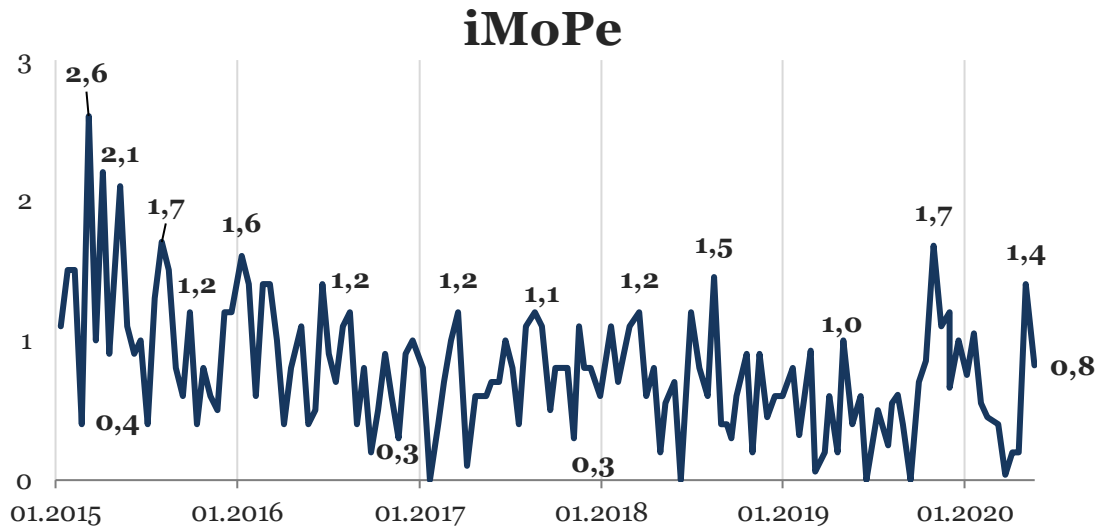


іМоРе №134. Децентралізація та діджиталізація

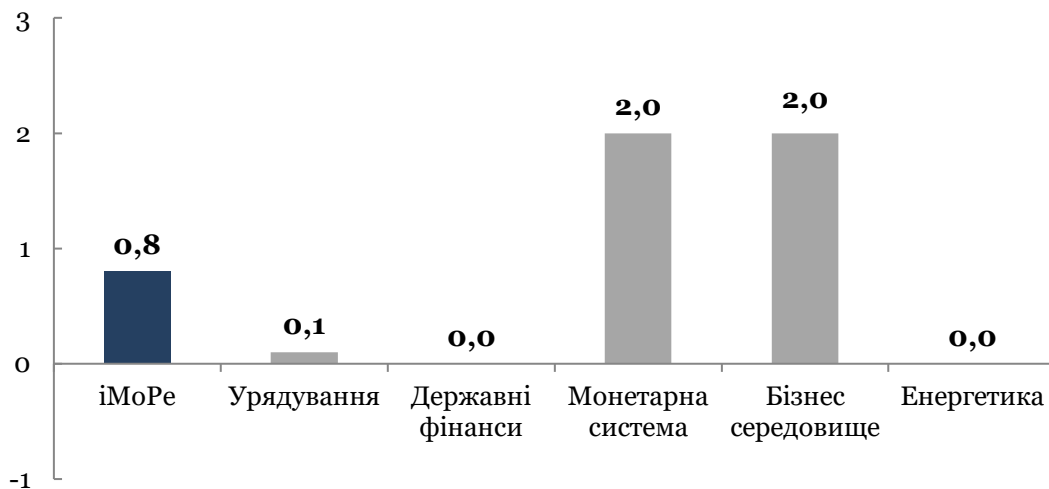
Індекс моніторингу реформ (іМоРе) становить **+0,8** бала за період з 4 по 17 травня 2020 року з можливих значень від **-5,0** до **+5,0**. У попередньому раунді індекс дорівнював **+1,4** бала.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



іМоРе може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення іМоРе та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Основні події раунду

1. Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», +2,0 бала

Сучасні геоінформаційні системи дозволяють зробити облік та управління ресурсами прозорим та зручним. На відміну від реєстрів, які зараз державні органи ведуть щодо різних об'єктів, геоінформаційні системи дозволяють вести облік на основі встановлених координат їх місцезнаходження.

Закон [554-IX](#) від 13.04.2020 встановлює основні принципи для організації геопросторових даних. Зокрема, це дані про системи відліку координат і висот, державний кордон України, адміністративно-територіальні одиниці, в тому числі їхні межі, територіальні громади, в тому числі межі їх територій, гідрографічні об'єкти та гідротехнічні споруди, населені пункти, в тому числі їх вулично-дорожню мережу, будівлі та споруди, автомобільні дороги, залізниці, інженерні комунікації, аеропорти, морські та річкові порти, земний покрив та ґрунти, земельні ділянки, реєстри вулиць та адреси об'єктів, географічні назви, цифрову модель рельєфу тощо.

Коментар експерта

«Прийняття даного закону дозволяє підвищити прозорість та ефективність прийняття рішень щодо управління ресурсами на рівні місцевого самоврядування. З досвіду роботи з об'єднаними територіальними громадами, більшість з них не ведуть або ведуть в обмеженому вигляді облік своїх ресурсів, і частіше за все, така інформація не є публічною. Тобто громади не знають у повному обсязі чим саме вони володіють. Це впливає на надходження до бюджету, інвестиційну привабливість та довіру жителів громад до рішень місцевої влади.»

Позитивною стороною закону є те, що створення інфраструктури геопросторових даних дасть можливість об'єднати інформацію про різні об'єкти інфраструктури, мережі комунікацій та бази даних в одному місці в стандартизованому форматі. Якщо навіть органи місцевого самоврядування і ведуть облік своїх ресурсів, то частіше за все, розгалужено з різними відповідальними особами по кожному напрямку та різними форматами даних, які аналізувати потім важко і самій громаді.

Хоча і інформація буде відкритою та безкоштовною й оновлюватиметься в режимі реального часу, відповідно до закону, проте я прогножую, що велике навантаження буде лягати на органи місцевого самоврядування зі створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури. Закон не визначає, що саме буде фінансуватися з місцевих бюджетів, відповідно суми фінансування цього проекту можуть стати великим сюрпризом, у першу чергу, для громад, які і так мають часто проблеми з фінансуванням функцій, делегованих державою.

Іншим ризиком є безпека даних, особливо у контексті ймовірного витоку персональних даних громадян з застосування «Дія». А геопросторові дані – це дані про ресурси, які дуже важливо захищати від маніпуляцій з боку рейдерів. Тому, якщо держава не створить ефективну систему захисту цих даних, ми можемо мати великі проблеми з захистом прав власності».

Ангела Бочі, незалежний експерт

2. Постанова НБУ, що запровадила електронну ліцензію на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, +2,0 бала

Постановою [№60 від 08.05.2020](#) Національний банк запровадив Електронний реєстр ліцензій на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків. Ліцензії стануть електронними, а вимоги щодо їх переоформлення скасовані. «Паперові», які були отримані раніше, залишаються чинними, вони не потребують заміни, та строк їх дії не обмежується. Учасників ринку, які отримували «паперові ліцензії» автоматично включені до Реєстру.

Коментар експерта

«Основні зміни полягають у тому, що фінансова компанія набуває право надавати послуги з переказу коштів без відкриття рахунку з моменту внесення відповідного запису до електронного реєстру, а не підписання ліцензії на папері, при цьому ліцензія існує у вигляді електронного запису.

Це виключає можливість фізичної втрати чи пошкодження ліцензії, а значить і потребу в отриманні дубліката ліцензії (з поданням заяви до НБУ та публікацією оголошення у пресі).

Також виключено потребу в переоформленні ліцензії при зміні назви компанії. Тепер в такому випадку замість подання пакету документів достатньо письмово повідомити НБУ про зміни у реквізитах.

Загалом, це слушні та логічні зміни. Разом з тим, фізична втрата ліцензії чи зміна назви компанії – не часті події».

Олена Коробкова, Незалежна асоціація банків України

3. Закон, який уповноважив КМУ визначати адмінцентри і території громад на основі перспективних планів і підготувати законопроекти щодо районів, +0,1 бала

Влада почала імплементацію реформи децентралізації у 2015 році. За п'ять років люди добровільно створили понад [1 тис. об'єднаних територіальних громад](#), у яких живе понад 11 млн українців. Частина громад не приймала рішення про об'єднання з різних причин. Зокрема, деякі громади не бачили в цьому економічних переваг.

Наступний етап реформи децентралізації потребував змін у законодавстві, які дозволять завершити процес об'єднання громад, врегулювати повноважень місцевої влади на рівні районів тощо.

Закон [562-IX](#) від 16.04.2020 прийнятий, аби вирішити ці проблеми. Експерти iMoRe вважають ці зміни важливим етапом реформи, проте вказали низку суперечливих положень закону, що відобразилось на його сукупному рейтингу.

Коментарі експертів

«Найпозитивнішим моментом прийнятого закону є те, що він закладає основу для проведення наступних місцевих виборів на новій територіальній основі з урахуванням реформи децентралізації. Тобто вся територія України буде покрита громадами, в яких пропонують провести вибори уже в 2020р., і Центральна виборча комісія повинна забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. Більшість громад вже давно очікували такого рішення.»

Затвердження перспективних планів областей буде проводити Кабінет Міністрів України, проте варто зазначити, що було проведено декілька раундів обговорень перспективних планів областей відповідною комісією при Міністерстві розвитку громад та територій України, до якої залучалися і представники громад, і профільні асоціації, а також обговорення проводилися на рівні областей. Ми висловлювали раніше своє занепокоєння щодо методичних рекомендацій формування громад, і доречності критеріїв, які обирали для визначення спроможності громад, проте, варто зазначити, що було створено багато майданчиків для обговорень.

Наступним великим питанням є прийняття відповідних рішень щодо ліквідації районів, або їх переформатування (які нові повноваження вони отримують у цьому разі і джерела фінансування цих повноважень) і доречності такого рішення з урахуванням того, що вся територія країни буде покрита громадами. Саме прийнятий закон визначає, що у тримісячний строк з дня набрання чинності цим законом Кабінет міністрів має підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ліквідацію та утворення районів».

Ангела Бочі, незалежний експерт

«На початку процесу децентралізації ми ставили собі за мету, щоб люди самостійно ухвалювали рішення про об'єднання у громади. Нам треба було об'єднати 11,5 тисяч міських, сільських та селищних рад. Тож, у 2015 році ми постійно були у процесі комунікації та надання консультацій новоствореним громадам. За перший рік було утворено 159 об'єднаних громад, а у вересні 2019-го ми вже мали 1041 ОТГ, і всі вони були добровільно об'єднаними. Всього ж їх планується 1450.

Після того, як всі, хто бажав, об'єднуються, ми планували дати Кабміну право рішенням згори формувати громади на територіях, що лишилися. Проте, на відміну від прийнятого закону, ми збиралися залишити за обласними радами «право мовчазної згоди» та можливість у випадку незгоди зібрати позапланову сесію і проголосувати проти рішення КМУ по об'єднанню. А прийнятий закон лише можливість для реалізації протесту самої громади. До прийняття цього закону питання змін районів були у компетенції ВРУ та облрад, які могли пропонувати парламенту зміни меж районів у країні чи у межах області – тепер ці повноваження передали КМУ та прибравли необхідність консультування з облрадами.

До речі, зараз є понад існуючих 120 громад, які згідно з методикою не є спроможними, або з низьким, або середнім рівнем спроможності, і які не увійшли до затверджених КМУ перспективних планів. Наша позиція була така, що вони з часом самі приєднуються до більших, де більше грошей та краща інфраструктура. Проте, зараз такі громади анулюються, плюс є ті, яких приєднують до великих міст, таких як Львів чи Херсон. Жителі громади часто цим не задоволені, адже вважають, що на фоні великого міста на їхні проблеми не зважатимуть.

Закон встановлює, що КМУ визначає центри громад та затверджує їхні території. На основі рішення Уряду ЦВК формує виборчі округи та проводить перші місцеві вибори одночасно з черговими в жовтні 2020 р.

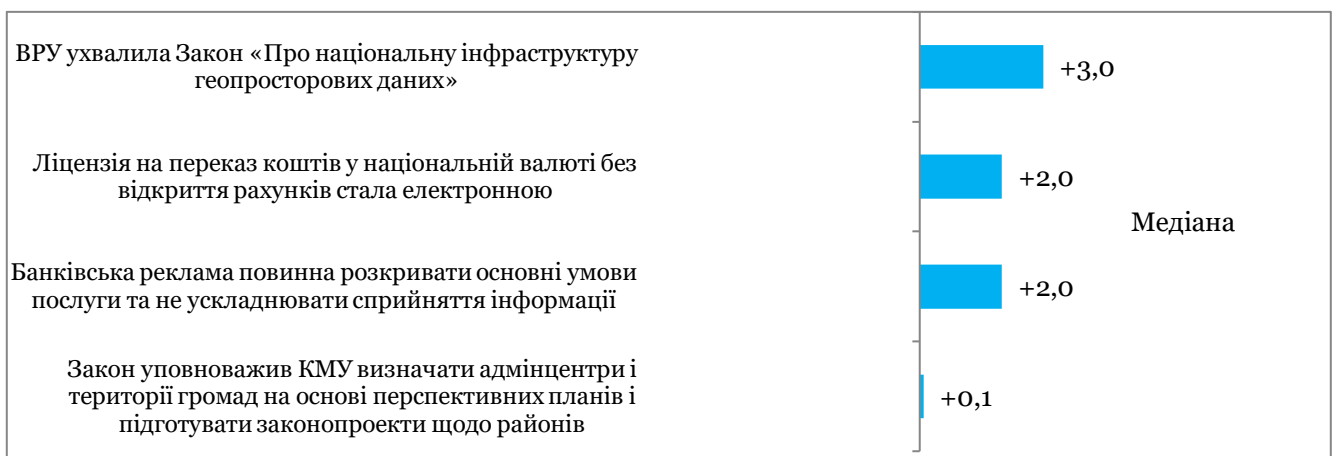
Законом 562-ІХ на Кабмін також покладено обов'язок за місяць привести нормативно-правові акти у відповідність з цим законом, а за три місяці підготувати і подати на розгляд ВРУ закон про адміністративно-територіальний устрій. Часу залишилося не так багато, а широкої комунікації немає. В той же час, на законодавців тиснуть заплановані на жовтень 2020 місцеві вибори, які мають пройти вже за новим поділом. Тож зараз важливе питання – це комунікація змін.

Наразі йде велика дискусія, чи потрібні Україні представницькі органи на районному рівні, чи лишати їх тільки на рівні громад і областей. У ст. 140 Конституції України чітко прописана наявність районних рад, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Найближчим часом зміни до Конституції в частині децентралізації навряд чи будуть внесені до парламенту та ухвалені. Я вважаю, що районні ради треба залишити, бо саме на їхньому рівні треба вирішувати питання спільної інфраструктури, тих самих госпітальних округів, професійно-

технічних навчальних закладів, старших шкіл, управління відходами; в райрадах мають бути представлені об'єднані територіальні громади для ефективного відстоювання своїх інтересів. Можна згадати про досвід Польщі, яка теж в певний момент відмовилася від повітів, залишивши гміни та воєводства, а потім вимушена була повернутися до попереднього територіально-адміністративного поділу».

Генадій Зубко, Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України (2014 – 2019 рр)

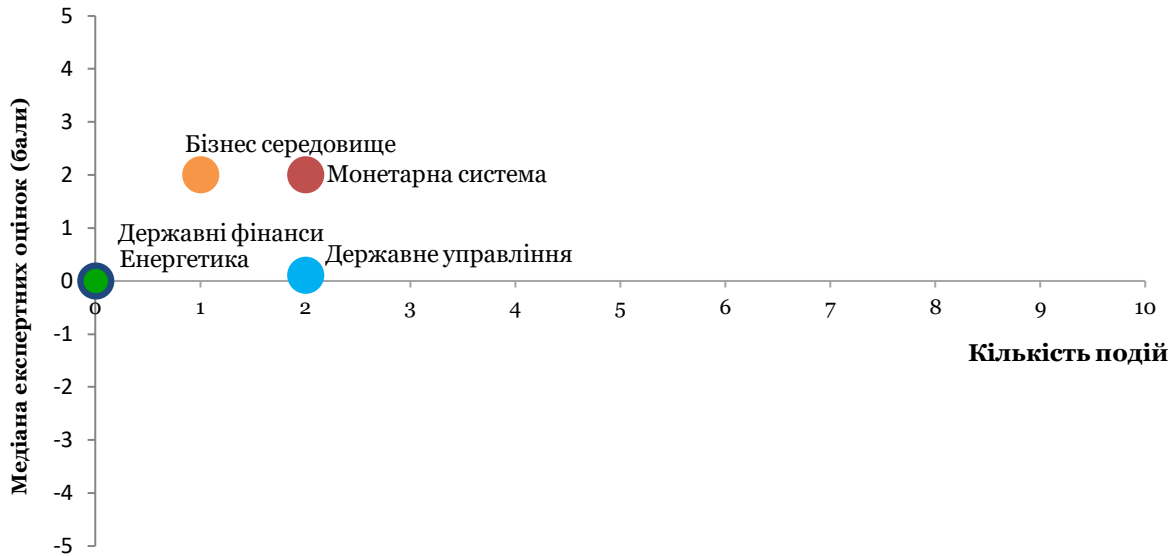
Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	+0,1
Закон уповноважив КМУ визначати адмінцентри і території громад на основі перспективних планів і підготувати законопроекти щодо районів	+0,1
ВРУ ухвалила Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»	+1,0
Державні фінанси	0,0
Монетарна система	+2,0
Закон уповноважив КМУ визначати адмінцентри і території громад на основі перспективних планів і підготувати законопроекти щодо районів	+2,0
ВРУ ухвалила Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»	+2,0
Бізнес середовище	+2,0
ВРУ ухвалила Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»	+2,0
Енергетика	0,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (ІМоРе) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

VoxUkraine - це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.