



Вадим Беспалий,
аспірант кафедри
теорії та історії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

УДК 342.25(477)

Розвиток місцевого самоврядування в Україні: проблеми та пріоритети

Місцеве самоврядування (далі - МС) входить до найважливіших засад демократичного устрою держави. Але існуючий його стан не відповідає потребам суспільства. Події, що розгортаються в країні, ще більше актуалізують питання щодо формування ефективної системи публічної влади на всіх рівнях. Але при тому, що побудова системи МС в Україні триває більше 20 років, цей процес не є завершеним.

Сучасний стан МС в Україні та основні напрями його модернізації досліджуються у багатьох працях визнаних науковців: Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. П. Горбатенка, В. М. Кампа, А. А. Коваленка, В. С. Куйбіди, Ю. П. Лебединського, А. Р. Мацюка, М. О. Негоди, М. В. Пітцика, А. Ф. Ткачука та інших.

Але наукові розробки і пропозиції видатних науковців не завжди знаходять підтримку з боку державної влади і відображення у законодавчій базі. Нормативно-правові акти щодо забезпечення діяльності органів МС мають прогалини, за яких виникають різні проблеми. Покращення

соціально-економічної, політичної ситуації в Україні неможливе без розв'язання цих проблем. Практика свідчить про невідповідність чинної системи органів виконавчої влади та МС принципам демократії, європейським стандартам; надмірну централізацію; внутрішню суперечливість і неефективність МС; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами. В Україні держава сприймається як суб'єкт відокремлений від громадян та орієнтований на просування інтересів «олігархічного» капіталу.

Мета статті – окреслити основні проблеми подальшого розвитку МС і визначити пріоритетні напрямки їх розв'язання в контексті конституційної модернізації та забезпечення сталого розвитку країни.

Основний матеріал дослідження. В Україні основи системи влади та діяльність органів МС визначаються: розділами Конституції - IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів, інші органи виконавчої влади), IX (Адміністративно-територіальний устрій), IX (МС); законами України «Про місцеве са-



моврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»; ратифікованою Європейською Хартією місцевого самоврядування та іншими нормативно-правовими актами. Але від часу прийняття цих актів розвиток МС здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, які отримали суттєві фінансові, законодавчі та адміністративні повноваження. Повноваження міських (міста районного значення), сільських, селищних рад реалізуються через виконавчі комітети, пленарні

засідання сесій та депутатів місцевих рад. Однак, у результаті розпорощеності ресурсів 78% громад не мають ресурсів навіть на утримання своєї влади. Проблема відсутності належного фінансового забезпечення органів МС не вирішується багато років. Мала частка власних доходів у місцевих бюджетах (рис.1) зумовлює залежність органів місцевої влади від рішень органів виконавчої влади та велику частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів по Україні – більше 50% (рис.2)[1].

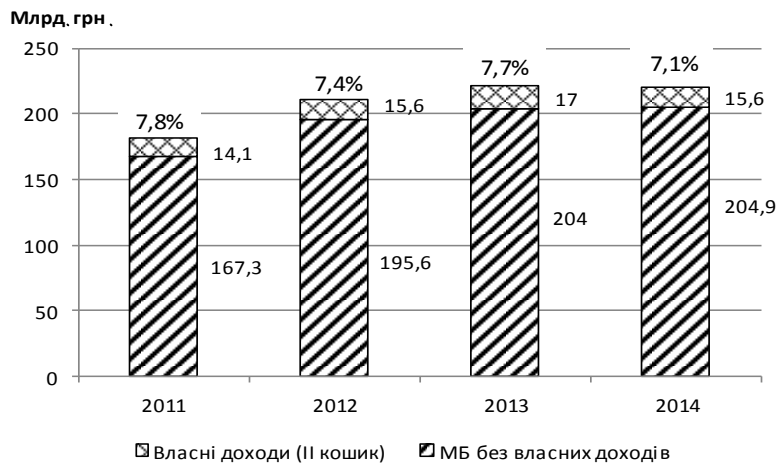


Рис. 1. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд грн та %

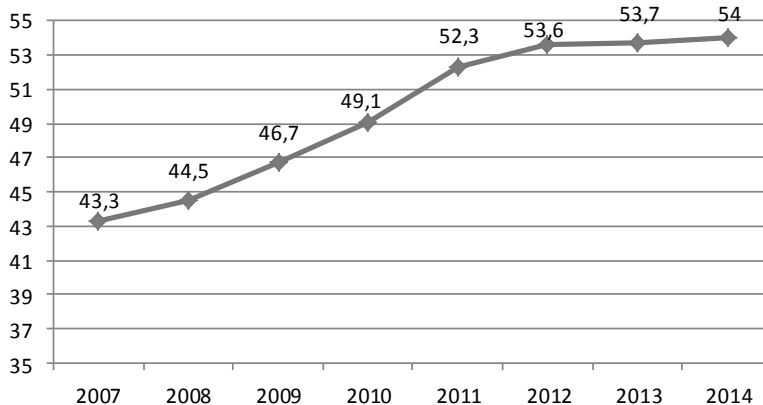


Рис. 2. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2014 роки, %

Коштів місцевих бюджетів вистачає здебільшого на покриття захищених статей витрат. Невідповідність між об'ємом повноважень та ресурсів порушує принцип спроможності, та як наслідок об'єкти комунальної власності, які забезпечують життєдіяльність населених пунктів, потребують ремонту, оновлення, модернізації. Інфраструктура міст занепадає (її можна оновити через 58 років), населення незадоволене якістю послуг. За соціологічними опитуваннями по усіх видах послуг оцінка менше трьох балів за п'ятибальною шкалою (за даними Асоціації міст України). Розпороченості ресурсів сприяє відсутність законодавчої бази для об'єднання та співпраці громад.

Чинним законодавством порушено принцип повсюдності, тому що юрисдикція МС обмежується територією забудови населеного пункту. У зв'язку з чим втратили: село – доступ до якісних послуг, що надаються у містах; місто – можливості інвестиційного розвитку; разом громади села і міст – створювати нові робочі місця; влада громад – вплив на розпорядження землею.

Бюджетна забезпеченість виконання власних повноважень залишається вкрай низькою (рис. 3). Загальна забезпеченість делегованих повноважень є також недостатньою (рис. 4).



Рис. 3. Рівень бюджетної забезпеченості на 1 мешканця на виконання власних повноважень, % [2]

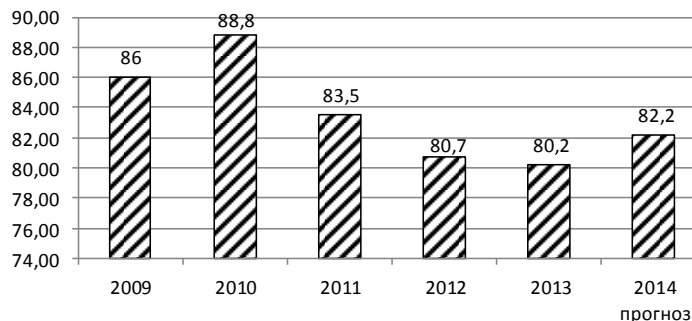


Рис. 4. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %



Проблемою подальшого розвитку МС є надмірна централізація адміністративних послуг, чим порушується принцип субсидіарності. У результаті органи МС позбавленні права встановлювати ставки місцевих податків і тарифи на житлово – комунальні послуги; впливу на будівництво у населених пунктах; права вносити дані до державних реєстрів (землі, майна, бізнесу).

Порушено гарантії безпечного проживання в містах і селах, відсутній вплив на гарантування безпечного життя.

Окремою проблемою залишається забезпечення розвитку сільських територій. Більше 20 – ти років ніхто серйозно не займався цим питанням. Селяни опинились усунутими від управління виробництвом і

соціальним розвитком села. Чинне законодавство вкрай обмежує діяльність органів МС сільських та селищних громад у прийнятті рішень та управлінні їх соціально – економічним розвитком на місцях. Відсутність чітко розмежованих повноважень та адміністративної діяльності між державними установами і місцевими органами влади не дозволяють розпочати здійснення реформ.

Спостерігається неухильне зменшення частки сільського населення на 0,2% щорічно, при цьому демографічний склад змінюється більш драматично. Сільське населення стрімко старішає. Відбувається прискорена депопуляція в малих сільських радах, населення яких постійно зменшується (рис. 5). У великих сільських, селищних, міських

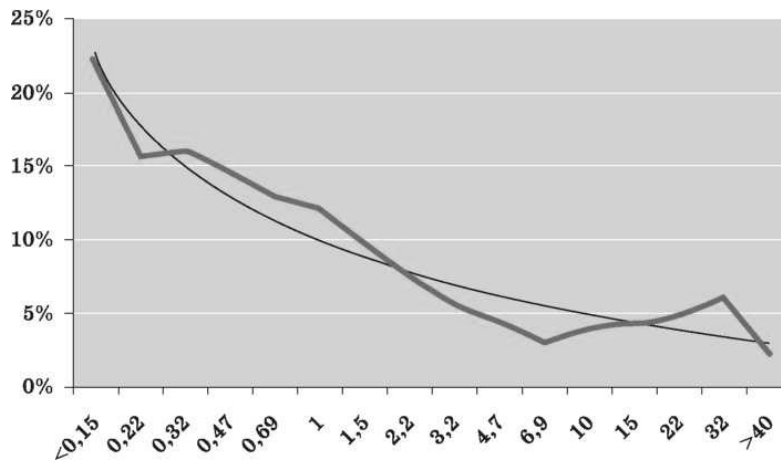


Рис. 5. Динаміка падіння населення (у %) залежно від розміру ради (у тис. жителів) [3, с. 11]

радах, містах районного значення падіння чисельності населення уповільнилось за рахунок переїзду сімей до місця роботи. Однак цей приріст не компенсує зменшення населення в селах. Це призвело до надмірної подрібненості територіальних громад (рис. 6).

В Україні 92% сільських територіальних громад мають менше 3000 жителів. Майже 11% громад мають менше 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчі органи сільських

рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства.

У Концепції реформування МС та територіальної організації влади в Україні відзначено, що “Дотаційність 5419 бюджетів МС становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету” [4]. У понад 50% сільських територіальних громад дотаційність становить більше 70%.

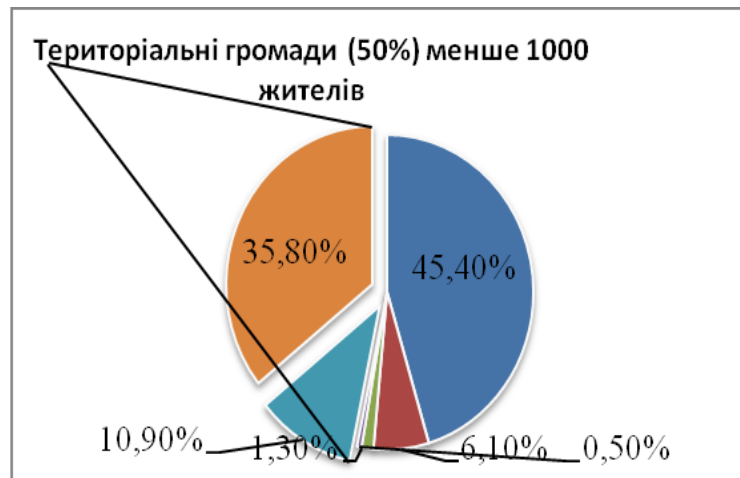


Рис. 6. Розподіл територіальних громад за чисельністю населення

Проблеми МС загострює незадовільна ситуація щодо обслуговування Державним казначейством України рахунків органів місцевої влади.

Органи МС не мають можливості розпоряджатися своїми кош-

тами, оскільки вони блокуються в системі Державного казначейства України (рис. 7). Станом на 01.08.2014 року обсяг кредиторської заборгованості місцевих бюджетів складає 9,6 млрд. грн.

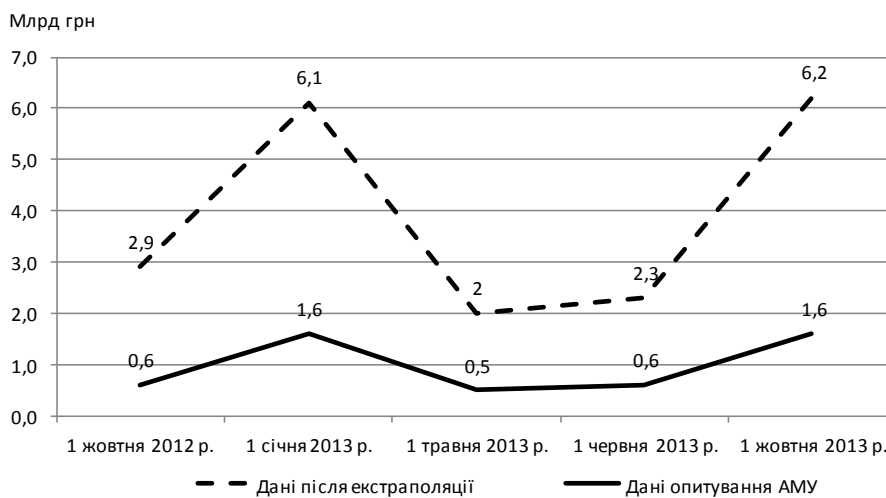


Рис. 7. Обсяги заблокованих казначейством коштів місцевих бюджетів за період з 01.10.2012 р. по 01.10.2013 р., млрд. грн.

У результаті відбувається несвоєчасне проведення розрахунків розпорядниками коштів з поставальниками, виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати працівникам підприємств та організацій, зі сплати податків до

бюджетів, що, у свою чергу, негативно впливає на рівень життя територіальних громад.

Для побудови власної національної моделі державного та місцевого управління, як різних рівнів публічного управління, необхідно вре-

гулювати питання міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів МС. Для цього потрібно забезпечити органи МС власними інвестиційними ресурсами. Також необхідно стимулювати залучення альтернативних джерел та використання сучасних механізмів фінансування для реалізації пріоритетних проектів розвитку територій, забезпечити доступ місцевих бюджетів до кредитних ресурсів, встановити механізми прозорості та ефективності використання як місцевих, так і державних коштів та контроль за якістю надання послуг населенню.

Потребує удосконалення механізм розподілу трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам шляхом здійснення розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Необхідно запровадити співпрацю територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації; прийняти закони про співпрацю територіальних громад, про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо визначення основних засад фінансування проектів такої співпраці).

Не менш важливим питанням є запровадження повсюдності МС. Це означає, що земля за межами населених пунктів має бути передана місцевим громадам (а не перебувати в ручному управлінні райдержадміністрацій, як тепер). Території мають перебувати під юрисдикцією громад базового рівня (сільських, селищних, міських рад), за винятком земель державної власності (для об'єктів державної власності). Для цього потрібно провести розмежування земель державної та комунальної власності (відповідно до законодавства); визначити та закріпити межі юрисдикції кожної сільської, селищної, міської ради.

Основними пріоритетними напрямками формування ефективної системи публічної влади на всіх рівнях мають бути: децентралізація влади, максимальна дерегуляція дозволів та послуг; передача більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад; чітке збалансоване розмежування повноважень між різними органами МС за принципом субсидіарності; відповідальність органів МС перед виборцями і державою.

Основні зміни до Конституції України на реалізацію реформи МС перелбачають:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно – територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю МС (ст. 133 розділ IX);

- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня і розподіл повноважень між органами МС за принципом субсидіарності та наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- чітке забезпечення повноважень органів МС необхідними фінансовими ресурсами за рахунок коштів Державного бюджету України, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках (ст. 142 розділ XI) та передачу їм державою відповідних об'єктів державної власності.

- ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контролюю – наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Для реалізації вказаних змін до Основного Закону необхідно внесення відповідних змін у нормативні акти (табл. 1)

Таблиця 1

№	Нормативні акти в межах норм чинної Конституції України	Завдання нормативних актів	Нинішній стан	Зміни, що дають нормативні акти	Переваги для громадянина/ держави
1	2	3	4	5	6
1	Закон України «Про співробітництво територіальних громад» Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України (від 27.08.2014)	Забезпечити фінансово – організаційну кооперацію на місцевому рівні щодо створення стимулів та механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально – економічного розвитку території.	До прийняття закону була відсутня законодавча база для об'єднання та співпраці громад.		
2	Проект закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 4070а від 13.06.2013)	Укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; формування спроможних територіальних громад; створення передумов для удосконалення системи органів МС на новій територіальній основі. Поліпшити забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, сталого розвитку територій, ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів.	Є перепони, які заважають регіонам та їх населенню реалізувати свій потенціал ~ 47% громад < 1000 жителів.	Державна фінансова підтримка об'єднаним територіальним громадам; організаційна та методична підтримка з боку ЦОВВ та міжнародних організацій.	Зміцнення спроможності об'єднаних територіальних громад, перехід їхніх бюджетів на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом; наділення об'єднаних територіальних громад повноваженнями міст обласного значення.
3	Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (№ 4069а від 13.06.2013), Постанова КМУ «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» (№ 385 від 06.08.2014)	Визначити основи формування та реалізації ДРП, систему та ієрархію документів стратегічного планування регіонального розвитку, систему відповідальних інституцій, принципи фінансування регіонального розвитку.	Алогічна система планувальних документів; непрозоре фінансування з регіонального розвитку з держбюджету.	Створення системи взаємоз'язаних планувальних документів; визначення кількості пріоритетів ДРП в умовах обмежених фінансових ресурсів та відсутності стратегічного бачення розвитку країни; прозора, передбачувана та вільна від корупції система фінансування регіонального розвитку з державного фонду регіонального розвитку.	Якість життя людини меншою мірою залежить від місця його проживання в Україні; Стимулюється міжрегіональна співпраця та формування соціальної та економічної єдності держави.

Пропозиції щодо змін у нормативних актах*

*складено автором за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України



Зміни до Бюджетного кодексу (законопроект за реєстраційним номером 5078 від 16.09.2014 р.) передбачають:

1) збільшення обсягу власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів за рахунок спрямування: частини податку на доходи фізичних осіб; 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору; частини акцизного податку з роздрібною торгівлі тютюном, алкогольними напоями та нафтопродуктами; збільшення частки відрахувань по екологічному податку (з 35 до 80%); 100% адміністративних штрафів та плати за надання адміністративних послуг.

2) 100% забезпечення делегованих повноважень МС шляхом забезпечення відповідності між обсягом фінансування та вартістю публічної послуги, що надається на рівні МС, на основі чіткого визначення вартості публічної послуги відповідно до соціального стандарту;

3) перерозподіл видаткових повноважень органів державної влади та МС відповідно до принципу субсидіарності;

4) посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій, що створює передумови для реформування соціальних стандартів та нормативів, оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;

5) розширення власних повноважень місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку (муніципальна поліція);

6) обсяг витрат бюджету розвитку має становити не менше 10% від загального фонду відповідного місцевого бюджету;

7) можливість переведення власних ресурсів місцевих бюджетів з казначейської на банківську форму обслуговування, встановлення чітких термінів проходження платіжних доручень місцевих бюджетів та відповідальності за їх порушення;

8) механізми стимулювання громад до об'єднання – об'єднані громади отримують значні фінансові ресурси та прямі міжбюджетні стосунки з державним бюджетом;

9) удосконалення бюджетного планування: автономність процесу затвердження місцевих бюджетів (заборона органам державної влади втручатись в процес планування дохідної та видаткової бази місцевих бюджетів); нова системи 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 залишатимуться у розпорядженні місцевих бюджетів;

10) спрощення доступу органів МС до дешевих кредитних ресурсів: закріплення принципу «мовчазної згоди» при погодженні Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення місцевих запозичень; віднесення видатків місцевих бюджетів по обслуговуванню місцевого боргу до захищених статей; використання економії від залучених кредитних ресурсів на погашення зобов'язань; запозичення можуть здійснювати всі міста обласного значення.

Зміни до Податкового кодексу передбачають:

1) віднесення до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно;

2) зміну механізму оподаткування нерухомості (рис. 8);

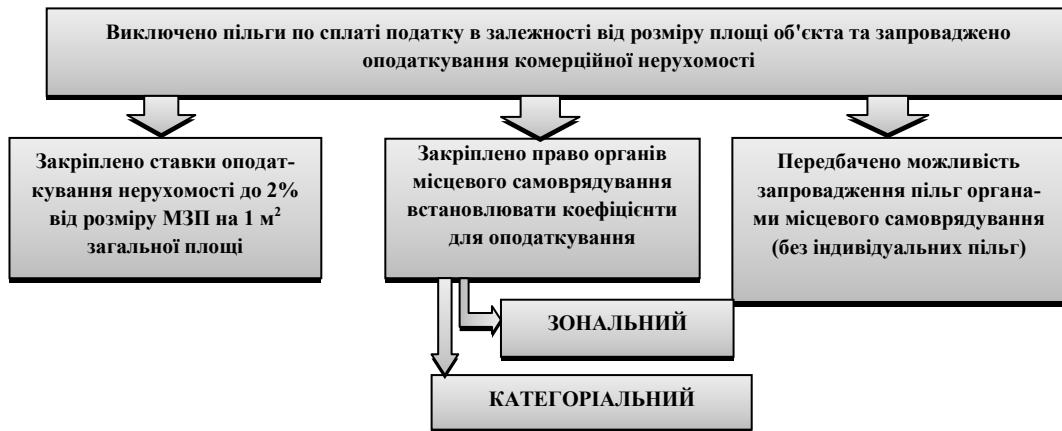


Рис. 8. Склад податку на нерухомість

3) запровадження акцизного податку (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів, в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню;

4) скорочення пільг по податкам і зборам, що зараховуються до місцевих бюджетів, передбачених раніше для суб'єктів господарювання за галузевою ознакою;

5) скасування неефективних місцевих податків та зборів (видатки на адміністрування яких перевищують надходження по ним).

Висновки та перспективи подальших досліджень. У підсумку

реалізації вказаних змін, як системних трансформацій з урахуванням всіх напрямків суспільного розвитку, буде зміцнена фінансово – матеріальна основа МС на законодавчій основі, підвищена ефективність використання усіх ресурсів, в тому числі і земель, надання послуг наблизиться до людей, активізується розвиток територій.

Об'єктом подальших досліджень мають бути зміни законодавчої бази щодо реформування МС, розподіл владних повноважень між національним і регіональними рівнями влади та органами МС, забезпечення ресурсами для їх реалізації, аналіз та оцінка втілення на практиці теоретичного доробку вітчизняних вчених.

Список використаних джерел

1. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект Діалог). – К.: Асоціація міст України, 2014. – 20 с.
2. Пітцик М. В. Муніципальна консолідація в Європі: тенденції і рішення щодо об'єднання та співробітництва (українські проблеми) / М. В. Пітцик. – К.: Асоціація міст України, 2014. – 13 с.
3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак – К.: Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO.» - К.: ТОВ «Софія-А», 2014. – 168 с.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D%80>.

Беспалый В. В. Развитие местного самоуправления в Украине: проблемы и приоритеты

У статті окреслено правові і фінансові проблеми розвитку місцевого самоврядування. Визначено напрямки і механізми формування ефективного місцевого самоврядування в умовах конституційної модернізації та системних трансформацій всіх напрямків суспільного розвитку. Серед них приділено увагу забезпеченню органів місцевого самоврядування власними інвестиційними ресурсами, співпраці територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації, передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, збалансованому розмежуванню повноважень між різними органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

Ключові слова: реформування місцевого самоврядування, конституційна модернізація, територіальні громади, проблеми і напрямки розвитку.

Bespalyi V. V. Development of local government in Ukraine: problems and priorities

В статье обозначены правовые и финансовые проблемы развития местного самоуправления. Определены направления и механизмы формирования эффективного местного самоуправления в условиях конституционной модернизации и системных трансформаций всех направлений общественного развития. Среди них уделено внимание обеспечению органов местного самоуправления собственными инвестиционными ресурсами, сотрудничеству территориальных общин на основе ресурсно-организационной кооперации, передачи большинства полномочий и ресурсов на уровень территориальных общин, сбалансированном разграничении полномочий между различными органами местного самоуправления по принципу субсидиарности.

Ключевые слова: реформирование местного самоуправления, конституционная модернизация, территориальные общины, проблемы и направления развития.

Bespalyi V. Development of local government in Ukraine: problems and priorities

In the article the legal and financial problems of local government development have been analyzed. The directions and mechanisms of forming of effective local government in terms of constitutional modernization and system transformations of all directions of community development have been defined. Among them, the special attention has been devoted to local government institutions funding, to cooperation of territorial communes with regard to principle of resource efficiency, transferring of most powers and resources to the level of territorial societies (communes), of the balanced sharing of power between the different organs of local government.

Key words: local government reform, constitutional modernization, local communities, problems and directions of development.