

Аналітична записка

ЯКОЮ МАЄ БУТИ МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Вступ

З метою аналізу процесу реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, яке сьогодні проходить в Україні варто звернутись до професора Єжи Регульського (одного з ідеологів польської реформи самоврядування), який означив п'ять державних монополій, які треба подолати для успішного впровадження реформ на користь населенню¹:

1. *Політична монополія.* Долається проведенням абсолютно демократичних виборів в органи місцевого самоврядування.

2. *Ієрархічна монополія.* Долається тим, що голова громади не має над собою начальника. Ніхто, навіть прем'єр-міністр, не може сказати йому, що він має робити.

3. *Монополія фінансів.* Долається тим, що місцеві бюджети виводяться з держбюджету. При цьому громади самостійно розпоряджаються власними коштами, за які несуть відповідальність.

4. *Монополія власності.* Долається тим, що базова власність на основні засоби існування громади має бути закріплена за громадою (землі і значна частина нерухомості, якими вона розпоряджається, приймаючи рішення, що не суперечать національному законодавству).

5. *Адміністративна монополія.* Долається тим, що службовці держадміністрацій стають працівниками виконавчих органів місцевих рад.

Контекст сучасної реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні

Питання децентралізації управління є наскрізним в становленні держави та демократичного суспільства України. Нинішня реформа – це *четверта спроба* модернізації системи влади за період незалежності України. Попередні спроби робились в 1998-2000, 2004-2006 та 2010-2011 роках.

В 1998 році, *під час першої спроби*, указом Президента було затверджено Концепцію адміністративної реформи та першочергові заходи щодо її проведення, а в 1999 році – «Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади». При цьому чітко не були визначені механізми передачі функцій ліквідованих органів новим. Реформування системи управління пішло за принципом «є проблема – створюємо орган для її вирішення». У результаті виникло дублювання і паралелізм у роботі реформованих органів влади.

В *ході другої спроби* реформування влади у 2004-2006 роках усе було розпочато з «чистого аркуша». Колишні напрацювання і негативний досвід реформ до уваги прийняті не були. Реформа проводилась методом проб і помилок і в результаті не призвела до оптимізації системи органів влади.

Третя спроба реформ була зроблена центральною владою в 2010 році в умовах адміністративного монополізму однієї політичної сили. Але і ця реформа проходила за доволі заплутаним сценарієм. Так, у грудні 2010 року Президент своїм

¹ Див.: http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html

указом в терміновому порядку перетасував, перейменував і звузив повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Лише після цього він створив робочу групу для аналізу проектів положень, підготовки висновків щодо оптимізації їх повноважень і функцій. Було затверджено «Типове положення про міністерство і центральний орган виконавчої влади». Тобто, лише в кінці 2010 року розпочалась робота, яку треба було зробити до початку реформування.

На думку експертів, під час трьох попередніх спроб реформа «не пішла» через серйозні прорахунки, зокрема не була проведена підготовча робота, а саме:

- не була проведена робота по залученню і мотивації головних стейкхолдерів, в першу чергу із числа громад і керівників органів влади базового рівня;
- не була створена організаційна структура для розробки і впровадження адміністративної реформи на загальнодержавному та місцевому рівнях;
- не було проведено комплексного функціонального обстеження органів влади для виявлення неефективних функцій, дублювання, паралелізму;
- не була розроблена оптимальна схема взаємодії органів влади усіх рівнів, виходячи з балансу повноважень центральної і місцевої влади.

Крім того, в Україні з часу введення Конституції так і не був прийнятий базовий закон про адміністративно-територіальний поділ, який би чітко визначив механізми зміни адміністративно-територіального устрою. Тому й дотепер з цих питань звертаються до чинного поки що в Україні Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР».

Сучасний стан реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні

Розробники нинішньої четвертої моделі реформи певною мірою врахували недоліки попередніх невдач. В основу реформи була покладена «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»¹, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»² та розроблена КМУ «Методика формування спроможних територіальних громад»³. Згідно із цими актами, реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні планується провести у *два етапи*:

1. Підготовчий, на якому здійснюється розробка обласними адміністраціями Перспективних планів формування територій громад (далі – Перспективних планів), їх схвалення обласними радами та затвердження Кабінетом Міністрів України

2. Об'єднання спроможних територіальних громад (далі – об'єднаних громад) відповідно до затверджених Перспективних планів.

Одночасно, з 1 січня 2015 року набули чинності зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, мета яких – бюджетна децентралізація, згідно якої джерела наповнення місцевих бюджетів було суттєво розширено. Так, тепер місцева влада збирає 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств, збори з роздрібного продажу підакцизних товарів та інше.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

² Див.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>

³ Див.: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4365/.pdf>

Основний напрям реформ передбачає не посилення управлінської вертикалі у регіонах, а формування локальних «центрів відповідальності» для впорядкування суспільного життя та забезпечення територіального економічного розвитку. При цьому в регіонах має відбутися розмежування повноважень державного управління та місцевого самоврядування, що має бути забезпечено відповідним зміцненням самоврядування щодо самостійності у прийнятті рішень та їх реалізації, в першу чергу на базовому рівні – рівні об'єднаних громад.

Перший та частково другий етапи формування об'єднаних громад виявив в суспільстві неоднозначну реакцію на реформи.

До основних успіхів можна віднести наступне:

- реформи «на слуху», про них говорять. На фоні реформування інших сфер суспільного життя, децентралізація – явний лідер, чи не єдина зміна, яку Україна може представити світу як реальний результат задекларованого пакету реформ;
- майже завершений етап формування Перспективних планів, в яких по кожній області визначені переліки потенційних об'єднаних громад і які поступово затверджує Уряд (не завершено процес у двох областях – Тернопільській та Закарпатській);
- станом на 19 вересня 2015 року зафіксовано 159 громад (орієнтовно 10% від запланованої кількості об'єднаних громад в цілому по Україні), які вже на виборах 25 жовтня 2015 року матимуть змогу обрати голів і ради об'єднаних громад та увійти у 2016 рік з новими повноваженнями і ресурсами;
- за перше півріччя 2015 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів склали близько 44,6 млрд. грн., що складає 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами¹.

Однак процес децентралізації виявив і ряд ознак, за якими можна судити про наявність серйозних проблем, вирішення яких цілком можливе в найближчій перспективі, що дає можливість убезпечити процес децентралізації і за час, відведений для добровільного об'єднання громад здійснити відповідні корекції.

Основні ознаки проблеми

1. Аналіз запитань на спеціалізованих сайтах, які здійснюють моніторинг процесу децентралізації; запитань, які лунали під час візитів в регіони в період формування Перспективних планів областей та лунають сьогодні – у процесі об'єднання громад, можна розділити на такі групи:

- що чекає школи, медичні пункти, заклади культури після реформи; відповідно – що буде з вчителями, працівниками закладів медицини і культури при «оптимізації» мережі цих закладів;
- як громада зможе контролювати розпорядження власністю громади, в першу чергу – землею;
- якими є механізми надання адміністративних послуг для віддалених територій;
- яким буде розподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, між районами та об'єднаними громадами, як будуть реформовані структури управління;
- які механізми контролю громадськості діяльності новостворених органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/424>

2. Суттєвою ознакою наявності проблеми може служити факт бурхливої підготовки і реєстрації статутів потенційних адміністративних центрів новостворюваних об'єднаних громад, а також сіл і селищ, що не бажають об'єднуватись. На думку партії «ВОЛЯ», яка ініціює розробку типових статутів територіальних громад та їх ухвалення громадами ще до об'єднання, ці статuti мають допомогти громадам захистити свої інтереси, особливо в частині контролю за землями, майном, природними ресурсами населених пунктів у складі об'єднаної громади. Наявність проблеми «нормативної незахищеності» громад в умовах децентралізації відзначає і ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка впродовж останніх років займається створенням організаційно-правових умов для розвитку самоорганізації територіальних громад, в тому числі - через розробку типових статутів громад, положень про загальні збори (конференції), які включають і механізми захисту інтересів громад при їх об'єднанні.

3. Також наявна значна кількість необ'єднаних громад з числа великих міст, до яких не бажають приєднуватись прилеглі сільські ради. Останні вбачають з боку міст загрозу втратити контроль за своїм майном, в першу чергу – землями. Цей же фактор є причиною наявності значної кількості дрібних об'єднаних громад з числа сільських рад, які мають застороги до більш заможних сусідів.

Підсумовуючи усі вищезначені фактори, можна стверджувати, що головними загрозами від об'єднання територіальних громад населення вбачає у можливості несправедливого розподілу суспільних благ, незабезпечення якісних суспільних послуг та неможливості громадян впливати на прийняття рішень новоствореними органами об'єднаних громад.

Загроза:

Нездатність запропонованої моделі управління об'єднаною громадою забезпечити ефективний розвиток території, надання якісних суспільних послуг членам територіальних громад та їх участь у справах управління

31 серпня 2015 року був ухвалений Верховною Радою у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»¹.

4 вересня 2015 року Верховна Рада ухвалила Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"², який узгоджує систему представницьких органів місцевого самоврядування із законодавством, удосконалює процедуру об'єднання територіальних громад з урахуванням принципів реформування системи місцевих виборів. **159 громад** в Україні 25 жовтня 2015 року матимуть змогу обрати голів і ради об'єднаних громад. Це означає, що до об'єднаних громад з 1 січня 2016 року передаються не лише влада і гроші, а й відповідальність за соціально-економічний розвиток громади.

З огляду на це, найбільш актуальною складовою означеної проблеми, яка повстане перед управлінням об'єднаних громад одразу після виборів, можна вважати наступне:

Чи спроможна запропонована модель управління об'єднаною громадою забезпечити надання якісних суспільних послуг своїм членам?

Експрес-аналіз основних факторів впливу на систему управління об'єднаної територіальної громади

¹ Див.: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/10>

² Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56344

Рівень децентралізації

При аналізі моделі децентралізованого управління об'єднаними громадами важливими є питання визначення допустимого рівня децентралізації, розподілу сфер відповідальності між управлінськими рівнями і закріплення джерел їх фінансування.

На думку Богдана Данилишина¹, змінюючи модель управління в Україні з акцентом на посилення місцевого самоврядування, важливо розглянути проблему у двох площинах:

- територіальній – визначення розміру території, на якій може забезпечуватися ефективне управління;
- фінансовій – забезпеченість ресурсами рівнів управління.

Територіальний аспект

Забезпечення населення якісними суспільними послугами є можливим в адміністративно-територіальних одиницях, які мають відповідний потенціал, в тому числі розмір території.

Теоретично із збільшенням розміру громади збільшується економічний потенціал і можливість забезпечити якісні суспільні послуги, однак при цьому знижується рівень впливу громади на прийняття рішень, а управління і послуги віддаляються від мешканців.

Аналіз європейського досвіду не дає чіткого уявлення, яким є оптимальний розмір громади для її спроможності забезпечити ефективне самоуправління.

Аналіз територіального аспекту формування моделі управління об'єднаною громадою в Україні

Для прикладу пропонується взяти перші громади в Україні, які мають намір добровільно об'єднатися та в яких 25 жовтня 2015 року відбудуться перші вибори. Аналіз цих 159 об'єднаних громад (із 23 областей, окрім Харківської) засвідчив таке:

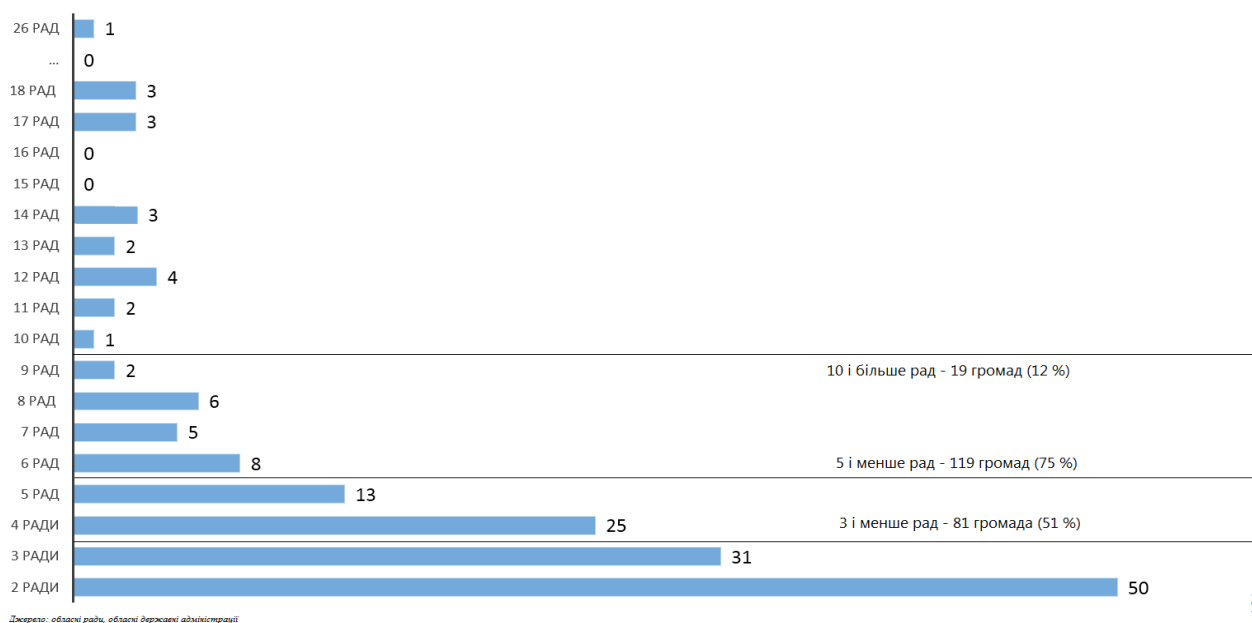


¹ Як децентралізувати управління в Україні. Див.: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>

Серед міст – центрів об'єднаних громад лише 1 місто обласного значення (м. Красний Лиман, Донецька область), 20 громад (13%) об'єдналося навколо міст районного значення.

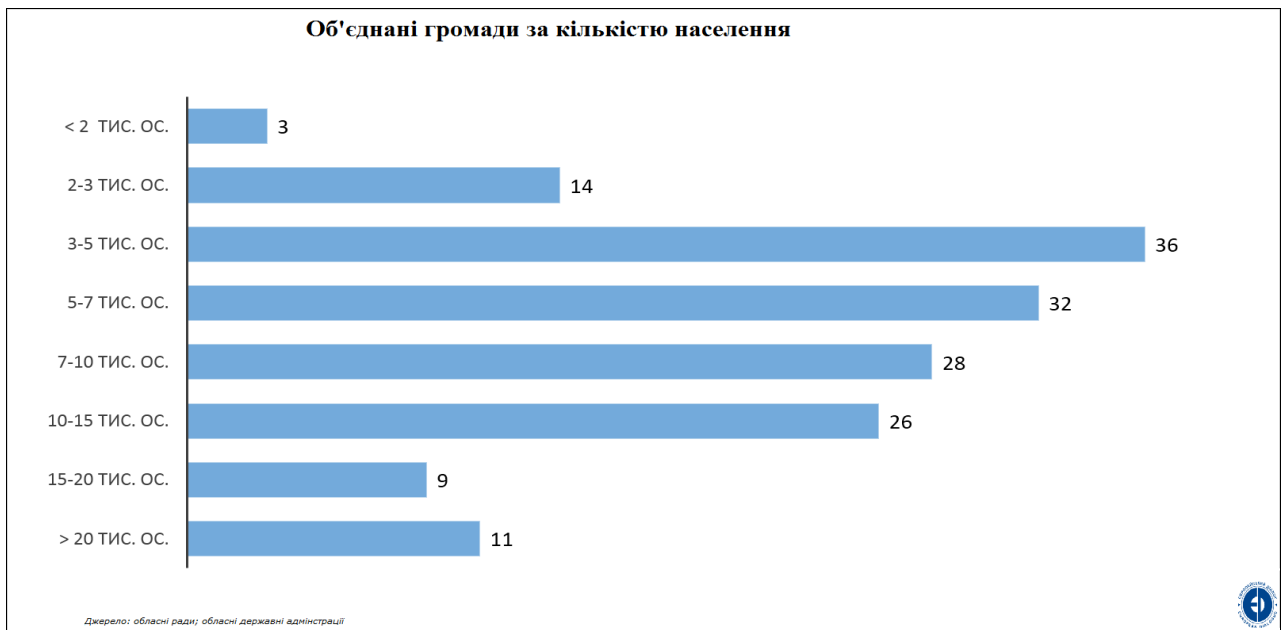
Більшість же – 138 громад (87%) об'єдналося навколо сіл, селищ та селищ міського типу, *тобто в «ризиковій зоні» щодо можливості забезпечення якісних суспільних послуг членам своїх громад.*

Об'єднані громади за кількістю органів місцевого самоврядування, які їх сформували

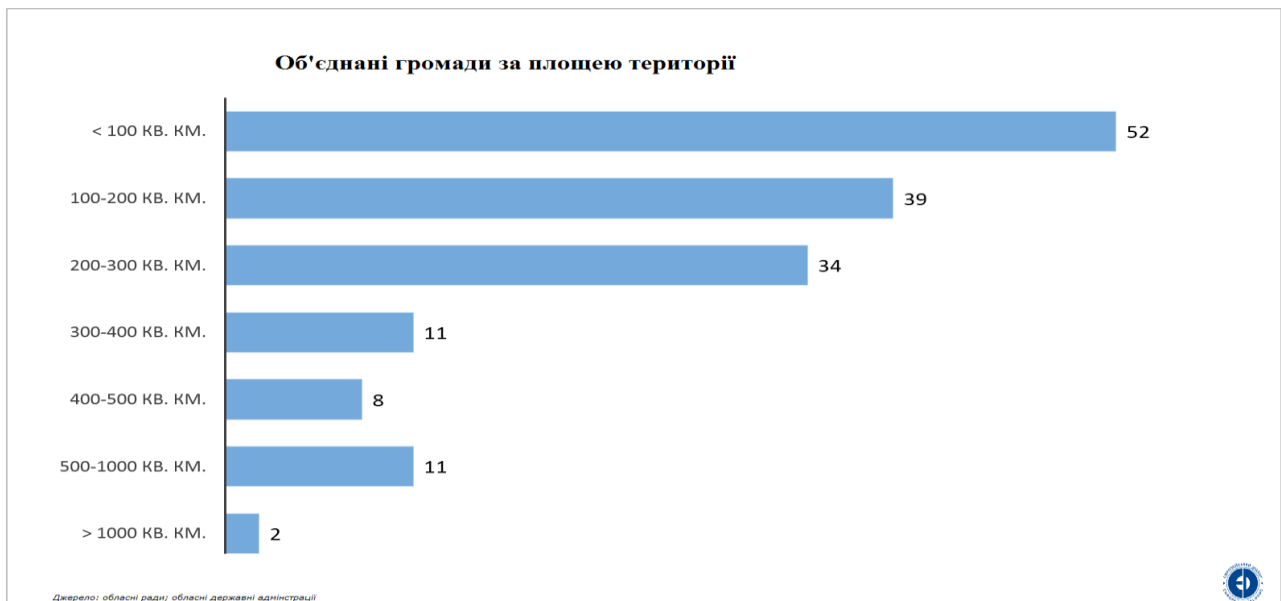


Найбільше органів місцевого самоврядування об'єдналося в Дунаєвецьку міську об'єднану громаду (Дунаєвецький район Хмельницької області) – 26 громад (1 міська та 25 сільських рад).

Більшість же – 107 громад (67%) об'єднали 2-4 органи місцевого самоврядування. При цьому явним лідером виступають об'єднані громади, в склад яких увійшло 2 органи місцевого самоврядування – 50 громад (31%).



За кількістю населення об'єднані громади суттєво відрізняються - від 1,8 тис. осіб (Смогилівська сільська об'єднана громада Луцького району Волинської області) до 39,6 тис. осіб (Дунаєвецька міська громада Дунаєвецького району Хмельницької області). Більшість же – 82 громади (52%) об'єднали від 2 тис. осіб до 7 тис. осіб.



Новостворювані об'єднані громади суттєво відрізняються і за своєю територією – найменша об'єднана громада (Зимнівська громада, Володимир-Волинський район, Волинська область) - 17,5 кв. км., найбільша – Народицька селищна (Народицький район Житомирської області) – 1 284 кв. км.

Більшість же – 125 громад (79%) обіймають територію до 300 кв.м., з теоретичним радіусом території до 9 км.

Виходячи із тези, що «при інших рівних умовах, велика за площею громада із значною кількістю населення буде економічно, бюджетно, кадрово та організаційно спроможнішою», однак, враховуючи вище наведену статистику необхідно залишити можливість для існування малих громад, забезпечивши їх

інструментарієм розв'язання спільних із сусідніми громадами проблем. Зокрема, через співробітництво

Фінансовий аспект

Децентралізація управління передбачає передачу на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері. Питання бюджетної забезпеченості також впливає на розподіл повноважень між органами влади різних рівнів. У процесі бюджетної децентралізації об'єднана громада стає господарем своєї території, а фінансова самостійність є ключовою при формуванні місцевого самоврядування.

При формуванні моделі децентралізованого управління важливими є питання визначення допустимого рівня децентралізації, розподілу сфер відповідальності між управлінськими рівнями і закріплення джерел їх фінансування.

Для досягнення ефективного управління рівень децентралізації може бути різним, але його вибір залежить від доходів на душу населення, диференціації доходів між населенням і регіонами та балансом між бюджетом і повноваженнями.

Сучасні дослідження свідчать, що у країнах з високим рівнем доходів на душу населення середній рівень децентралізації стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні децентралізації. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45 % загальних урядових видатків, середнього рівня – 30-45 %, а низького рівня – менш як 30 %. В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2013 рік становила 23,8 %, у 2014 році – 22,2 %, а за прогнозами на 2015 рік – лише 18,1 %.

Для України як країни з низьким рівнем доходів на душу населення надто високий рівень децентралізації не сприятиме розвитку.

Стосовно податкового потенціалу децентралізації в Україні, слід відзначити наявність значної диференціації за рівнем фінансової спроможності регіонів, податкова база більшості з яких є недостатньою для самостійного виконання покладених на місцеву владу функцій.

Недостатність власних та закріплених доходів місцевих бюджетів, нерівномірність розподілу податкової бази в Україні (ПДВ, акцизи, податок на прибуток підприємств), мобільність податкової бази (податок на прибуток підприємств) обмежує переваги від високої децентралізації управління

Бюджетна децентралізація – переваги та ризики

Переваги

Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 28.12.2014 № 79-VIII передбачає підвищення самостійності місцевих бюджетів і спрямований на стимулювання територіальних громад до об'єднання і формуванню дієздатних громад через механізм переходу об'єднаних громад на прямі відносини з державним бюджетом.

Об'єднані громади наділяються повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення. При цьому ті села, селища, міста районного значення, які не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування, крім фінансування власне сільських, селищних, міських рад. Всі інші повноваження фінансуються за рахунок коштів районних бюджетів, і, відповідно, управляються районною владою. Таким чином, тільки район буде вирішувати питання про

чисельність мережі шкіл, садочків, фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій, будинків культури і т.д.

Сьогодні дохідна база місцевих бюджетів вже розширена шляхом: передачі їм з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг та 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%) і податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки (обласні бюджети – 10%). Запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою від 2% до 5% вартості реалізованого товару, який буде надходити в місцеві бюджети. З 2015 року розширюється база податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежилого) майна.

В рамках децентралізації, крім усього, доходи бюджетів сільських об'єднаних громад поповняться 60% податку на доходи фізичних осіб, які сьогодні спрямовані на рівень району. З державного на регіональний і місцевий рівні передаються окремі заходи та установи в освітній, медичній та культурній сферах, підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз.

Вводяться нові види трансфертів: базова дотація, реверсна 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.

Встановлена нова система горизонтального вирівнювання по закріплених загальнодержавних податків (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – в залежності від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів.

Передбачено, що обсяг бюджету розвитку повинен бути не менше 10% обсягу загального фонду власних доходів місцевих бюджетів.

Усе це сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями і стимулюватиме місцеві органи влади залучати додаткові надходження і розширювати базу оподаткування.

Буде посилена відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики в освітній та медичній сферах шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій. Спрощуються процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

Значне збільшення ресурсу обласних бюджетів дозволить забезпечити фінансування видатків на утримання ветеринарних лікарень і ветеринарних лабораторій, якими забезпечується епізоотичне благополуччя відповідних територій шляхом проведення лікувальних, лабораторно-діагностичних, профілактичних робіт, контролю за якістю продуктів харчування.

Посилено відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів в частині формування паспортів бюджетних програм та впровадження форми внутрішньогосподарського управлінського обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм. Всі ці заходи є елементами програмно-цільового методу, застосування якого стає обов'язковим для всіх бюджетів, які мають прямі взаємовідносини з державним – а значить для обласних, районних, міст обласного значення та бюджетів об'єднаних громад.

Ризики

Незважаючи на очевидні переваги бюджетної децентралізації існують чималі ризики. Одним їх них є домінування локальних інтересів над регіональними або навіть загальнонаціональними¹. За оцінками експертів, надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація і перерозподіл доходів². Адже в умовах фінансово-економічної нестабільності (кризи), цілі державної та регіональної (а тим більше місцевої) влади в питаннях реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети.

Передача видаткових повноважень регіонам і права самостійного встановлювати місцеві податки вигідна, насамперед, регіонам з високим рівнем доходів, а це означає, що можливості надавати громадські послуги в «багатих регіонах» і надалі будуть вищі, ніж в «бідних регіонах», тобто, економічно потужні регіони і далі стають сильнішими.

Інакше кажучи, можливий неоднозначний ефект бюджетної децентралізації: однаковий рівень децентралізації по видатках у двох країнах з однаковими рівнями економічного розвитку може супроводжуватися різними рівнями децентралізації за доходами, продукуючи при цьому різні стимули для регіональних і місцевих органів влади³.

Впровадження бюджетної децентралізації в більшості випадків, супроводжується складним прийняттям управлінських рішень: яким загальнонаціональним цілям надати пріоритетне значення – досягненню економічної ефективності, соціальної справедливості чи макроекономічної стабільності? Це, так звана, «дилема трикутника»⁴.

Співвідношення місцевих ефектів від надання громадських послуг та ефективності їх створення – інший потенційний «камінь спотикання» при реалізації бюджетної децентралізації. Ризик, обумовлений ефектом масштабу, пов'язаний з скорочення витрат на одиницю наданої послуги при збільшенні обсягів наданих послуг – вартість послуги зменшується при збільшенні бажаних її отримати.

Аналізуючи цей ризик бюджетної децентралізації, необхідно чітко розуміти, яким повинен бути мінімальний розмір адміністративно-територіальної одиниці щоб співвідношення ціна/якість суспільного послуги було оптимальним, а соціально-економічний ефект – максимальним.

Ще один ризик: якщо за надану громадську послугу не можна отримати належну плату, то її роблять не в повному обсязі, і як наслідок – нераціональне використання коштів, оскільки виникає дисбаланс між тими, хто платить і тими, хто користується послугою⁵.

Крім фінансових ризиків бюджетної децентралізації, фахівці виділяють ще одну групу ризиків – управлінські. Такі ризики пов'язують з низькою кваліфікацією управлінського (особливо у фінансово-економічній сфері) апарату органів місцевого самоврядування, домінуванням особистих інтересів над суспільними, невідповідністю формування місцевих бюджетів цілям і завданням соціально-економічного розвитку територій. В підсумку нівелюється використання потенціалу

¹ Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти // Проблеми економіки № 2, 2015. – С. 253-257. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.problecon.com/pdf/2015/2_0/253_257.pdf.

² Prud'homme R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'homme // The World Bank Research Observer. – 1995. – No. 10 (2). – P. 201 – 220.

³ Da Silva M. et. al. Intergovernmental Reforms in the Russian Federation. Washington, D.C. : The World Bank, 2009.

⁴ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Общ. ред. М. Де Сильвы, Г. Курляндской. – М. : Весь Мир, 2006. – С. 7.

⁵ Занадворов В. С Теория экономики города / В. С. Занадворов, И. П. Ильина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ecsocman.hse.ru/data/540/645/1219/Glava_2.pdf

бюджетної децентралізації, що веде до зниження ефективності функціонування суспільного сектора.

Оцінюючи переваги і недоліки процесів централізації/децентралізації, чи не найбільшою проблемою є знаходження балансу між конкуруючими підходами в реалізації бюджетної політики. Мабуть, для певного етапу розвитку конкретної території існує оптимальний набір параметрів.

Таким чином, можна зробити висновок, що бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і що найважливіше – інструментом регулювання регіонального розвитку. Саме бюджетна децентралізація передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку, дозволяє збалансувати потреби і можливості регіонів.

Основні вимоги до моделі управління об'єднаною територіальною громадою

Нижче наведені вимоги запропоновані Юрієм Ганушаком у дослідженні «Реформа територіальної організації влади, здійсненого в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»¹, які є універсальними для адміністративно-територіальних одиниць (АТО) усіх рівнів.

▪ АТО повинні мати виключну та повну компетенцію. Жодне з повноважень, визначених для конкретної АТО відповідного рівня, не може бути випущеним і не може бути переданим до іншої АТО. Вказане обмеження дозволяє здійснювати єдину трансфертну політику і привести у відповідність джерело прийняття рішень та відповідальності за них. Повнота повноважень також передбачає, що повноваження, яке належить до самоврядних, повинно виконуватись органами самоврядування повсюдно без його передачі до державних органів.

▪ Територія АТО повинна бути нерозривною. Не може бути анклавів та екскавів. За можливості межі АТО мають бути рівновіддаленими від центру та без різких клинів та опуклостей. Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління. Вимоги плавних обрисів АТО обмежуються географічними особливостями.

▪ Інфраструктура, яка обслуговується АТО одного рівня та типу (групи), повинна бути типовою та поширеною по всій території України. Дає можливість здійснювати типове планування та забезпечувати виконання єдиних стандартів надання соціальних послуг.

▪ Всередині АТО не може бути інших АТО того ж рівня. Інакше на одній і тій же території можуть бути органи влади, що мають однакові повноваження.

▪ Кожна АТО в межах одного рівня повинна вкладатись в одну з декількох груп, усі суб'єкти яких підлягають регулюванню за єдиною трансфертною політикою. Належність обмеженого числа груп у межах одного рівня АТО дозволяє, з одного боку уникнути упередженості при виробленні трансферної політики, і з іншого – забезпечити врахування об'єктивних особливостей різних АТО, відносячи їх до різних груп.

▪ АТО одного рівня повинна мати інфраструктурні, кадрові та ресурсні можливості для реалізації передбачених для такої АТО повноважень. Ця вимога перегукується з означенням місцевого самоврядування як права і спроможності реалізовувати частину публічних справ. АТО, що об'єктивно не можуть забезпечити виконання на рівні соціальних стандартів публічних послуг, віднесених до відповідного рівня АТО, не можуть формуватись. Як один з індикаторів такої

¹ Див.: <http://despro.org.ua/upload/14-Book>

спроможності є схильність мешканців АТО користуватись послугами бюджетних установ саме своєї АТО, а не інших.

▪ Рівень власних та закріплених доходів повинен бути не нижчим межі зацікавленості в нарощуванні цих доходів. Також це актуально для стимулювання інших АТО того ж рівня, які не зацікавлені в «утриманстві» аутсайдерів. Більш наочно було б встановити норму, яка прив'язується до рівня дотаційності, однак маніпулювання видатковими повноваженнями істотно змінює цю планку. Крім того, оскільки наразі загальний обсяг дотацій становить майже 40% від обсягу всіх доходів місцевих бюджетів, досить велика кількість місцевих бюджетів має дотаційність понад 50%, тобто перевищує межу, коли зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з Державного бюджету надходить рівномірно і стабільно.

▪ Кількість споживачів у рамках однієї групи АТО не повинна суттєво відрізнятись. Це дозволяє створити типову структуру АТО у межах групи і виробити щодо неї єдину трансфертну політику.

▪ Споживачі, як правило, мають користуватись послугами своєї АТО. Це дає можливість уникнути взаємних трансфертів між АТО відповідно до вимог Бюджетного кодексу чи створити надлишкову мережу бюджетних закладів, оскільки споживачі, як правило, вибирають той заклад, де надається якісніша послуга.

▪ Універсальність АТО. Диспропорції за площею території не повинні бути надто великими в рамках одного рівня АТО. Дозволяє виробити єдині вимоги до керівництва АТО, типову структуру управління, уникнути ефекту «різниці соціально-економічних потенціалів» на межі АТО.

▪ Взємодоповнювання в адміністративно-територіальних одиницях, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікаційними функціями, що сприятиме забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг. Дозволяє зменшити нерівномірність розвитку територій та спекуляцій на тему „хто кого годує”.

▪ Технологічні процедури формування та виконання бюджету повинні бути організовані на рівні, на якому існує реальна спроможність здійснення бюджетних процедур персоналом відповідної АТО. Необхідно забезпечити реальну відповідальність керівництва АТО за використання публічних коштів.

▪ Кількість населення та інших споживачів повинні узгоджуватись з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, тоді, як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на одного споживача.

▪ АТО повинні бути стійкими до впливів демографічних, економічних викликів. Вкладені кошти в інфраструктуру АТО повинні забезпечити максимальну віддачу, яка досягається при збереженні кількості споживачів на стабільному рівні та тягlosti інституційної пам'яті.

▪ АТО не повинна мати внутрішніх та зовнішніх чинників дезорганізації (розпаду). Структура АТО повинна органічно сприйматись мешканцями для того, щоб уникнути протистояння між різними його складовими на міжетнічному, релігійному чи політичному ґрунті. Мають бути знижені до мінімуму потенційні джерела напруженості із сусідніми АТО.

▪ Організація АТО повинна забезпечувати належне представництво. Це стосується способу формування представницького органу, присутності в ньому

представників всіх територіальних об'єктів (поселень, громад, районів), забезпечення зворотного зв'язку.

▪ АТО повинна мати достатньо високий організаційний рівень для прийняття, реалізації та контролю за виконанням рішень, що можуть бути непопулярними для виборців (податки, тарифи, штрафи, санкції). Право самоврядування може бути надано тільки тим утворенням, де є чітке усвідомлення посадовими виконавчими органами і депутатами місцевих рад того факту, що ними можуть прийматись непопулярні заходи, необхідні для забезпечення суспільних послуг та організації середовища проживання мешканців на належному рівні.

Пропонована модель управління об'єднаною громадою

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка повністю відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування зазначає, що «місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління».

Відповідно питання структури і чисельності органів управління є компетенцією ради об'єднаної громади.

Пропонована система управління об'єднаної громади та роз'яснення щодо повноважень та ресурсів об'єднаних громад викладені в дослідженні, здійсненому в рамках проекту USAID «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні»¹, який реалізується Асоціацією міст України пропонує наступну модель:

Система управління об'єднаної громади

- Голова
- Рада
- Виконавчий комітет ради
- Старости/територіальні підрозділи виконавчих органів ради об'єднаної громади
- Місцеві підрозділи органів виконавчої влади
- Об'єднання членів громад (НДО, ОСН, ініціативні групи тощо)
- Загальні збори членів громади.

Повноваження складових системи управління

- Власні повноваження
- Делеговані повноваження
- Повноваження старост
- Функції територіальних органів державної влади
- Повноваження загальних зборів та об'єднань членів громад.

Фінансові та майнові ресурси

- Податки
- Збори та платежі
- Інші доходи
- Майно

Необхідне інфраструктурне та кадрове забезпечення об'єднаних громад

- Мінімальні вимоги до необхідної інфраструктури спроможної громади

¹ Див.: <http://www.auc.org.ua/news/praktichni-posibnik-z-pitan-formuvannya-spromozhnikh-teritorialnikh-gromad>

- Мінімальна структура виконавчих структур місцевого самоврядування спроможних територіальних громад.

Експерти ГО «Європейський діалог» та ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»



Думки та позиції викладені у цьому звіті/публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.