

Сімків Л.Є.,

к.е.н., доцент,

завідувач кафедри теорії економіки та управління,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Кулик Т.П.,

асистент кафедри теорії економіки та управління,

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті досліджуються результати процесу децентралізації в Україні та її впливу на проведення адміністративно-територіальної реформи, розвиток місцевого самоврядування і його фінансової системи. Проаналізовано основні проблеми розвитку місцевого самоврядування. Визначено основні ризики, пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади в державі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, об'єднані територіальні громади, бюджетна децентралізація, територіальна організація влади.

Постановка проблеми. Практична реалізація державної регіональної політики безпосередньо залежить від реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Передусім йдеться про формування ефективного, дієвого самоврядування з утворенням відповідних інститутів та забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення для створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації та захисту її прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення теоретичних і практичних питань децентралізації влади, сучасних напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зробили провідні науковці, такі як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Мамонова, А. Ткачук та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте значна кількість публікацій, присвячена цим питанням, тільки підтверджує потребу в подальших дослідженнях, оскільки невирішеними залишаються проблеми, пов'язані з необхідністю враховувати нові пріоритети державної регіональної політики щодо децентралізації публічної влади та реформи місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Мета статті полягає у дослідженні результатів здійснення процесу децентралізації в Україні та її впливу на проведення адміністративно-територіальної реформи, розвитку місцевого самоврядування і його фінансової системи, а також визначення основних ризиків, пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Акту-

альним завданням у державі щодо забезпечення ефективного регіонального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути регламентовано відповідним законодавством. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку законів.

Проте, незважаючи на право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, більшість із них неспроможна це робити через низьке ресурсне забезпечення, занепад або відсутність інфраструктури, брак кваліфікованих працівників тощо. Все це призводить до того, що лівова частка питань місцевого значення не вирішується належним чином. До основних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні можна віднести:

- надмірну централізацію повноважень та ресурсів, що зумовило статус місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління місцевим розвитком;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю над їх виконанням;
- відсутність розподілу повноважень (прав і відповідальності) між різними рівнями місцевого самоврядування, що призводить до їх дублювання, створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;
- погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок економічної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;
- низький рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та підвищення питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що призвело до високого рівня ротаційності місцевих бюджетів;
- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів, що не сприяє забезпеченню фінансової самостійності та спроможності територіальних громад;
- відсутність стандартів та методології визначення вартості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, невизначеність на законодавчому рівні умов для їх належного фінансування;
- занепад наявної інфраструктури та нерозвиненість нових інфраструктурних об'єктів (не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць, відсутність сучасних доріг, зношеність теплових, каналізаційних, водо-

постачальних мереж і житлового фонду, що породжує ризики виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування);

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації як службовців, так і депутатів місцевих рад;

- низьку ефективність управлінських рішень, закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції, що призводить до підвищення рівня недовіри населення, зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- недовіра форм прямої демократії (недостатнє залучення членів територіальних громад та громадських організацій до процесу ухвалення управлінських рішень, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади), що посилює складність виконання функцій громадського контролю над діяльністю місцевого самоврядування;

- неврегульованість питань власності територіальних громад на землю, що призвело до неможливості ефективно планувати розвиток територій, залучати громадськість до вирішення питань управління землями різного цільового призначення та відстоювати власні інтереси у процесі прийняття рішень про використання земельних ресурсів;

- відсутність механізмів безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого самоврядування, що призводить до посилення загальної недовіри людей до органів влади та її представників, неможливості належним чином представляти і захищати свої інтереси через недостатньо розвинені громадські структури та нестачу знань і досвіду у вирішенні певних питань, бар'єри з боку влади.

Отже, питання реформування місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення, як ніколи на часі.

У результаті проведеного реформування основою нової системи місцевого самоврядування стали об'єднані територіальні громади, які утворилися на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою. У 2015 р. в Україні було створено 159 об'єднаних територіальних громад, у 2016 р. – 198, і на початок 2017 р. в державі налічується 367 ОТГ. Фактично об'єдналося 847 з 11 520 раніше діючих міських, селищних, сільських рад, або тільки 7,4%.

Здавалося б, процес добровільного укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування мав забезпечити бажані результати реформування, сприяти становленню дієвої влади на місцях та вирішенню нагальних проблем. Однак на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вже можна назвати низьку ризиків, які виникли в результаті політичних компромісів під час ухвалення певних рішень чи нормативних актів або є наслідком інституційної неспроможності окремих органів чи їхніх посадових осіб працювати в нових умовах і за новими правилами.

Так, зокрема, в уряді неодноразово наголошують на тому, що «основні принципи реформування – це добровільність та економічна ефективність» [1], хоча при цьому європейські експерти зазначають, що «в жодній країні світу ... повністю добровільна система не призвела до успіху... Практично всі

країни ЄС, включно навіть із Монако, були вимушені пройти через стадію, на якій малі муніципальні одиниці вимушені були об'єднатися» [1].

Водночас, як показує практика, особисті мотиви очільників органів місцевого самоврядування, місцевих депутатів, керівників виконкомів, обласних рад аж ніяк не сприяють реалізації принципу щодо винятково добровільного об'єднання громад.

Окрім того, автори реформ місцевого самоврядування в Україні стверджують, що процес реформування буде розгортатися за прикладом Польщі, де відбулася корінна перебудова суспільного сектору, було досягнуто рівня публічної влади, характерного для розвинутих західних країн, що спричинило істотні позитивні перетворення в багатьох сферах громадського життя.

Однак, як слушно із цього приводу зазначає директор із питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства» А. Ткачук, «Україна вже вибрала не польський, а скандинавський досвід, тобто почала процес об'єднання як добровільний. Це може тривати як завгодно довго, але закінчиться все одно так, як закінчувалося всюди – обов'язковим, тобто примусовим, створенням нових адміністративно-територіальних одиниць» [2]. Тому цілком необхідним є внесення змін до Конституції України стосовно відходу від положення щодо виключно добровільного об'єднання громад.

Але яким би шляхом не йшла Україна, необхідно пам'ятати, що будь-який позитивний досвід щодо проведення територіально-адміністративної реформи однієї країни не може бути механічно перенесений на терени іншої без урахування особливостей останньої. Без розробленої наукової, нормативно-правової бази для впровадження дієвого самоврядування на місцях досягнути успіху буде складно.

Цілком погоджуємося з думкою польського економіста М. Желяка, що для успішного проведення реформ необхідна наявність трьох чинників: політичної волі еліти, готових експертних розробок і підтримки з боку суспільства [3].

Процес створення об'єднаних територіальних громад вимагає також і розроблення нової чи коригування застарілої містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, схем територіального планування), оскільки органи місцевого самоврядування ОТГ і досі мають обмежену юрисдикцію щодо цієї території. Система містобудівної документації побудована так, що ради територіальних громад можуть замовляти і затверджувати планувальну документацію виключно в межах населених пунктів, а за їх межами розроблення містобудівної документації є компетенцією районного рівня. Все це ускладнює їхню діяльність щодо реалізації інфраструктурних проектів між населеними пунктами, облаштування благоустрою, накладання штрафів на тих, хто завдає шкоди довкіллю на території громади, але поза межами поселень тощо. Тому першочерговим завданням у цьому плані є внесення змін до існуючого законодавства.

Важливою передумовою проведення територіально-адміністративної реформи, побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, оскільки розв'язання більшості фінансових питань саме на місцевому рівні є основою вирішення загальнодержавних соціально-економічних і політичних проблем у державі.

Право самостійно вирішувати органами місцевого самоврядування питання місцевого значення значною мірою залежить від законодавчо закріплених на постійній основі за місцевими бюджетами податків та зборів. Кошти від цих надходжень ство-

рили б реальні умови для виконання місцевою владою своїх повноважень та сприяли б децентралізації бюджетних ресурсів.

Вагомим кроком у здійсненні бюджетної децентралізації є прийняті в грудні 2014 р. Верховною Радою України зміни до Податкового і Бюджетного кодексів України, які дали змогу розширити права місцевих органів влади щодо формування доходів місцевих бюджетів і надали їм значну бюджетну самостійність.

У результаті внесених змін до українського законодавства органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій території, місцеві соціально-економічні програми, проекти, оновлення інфраструктури тощо). Однак тільки розширення джерел наповнення місцевих бюджетів не дасть бажаних результатів без реально працюючої економіки.

Збільшення фінансових ресурсів на регіональному рівні, з одного боку, передбачає збільшення відповідальності, у тому числі перед власною громадою, а з іншого – сприяє породженню корупції. Для того щоб зменшити можливості чиновників для зловживань, необхідно, щоб інформація про планування та використання фінансових коштів була публічною. Не менш важливим моментом є й залучення населення та громадських організацій до бюджетного процесу.

Ще одним плюсом внесених змін до Бюджетного кодексу України є можливість органів місцевого самоврядування зберігати зекономлені кошти на кінець звітного періоду на власних рахунках та використовувати їх наступного року на протиположній практиці, коли ці кошти необхідно було використати і списати з рахунків до кінця року. Крім того, органи влади на місцях зможуть розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів у комерційних банках. Це є вагомим стимулом для місцевої влади заощаджувати фінансові ресурси.

Проте, незважаючи на певні здобутки щодо впровадження бюджетної децентралізації, спостерігаємо й намагання центральної влади зберегти контроль над розподілом коштів державного бюджету. Підтвердженням цьому є бюджет на 2017 р. [4], в якому закладено величину державної субвенції (передбачена Законом України «Про добровільне об'єднання громад») із державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури для 367 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у розмірі лише 1,5 млрд. грн., з яких 0,5 млрд. грн. – це гарантовані кошти із загального фонду бюджету, тоді як у 2016 р. на 159 ОТГ дана субвенція становила 1 млрд. грн. (1 107 грн. на одного сільського жителя) і фінансувалася із загального фонду бюджету. За рахунок цих коштів ОТГ мали можливість поліпшити власну інфраструктуру. Скорочення даної субвенції вдвічі (за одночасного зростання суб'єктів, які на неї претендують) свідчить про відхід від політики державної підтримки ОТГ і породжує недовіру населення територіальних громад до уряду і парламенту. Разом із тим бюджет 2017 р. передбачає так звану «політичну субвенцію» (не передбачена жодним базовим законом) місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій і передбачає ручний режим розподілу без будь-яких критеріїв. Її розмір становить 4 млрд. грн., з яких 1,5 млрд. – гарантовані кошти із загального фонду бюджету і 2,5 млрд. – зі спеціального фонду, що втричі більше, ніж коштів, які будуть розподілені прозоро. Все це повертає нас у недалеке минуле, коли місцеві чиновники чи народні депутати шляхом лобіювання власних інтересів забезпечували для певних територій значно більші фінансові надходження.

Досить невтішною є ситуація і з коштами Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [5], сума коштів ДФРР має бути не меншою ніж 1% від загального фонду державного бюджету. Розподіл цих коштів відбувається на основі формули, визначеної ст. 24-1 Бюджетного кодексу України і спрямований на фінансування проектів регіонального розвитку, які мають відповідати стратегіям розвитку регіонів та Державній стратегії регіонального розвитку України – 2020.

Відповідно до держбюджету на 2017 р., ця сума повинна становити близько 7,3 млрд. грн. Однак у бюджеті передбачено тільки 3,5 млрд. грн., з яких із загального фонду бюджету – лише 1 млрд. грн. При цьому не менше 10% коштів, які отримає регіон із ДФРР, мають бути витрачені на будівництво і реконструкцію спортивних споруд та енергоефективність, а в комісії, яка розглядає відповідність поданих регіонами проектів на фінансування, понад 50% мають становити народні депутати України (члени бюджетного комітету). Все це тільки підтверджує намагання державної влади зберегти контроль над розподілом бюджетних коштів.

Не кращою є ситуація і з держбюджетом на 2018 р. [6], де простежуємо намагання державних органів влади переключити на місцеві бюджети додаткове фінансове навантаження. Покриваючи ці витрати з бюджетів розвитку, територіальні громади не матимуть змоги реалізовувати соціальні програми, інфраструктурні проекти, підвищувати рівень економічного розвитку. Так, зокрема, на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у проекті державного бюджету на 2018 р. передбачено виділити 1,9 млрд. грн., або 580 грн. на одного сільського жителя, проти 1 107 грн. у 2016 р.

Неоднозначною є ситуація з освітньою та медичною субвенціями. У проекті держбюджету на 2018 р. обсяг освітньої субвенції становить 61,2 млрд. грн. проти 52,6 млрд. грн. у 2017р., що на 16,5% більше. На перший погляд, такі цифри є досить обнадійливими щодо розвитку освіти в наступному році. Однак при цьому не слід забувати, що уряд заклав збільшення заробітних плат для педагогічних працівників на 25%. Водночас у зв'язку з медичною реформою обсяг медичної субвенції зменшено на 4,5 млрд. грн. (із 55,9 млрд. грн. у 2017 р. до 51,4 млрд. грн. у 2018 р.). Цих коштів недостатньо для повного забезпечення повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, тому вони черговий раз можуть опинитися у ситуації, коли брак фінансових ресурсів на розвиток освіти та медицини потрібно буде компенсувати за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Ураховуючи значне щорічне навантаження на місцеві бюджети, проектом держбюджету передбачені додаткові дотації в розмірі 16,78 млрд. грн., з яких на утримання закладів освіти та охорони здоров'я виділено 16,5 млрд. грн. При цьому подальший розподіл додаткової дотації між районними бюджетами та бюджетами ОТГ відбуватиметься у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями. Такий принцип не тільки не сприяє процесу децентралізації та створює корупційні ризики під час розподілу цих коштів, а й свідчить про намагання центральної влади і надалі зберігати контроль над розподілом коштів державного бюджету.

Крім того, у проекті держбюджету на 2018 р. пропонують змінити наявний мотиваційний механізм горизонтального вирівнювання шляхом збільшення з 50% до 80% обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного (реверсна дотація). Це призведе до необґрунтованого зменшення місце-

вих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи з фізичних осіб на одного жителя вище 1,1. Така зміна механізму горизонтального вирівнювання позбавляє громади мотивації до нарощування фінансових ресурсів, адже чим більше ти заробляєш, тим більше у тебе заберуть [7].

При цьому додамо, що сума коштів ДФРР планується у розмірі 8,1 млрд. грн. (1% від загального фонду держбюджету). Це вперше відповідає нормі, зазначеній у Бюджетному кодексі. Проте, як і в минулі роки, вона може бути змінена й значна частина коштів передана для субвенції на соціально-економічний розвиток, розподіл якої відбувається непрозоро і в ручному режимі.

Висновки. Аналіз результатів здійснення процесу децентралізації в Україні та її впливу на проведення адміністративно-територіальної реформи, розвиток місцевого самоврядування та його фінансової системи вказує на наявність цілої низки ризиків:

- задекларований принцип добровільного об'єднання територіальних громад демонструє низький потенціал до об'єднання і тому повинен супроводжуватися запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад через державні стимули їх об'єднання, збільшення обсягів відповідних субвенцій, дотацій тощо;

- стан нормативно-правового забезпечення реформування системи територіальної організації влади, місцевого самоврядування як один з інструментів та механізмів ефективного здійснення реформ не відповідає сучасним потребам і потребує внесення відповідних змін у найближчий період;

- відсутність між урядом і парламентом системи робочого діалогу щодо законодавчого супроводу реформ;

- територіальна концентрація економічної активності в окремих регіонах, населених пунктах, що посилює диспропорційність територіального розвитку, призвела до загострення проблеми нерівності у доступі населення до публічних послуг, місць праці та джерел матеріального благополуччя;

- обмежена юрисдикція об'єднаних територіальних громад щодо розроблення нової чи коригування застарілої містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, схем територіального планування) послаблює їхню діяльність у плані реалізації інфраструктурних проектів;

- відсутність спеціалізованого державного органу з організації та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, який би здійснював постійний моніторинг її впровадження, аналіз проблем, що виникають, та забезпечував пошук і ухвалення рішень для швидкого розв'язання цих проблем;

- низький рівень професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність дієвої кадрової політики, посилення корупції;

- намагання центральної влади зберегти контроль над розподілом коштів державного бюджету, що посилює недовіру населення територіальних громад до уряду і парламенту;

- посилення диспропорційності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад у зв'язку з передачею доходів від акцизного податку до місцевих бюджетів (додат-

ковий дохід від цього податку отримали населені пункти, які традиційно були більш розвиненими (міста, села, селища) та мають вигідне розташування);

- послаблення фінансової бази регіонального рівня управління та можливості його впливу на внутрішньорегіональну диспропорційність розвитку територій.

Література:

1. Сидоренко С. Адмінреформа в Україні – добровільна чи примусова? Європейський досвід. URL: http://www.evointegration.com.ua/articles/2015/04/9/7032748/view_print/.
2. Сидоренко С. Анатолій Ткачук: Всі погодилися з тим, що термін «район» буде змінено на «повіт». URL: <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/28/70342>.
3. Желяк М. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? URL: http://www.evointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/view_print/.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
5. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Проект Закону про Державний бюджет України на 2018 рік. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.
7. Держбюджет-2018 похоронить ОТГ. URL: <http://www.volynpost.com/news/99237-derzhbyudzheth-2018-pohoronit-otg--golovastyluzkoi-gromady>.

Симків Є.Є., Кулик Т.П. Реформирование местного самоуправления в Украине: тенденции и проблемные аспекты

Аннотація. В статтю досліджуються результати процесу децентралізації в Україні та її впливу на проведення адміністративно-територіальної реформи, розвиток місцевого самоуправління та його фінансової системи. Проаналізовані основні проблеми розвитку місцевого самоуправління. Определены основные риски, связанные с реформированием местного самоуправления и территориальной организации власти в государстве.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа местного самоуправления, децентрализация, объединенные территориальные общины, бюджетная децентрализация, территориальная организация власти.

Simkiv L.Ye., Kulyk T.P. Local government reform in Ukraine: trends and problem aspects

Summary. Results of the decentralization process in Ukraine and its impact on the realization of administrative-territorial reform, development of local self-government and its financial system are explored in the article. The main problems of local self-government development are analyzed. The main risks related to the reform of local self-government and the territorial organization of power in the state are determined.

Keywords: local self-government, local self-government reform, decentralization, united territorial communities, budgetary decentralization, territorial organization of power.