рівня муніципалітетів.

В умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності, виглядає, що посилювати обласний рівень можна лише через кілька років після сформування потужного базового рівня.

## ІГРИ НА ПЕРИФЕРІЇ

Небезпекою для децентралізації та майбутнього спокою українського суспільства є спроба розіграти карту національних меншин, що компактно проживають на околицях України, зокрема в Одеській, Чернівецькій та Закарпатській областях.

Ці території досить віддалені від решти українських регіонів, від столиці України, про них часто забувають у високих кабінетах і туди мало хто приїздить із Києва.

Все це створює сприятливий ґрунт для розвитку різноманітних автономістських, чи навіть сепаратистських рухів, породжує в місцевому населенні відчуття покинутості та небезпеки. До цього додаються активності з боку держав, які намагаються ізолювати ці меншини від українського простору, що в майбутньому неминуче призведе до орієнтування таких меншин на ці держави і як наслідок появу нових територій нестабільності.

---

## 5. ЩО РОБИТИ?

**Перше:** Продовжувати реформу і виконувати заплановане. При цьому не варто поспішати, адже вже зрозуміло – обрана модель добровільного об'єднання громад не може бути реалізована до виборів.

**Друге:** Для створення спроможних громад та формування територіально великих районів навіть не потрібні зміни до Конституції. У випадку відмови від проведення реформи адміністративно-територіального устрою та створення спроможних громад на базовому рівні, вносити зміни до Конституції і створювати де-факто регіональне самоврядування є недоцільно і небезпечно.

**Третє:** Потрібно відмовитись від спроб перетворення обласних рад у політично заангажовані квазі-парламенти. Впровадження партійно-пропорційної виборчої системи на цьому рівні не відповідає ні інтересам держави ні інтересам територіальних громад, які ніби має представляти обласна рада. Як вона їх буде представляти, якщо обирається за партійно-пропорційною схемою?

**Четверте:** Слід якомога швидше завершити призначення керівників МДА в областях та районах та зорієнтувати їх на творення співпраці з органами місцевого самоврядування задля проведення реформи. Ці органи мають перетворитись із конкурентів у партнерів.

**П'яте:** конституційний процес слід перевести у винятково прагматичне русло – розглядати лише ті зміни, без яких дійсно складно проводити реформу, але не пробувати чіпати норми, які стабілізують державу, якщо не має впевненості у правильному, не ризиковому їх уточненні. Тому питання запровадження де-юре регіонального самоврядування можливе лише після утворення де-юре та де-факто повноцінного місцевого самоврядування базового рівня та його розвиток хоча б у часовому проміжку в одну-дві каденції.

---

# ЕПІЛОГ

Чому не можна відмовитись від реформи територіального устрою, а особливо від утворення більших за розміром і більше економічно спроможних громад? Та тому, що сьогодні це єдина реформа, яка реально має свою дорожню карту, яка реально розпочалась через бюджетну реформу і в проведення якої вже включились мільйони людей в областях!

Якщо ми зараз зупинимось, більше в жодні реформи наші люди не повірять. Якщо ми не створимо потужні громади, чи принаймні не зможемо зробити так, аби значна частина громад отримала можливості до швидкого саморозвитку, ми попадаємо в ризик, коли потужні міські громади будуть розвиватись більш стрімко, а малі слабкі громади вмиратимуть на наших очах. Це вкрай небезпечно для нашого українського майбутнього.

Якщо ми зупинимось і не створимо потужного місцевого самоврядування на базовому рівні, нас введуть в оману і замінять децентралізацію посиленням регіонального рівня і ми матимемо сепаратизм, який точно за допомогою Кремля розвалить Україну.

Отже сьогодні альтернативою повноцінному місцевому самоврядуванню на базовому рівні може бути лише регіоналізація України.

**А. Ткачук**

**08.06.15**



**Інститут  
Громадянського  
Суспільства**

Видано за підтримки Програмної ініціативи  
«Демократична практика» Міжнародного  
фонду «Відродження». Позиція Міжнародного  
фонду «Відродження» може не співпадати  
з думкою автора

Інститут громадянського суспільства,  
м. Київ  
+38044 529-73-94  
[csi@csi.org.ua](mailto:csi@csi.org.ua)  
[www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)  
[fb.com/csi.org.ua](https://fb.com/csi.org.ua)