



ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 2011 рік

2004

2006

180
160
140
80
60
40
20
0

2004

2005

2006



Видання здійснено в рамках Проекту USAID «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (ДІАЛОГ)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 2011 рік



Це видання стало можливим завдяки підтримці Американського народу, здійсненій через USAID.

Зміст видання є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.



ВСТУП

Визнання, запровадження та розвиток місцевого самоврядування є складовою європейського курсу України, хід яким, принаймні, декларується всіма рівнями та гілками влади, всіма головними політичними силами нашої країни. Відповідно до цього курсу визнання та гарантована підтримка місцевого самоврядування проголошується в статті 7 Конституції України. В Основному законі нашої держави базовим основам цьому інституту як публічної влади, так і громадянського суспільства присвячено окремий розділ IX. Протягом першого десятиліття сучасної української незалежності в країні було закладено основи місцевого самоврядування територіальних громад. Тоді ж Україною було підписано та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування.

Однак у другому десятилітті незалежності України місцеве самоврядування поступово переросло рамки, встановлені як Конституцією України, так і прийнятим у 1997 році Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». З іншого боку, за висновками вітчизняних та міжнародних експертів, не відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування навіть через 14 років після її ратифікації, що не сприяє інтеграції України до

європейської спільноти. Тому моніторинг стану та розвитку місцевого самоврядування в нашій країні є надзвичайно актуальним як для проєвропейськи налаштованої громадськості, так і для уточнення відповідними органами влади державної політики в цій сфері.

Такий моніторинг відновлено в 2010 році Асоціацією міст України в рамках Проекту ДІАЛОГ, що впроваджується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Його перші результати відображено в річному звіті «Місцеве самоврядування в Україні в 2010 році».

Протягом 2011 року в Україні відбулося багато нових подій, що впливають на стан місцевого самоврядування. Головним з цих подій, оцінці їхнього впливу та його наслідків присвячено пропонуванний звіт, адресований самим органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам, а також усім іншим, хто цікавиться цими питаннями.



I. РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ШЛЯХОМ СІЗІФА

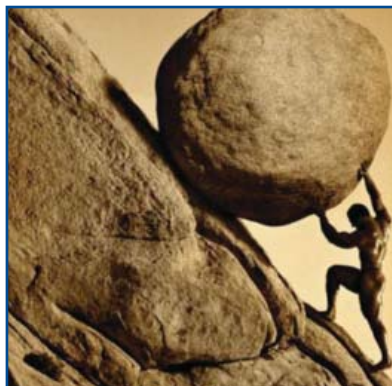
У розділі «Програма реформ Президента і перспективи реформи місцевого самоврядування» звіту «Місцеве самоврядування в Україні в 2010 році» вже йшлося про відсутність прогресу в цій сфері суспільного розвитку за перший рік перебування при владі чинного Уряду. В цих умовах Асоціація міст у січні 2011 року зібрала нараду представників органів влади та громадянського суспільства для розробки спільного проекту Концепції реформи. Вже 10 лютого базову версію такого документа було розроблено і передано до Мінрегіонбуду. Вона базувалася на власних напрацюваннях АМУ, які знайшли відображення в т.ч. і в Концепції, затвердженій Кабміном 29 липня 2009 року, з деякими удосконаленнями та осучасненнями, і передбачала, зокрема:

- укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня до рівня їх спроможності, перш за все, за рахунок земельних, інфраструктурних та кадрових ресурсів території;

- створення на цій новій територіальній основі самоврядних громад;

- надання в юрисдикцію цим громадам земель у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- покладення в основу доходів



місцевих бюджетів громад місцевих же податків на землю та на нерухоме майно;

- передачу на рівень громад значної частини повноважень від органів влади та місцевого самоврядування районного рівня;

- відповідне укрупнення районів;
- створення виконавчих органів районних та обласних рад з залишенням за місцевими державними адміністраціями контрольних та координаційних функцій.

Протягом лютого в Мінрегіонбуді під головуванням заступника міністра Г.Семчука проведено низку обговорень підходів до реформування адмінтерустрою та територіальної організації влади за участі представників експертного середовища. Учасники погодилися взяти за основу чинну Концепцію реформи та її осучаснити.

Тим часом правління Асоціації районних та обласних рад взяло за основу власний проект Концепції, який відрізнявся в основному наголосом на реформуванні самоврядування на рівні районів та областей. Спроба виробити єдину версію Концепції не вдалася, після чого проекти стали множитися. З'явилася, наприклад, окрема Концепція від Вінницької обласної ради. Ще одна була розроблена експертами Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні». Було схоже, що комусь вигідніше мати справу з множинністю позицій органів та асоціацій місцевого самоврядування – мовляв, самі не знають, чого бажають!

В цій ситуації 1 березня Конференція АМУ схвалила власний проект Концепції, про розробку якого згадано вище.

В Мінрегіонбуді ж на початку березня відбулася чергова нарада на цю тему вже під головуванням віце-прем'єр-міністра, тодішнього міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Тихонова. У ній взяли участь голова Державного Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, а також представники АМУ та інших асоціацій органів місцевого самоврядування.

Підготовлений Міністерством проект розпорядження Кабміну

«Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи» мав бути внесений на розгляд Уряду до 30 березня. Однак указом Президента від 6 квітня «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Мінрегіонбуд було вчергове реорганізовано, того разу з вилученням у нього завдань реалізації регіональної політики взагалі. Не доручена нікому регіональна політика держави зависла в повітрі. Тому згаданий проект розпорядження Кабміну був залишений без розгляду і питання розробки концептуальних засад реформи було відкладено за невизначеністю виконавця.

Тим часом Асоціація міст розіслала до вищих органів державної влади власний проект Концепції реформування.

Мінрегіон же після відновлення Указом Президента від 12 травня свого статусу центрального органу в сфері регіональної політики та пізнішого призначення міністром А.Близнюка зосередився на роботі над законопроектом «Про об'єднання територіальних громад». Йшлося про дуже поступове зміцнення територіальної основи самоврядування шляхом стимулювання таких громад до їх добровільного об'єднання за



результатами місцевих референдумів або за рішеннями відповідних рад. Передбачалося (наскільки обґрунтовано – то вже інша справа), що протягом певного часу об'єднані таким чином громади можуть отримувати істотну підтримку з державного бюджету на розвиток місцевої інфраструктури.

Мета цього законопроекту виглядала цілком виправданою. Тим більше, що передбачені параметри укрупнених громад повністю відповідали (принаймні станом на кінець 2011 року) напрацьованим раніше. Однак об'єднанням лише окремих громад вирішити проблему належної територіальної основи місцевого самоврядування навряд чи можливо. Недарма ж і інші країни, і колишній СРСР адмінтерреформ такими напівзаходами не підміняли. Втім, законопроект отримав позитивний висновок Мін'юсту, підтриманий Кабміном, і 14 грудня внесений на розгляд Верховної Ради під реєстр. № 9590.

Тим часом на межі червня-липня в Іллічівську відбувся VII Український муніципальний форум. Серед вимог, висловлених там більш ніж трьомастами міськими головами, вимога прискорити реформу зайняла одне з чільних місць. Заступник Глави Адміністрації Президента С.Скубашевський, що відвідав Форум, обіцяв донести цю вимогу до відома Глави держави.

В липні Адміністрацією Президента було поширено «Опитувальний лист з питань розвитку й підтримки місцевого самоврядування». Лише через АМУ відповіді на його запитання надали понад 90 міських рад. Узагальнення цих відповідей свідчить, що міські ради очікують від реформи:

- належної територіальної основи самоврядування базового та районного рівня, яка має забезпечувати відповідну податкову, інфраструктурну і кадрову базу для реалізації його повноважень;

- стабільного ресурсного забезпечення спроможності органів самоврядування виконувати як власні повноваження, так і надані державою повноваження виконавчої влади;

- раціонального та чіткого розподілу повноважень як між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між рівнями самоврядування задля надання послуг громадянам на найближчому до них рівні.

Місцеві ради надали немало конкретних пропозицій, як це реалізувати.

27 вересня з'явилося доручення Президента «за результатами VII Українського муніципального форуму ... та з метою нормативного і матеріального забезпечення належного рівня надання управлінських, житлово-ко-

мунальних та соціальних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» Уряду, Національному інституту стратегічних досліджень, Державному Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в жовтні «разом із органами самоврядування та їх асоціаціями підготувати пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні». Одразу доручення відповідного змісту було надано Прем'єр-міністром Мінрегіону (основний виконавець), Мін'юсту, Мінекономіки та Мінфіну. Відбулася нарада на відповідну тему у галузевого міністра А.Близнюка за участі АМУ та інших асоціацій органів місцевого самоврядування.

1 листопада в Українському домі відкрилися Міжнародні муніципальні слухання «Розвиток належного врядування на місцевому і регіональному рівнях» за участі Президента. Їх учасники, як було заявлено, мали обговорити підходи до реформи.

Президент заявив там про необхідність розробки дорожньої карти реформування з залученням до цього урядових структур, парламенту, органів самоврядування, інституцій громадянського суспільства, міжнародних організацій. «У всіх вас є багато напрацювань (як тут не згадати «добрим» словом згадувану вже множинність запропонованих

концепцій!). Нам слід об'єднати зусилля та виконати цю роботу спільно» – сказав В.Янукович, звертаючись до присутніх.

Глава держави не забув про проведення його адміністрацією опитування щодо пріоритетів реформування. Сказав, що з урахуванням його результатів розроблено «Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні», і запропонував узяти цей документ за основу дорожньої карти. «Час розмов уже минув, ми повинні виходити на конкретні рішення» – слушно наголосив Президент.

Логічно було очікувати, що на вже напрацьованій базі буде, нарешті, сформульовано і оприлюднено чітку позицію держави щодо змісту та термінів реформи. Однак запропонований документ не містив її конкретних параметрів, передусім щодо територіальної основи самоврядування, принципів розподілу повноважень і ресурсів між органами самоврядування та виконавчої влади. В ньому не було окреслено чітких завдань для підготовки як законодавчої бази, так і організаційної складової реформ. Документ не містив і серйозного предмету для громадського обговорення. Адже різні підходи до реформи в суспільстві вже обговорювалися. Тепер мав би популяризуватися чіткий державний концептуальний підхід.



А тим часом життя не стояло на місці. Адмінтерустрій почав реформуватися «сам собою», але хаотично. З 1 жовтня керівник секретаріату Кабміну К.Любченко доповідною запискою прем'єр-міністрові ударив на сполох: в країні набирає темпів некероване, хаотичне реформування мережі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади! Кожне відомство на свій копил створює замість районних міжрайонні свої підрозділи, причому ці міжрайонні центри і зони їхнього впливу (округи медичні, судові, прокурорські та інші) у кожного відомства інакші. І, щоб вирішити кілька назрілих питань одразу, громадянину доведеться робити неблизькі поїздки у різні кінці.

Урядовець у своєму зверненні вказав, що процес, який пішов, суперечить основній меті адмінреформи – наближенню послуг до людей і створенню сприятливих умов для їх отримання. Він запропонував доручити тому ж Мінрегіону з залученням усіх потрібних структур дати пропозиції про утворення єдиної системи міжрайонних територіальних органів – адміністративних округів. Таке доручення прем'єр-міністром України 11 листопада було надане.

Того ж 11 листопада з листом до прем'єр-міністра звернувся голова Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва

та місцевого самоврядування О.Омельченко. Він нагадав, що в країні все ще існує 61 складне адміністративно-територіальне утворення – так звані «матрьошки», не передбачені Конституцією України, а також повідомив про намір Комітету (за ініціативою самих представників «матрьошок») провести 11 січня комітетські слухання щодо врегулювання цієї проблеми і запропонував Кабміну внести відповідні пропозиції. Таке доручення Мінрегіонові 24 листопада було надано першим віцепрем'єр-міністром А.Клюєвим.

Зрештою, на початку грудня Мінрегіоном було розіслано на погодження новий проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про його схвалення з одночасним скасуванням чинності Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленої 29.07.2009 р. Новий проект в основному відповідає іншим існуючим напрацюванням, в тому числі в АМУ, але має нижчий рівень конкретності параметрів пропонованих напрямів реформи. Крім того, здійснення адмінтерреформи в ньому узалежнено від бажання територіальних громад добровільно об'єднуватися. Реформу пропонується розпочати в 2012 році з розробки необхідних законопроектів, а завершити

в 2015 році проведенням місцевих виборів «з урахуванням оновленої системи органів місцевого самоврядування та територіальних органів влади».

На цьому справа не стала. 26 грудня у Верховній Раді групою народних депутатів був зареєстрований під № 9646 проект Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування. Концепція, яку пропонується затвердити, практично повністю відповідає ще чинній на час внесення законопроекту Концепції, схваленій Урядом 29.07.2009 року. До неї внесено лише окремі уточнення – зокрема, в частині виборчої системи для місцевого рівня. Часові рамки реформи в законопроекті не визначаються.

Таким чином, за 2,5 роки після схвалення Урядом Концепції реформи місцевого самоврядування вищі органи державної влади – як законодавчий, так і виконавчий – нічого не зробили

для реалізації чинної Концепції і навіть не визначили зрозумілих суспільству причин, що не дозволяють її реалізувати. Станом на кінець 2011 року вони, як той Сізіф, вчергове починають цю справу спочатку, зі спроб затвердження іншого тексту тієї самої Концепції (як Уряд) чи навіть того самого (як Верховна Рада). Країна, фактично, втратила три роки, протягом яких реформа могла бути здійснена і завершена. На початку 2012 року суспільство, яке могло вже пожинати бонуси від здійсненої реформи, лише мобілізується до чергової спроби її проведення.



II. НОВІ ЗАКони - НОВІ ПРОБЛЕМИ

В умовах гальмування реформ Урядом та Президентом вносилися, а Верховною Радою приймалися закони, що стосуються окремих питань місцевого самоврядування. Зокрема, протягом 2011 року набули чинності нові закони України: від 1 червня 2010 року «Про захист персональних даних» (набув чинності з 1 січня 2011 року), від 13 січня 2011 року «Про доступ до публічної інформації», від 7 квітня 2011 року «Про засади запобігання та протидії корупції», від 2 червня 2011 року «Про безоплатну правову допомогу», від 8 липня 2011 року «Про судовий збір». Що принесли вони місцевому самоврядуванню?

Закон України «Про захист персональних даних» прийнято з метою конкретизації та визначення механізмів реалізації права людини на невтручання в її особисте життя, гарантованого статтею 32 Конституції України. Відповідно до нього не допускається збирання, зберігання, використання поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

За вказаним Законом фактично будь-який список або база даних в електронному вигляді, що містить дані про фізичних осіб,



на сьогодні отримує статус бази персональних даних і підпадає під дію цього Закону. У зв'язку з цим Законом передбачено нове коло обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, запроваджено:

реєстрацію у Державній службі України з питань захисту персональних даних баз персональних даних та повідомлення про зміну категорій відомостей, які до них включаються;

отримання згоди фізичної особи на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки;

повідомлення в письмовій формі фізичній особі про включення її персональних даних до певної бази даних, про її права, визначені Законом, мету збору даних та про осіб, яким передаються її персональні дані;

повідомлення фізичній особі про зміну чи знищення персональних даних або обмеження

доступу до них.

Вказані завдання збільшують обсяг документів та рекомендаційних поштових відправлень, які повинні створювати працівники органів місцевого самоврядування. Ускладнюється робота з формування та ведення баз даних, зокрема і в зв'язку з необхідністю врахування можливих застережень фізичних осіб. При цьому є небезпека, що у переважній більшості випадків вказані завдання можуть здійснюватися суто формально і особливої користі для самих же фізичних осіб не нестимуть.

Викликає сумнів необхідність отримання формальної згоди фізичної особи на обробку її даних, якщо такі дані отримані з її звернення до органу місцевого самоврядування у встановленому порядку. Виглядає так, що особа, надаючи відповідні дані про себе, дає згоду на їх збереження та обробку, бо в іншому випадку їх надання було б непотрібним. Для найбільш типових баз даних у законі доцільно було б зробити винятки, а саме щодо кадрового обліку, обліку складу колегіальних органів, звернень громадян, персонально-первинного обліку призовників і військовозобов'язаних, бухгалтерської документації з виплати заробітної плати та сплати податків та соціальних внесків з заробітної плати працівників тощо.

Разом з тим, з 1 січня 2012 року Законом України від 2 червня 2011 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних» запроваджується адміністративна та посилюється кримінальна відповідальність за порушення Закону. Адміністративні штрафи передбачені вказаними змінами становлять від 3400 до 17000 гривень. Такі розміри штрафів у співставленні з заробітними платами посадових осіб місцевого самоврядування виглядають зависокими.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначив порядок доступу фізичних та юридичних осіб приватного права до інформації, що перебуває у володінні органів місцевого самоврядування. Обмеження в доступі залишено для конфіденційної, таємної та службової інформації.

Суттєвою новацією Закону стала зміна статусу конфіденційної та службової інформації. Конфіденційною на сьогодні є лише та інформація, доступ до якої обмежено будь-якою фізичною та юридичною особою, крім осіб, віднесених Законом до суб'єктів владних повноважень (зокрема, й органів місцевого самоврядування). Законом визначено статус службової інформації.

Наслідком прийняття Закону



стало значне збільшення обсягу інформації з відкритим доступом. У зв'язку з цим підлягають перегляду акти законодавства, які раніше обмежували доступ до такої інформації. В свою чергу, у посадових осіб місцевого самоврядування відчуваються побоювання стосовно можливості неправильного оприлюднення раніше закритої інформації.

Значною проблемою для органів місцевого самоврядування стала з'ява норми Закону, яка передбачає, що проекти рішень органів місцевого самоврядування оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття (частина третя статті 15 Закону). У перерахунку на календарні дні це становитиме щонайменше 28 днів. Тобто строк прийняття радами та їх виконавчими комітетами всіх рішень подовжено, фактично, на місяць.

Такий тривалий строк виглядає нераціональним і призводить до затягування розгляду питань. Особливо це помітно для проектів рішень щодо конкретних осіб (індивідуально-правових актів): про обрання секретаря ради, затвердження заступника міського голови, щодо дострокового припинення повноважень депутата ради тощо. Крім того, Закон у цій частині не узгоджується зі строками, передбаченими Земельним, Бюджетним, Цивільним ко-

дексами України, Законом України «Про звернення громадян» тощо. За роз'ясненнями Комітету Верховної Ради з питань свободи слова та інформації, наданими на запит Асоціації міст, вказана проблема частково вирішується шляхом застосування не вказаної норми Закону, а положень кодексів України, які, як зазначає автор роз'яснення, є щодо законів актами вищої юридичної сили. Асоціація міст вважає, що такий підхід дозволить значно скоротити кількість проектів рішень, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, однак усієї проблеми не розв'язує. Для її усунення виглядає доцільним зменшення строку опублікування проектів індивідуально-правових актів до 2 робочих днів, а проектів нормативно-правових актів до 10 робочих днів.

Іншою проблемою, закладеною в Законі, є можливість зловживання запитувачами правом на отримання інформації, а саме – блокування роботи органів місцевого самоврядування шляхом надсилання запитів на великий обсяг інформації. Ця проблема лише частково вирішується запровадженням плати за копіювання, оскільки вдосталь осіб спроможні таку плату внести.

Закон не враховує матеріально-технічних можливостей органів місцевого самоврядування малих міст, селищ, сіл. Зокрема, оприлюднення всіх про-

ектів рішень і прийнятих рішень є, фактично, можливим лише за наявності власного Інтернет-сайту. Законом також передбачено запровадження систем обліку публічної інформації. Інтернет-сайти та системи обліку в органів місцевого самоврядування малих міст, селищ, сіл на сьогодні переважно відсутні.

Запровадження Закону вимагатиме додаткових коштів. Це пов'язано зі збільшенням витрат робочого часу на облік, пошук, розміщення та надання публічної інформації. Крім того, частині органів місцевого самоврядування потрібно буде фінансувати створення та утримання Інтернет-сайтів і систем обліку інформації, придбання додаткової копіювальної техніки тощо.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин; відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. В цілому даний Закон оцінюється позитивно, однак у зв'язку з набуттям ним чинності виникла низка проблем з його застосування.

Так, Законом встановлено обмеження щодо роботи близь-

ких осіб (подружжя, дітей, батьків, рідних братів і сестер, діда, баби, онуків, усиновлювачів, усиновлених, а також інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з відповідною посадовою особою). У зв'язку особливостями призначення на посади в органах місцевого самоврядування та звільнення з них, на сьогодні жодна особа, віднесена до близьких осіб міського голови, не може працювати в органах місцевого самоврядування відповідного міста на будь-якій невикорній посаді, навіть на посаді рядового спеціаліста. Таке обмеження виглядало б логічним щодо працівників апарату ради та її виконкому, керівників інших виконавчих органів ради та їх заступників. А для спеціаліста чи начальника відділу, для прикладу, управління житлово-комунального господарства міської ради, які не мають прямих робочих відносин з міським головою, воно виглядає надмірним.

Цікавим є виняток із вказаної норми, встановлений для близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному, у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді. Виходить, що спеціалістом в органі місцевого самоврядування близька особа сільського, селищного, міського голови працювати не може, а секретарем ради, заступни-



ком голови, керуючим справами виконкому при родичеві-голови – цілком. Крім того, подібних обмежень не встановлено для членів виконавчого комітету ради, які не працюють у ньому на постійній основі.

Обмеження щодо роботи близьких осіб не поширюються на сільську місцевість. Це є логічним з огляду на нестачу на селі відповідних фахівців. Однак у Законі не враховано такої специфічної проблеми, як відсутність чіткого визначення поняття сільської місцевості. На практиці виникає проблема різних підходів до віднесення чи невіднесення селищ міського типу (їх 885 по Україні) до сільської місцевості. З одного боку, таких населених пунктів не передбачено Конституцією України і їх доцільно урівняти зі звичайними селищами. З іншого боку, селища міського типу вважаються міськими населеними пунктами відповідно до все ще чинного Порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року. Вказана проблема несе загрозу застосування адміністративної відповідальності до селищних (селищ міського типу) голів у разі прийняття ними на роботу близьких осіб.

Також проблемною є ситуація з посадовцями, які вже працюва-

ли в органі місцевого самоврядування до обрання їх родича на керівну посаду. Виходить, що у разі обрання когось сільським, селищним чи міським головою, всі близькі йому особи, незалежно від часу роботи на посаді, професійної цінності для територіальної громади та заслуг, повинні бути звільнені (за винятком виборних посад). Єдиною можливістю збереження цих людей у системі місцевого самоврядування територіальної громади є їх переведення до комунальних закладів або на комунальні підприємства. Але це не завжди є можливим чи прийнятним. І ніяких компенсацій для такої категорії осіб законодавством не передбачено.

Виходом із ситуації, яка склалася з обмеженнями щодо роботи близьких осіб, могло б стати, наприклад, передбачення у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» права міського голови делегувати іншим особам свої повноваження щодо призначення на посади працівників виконавчих органів ради (за винятком апарату виконавчого комітету ради, керівників виконавчих органів та їх заступників). У такому разі відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника в частині вирішення питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінар-

них стягнень, могли б вважатися перерваними.

У практиці органів місцевого самоврядування виникають питання і щодо практичного виконання статті 17 Закону, яка передбачає, що органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України. Проблема пов'язана з поширеною практикою залучення приватних осіб до вирішення проблем місцевого самоврядування. Однак дане питання все ж не є таким проблемним, оскільки інші закони вже містять випадки, коли така безоплатна передача можлива: це передача соціальної інфраструктури, добровільна пайова участь у розвитку соціальної інфраструктури забудовників, добровільна пайова участь всіх бажаючих в утриманні об'єктів благоустрою тощо. Крім того, зазначена проблемна норма не поширюється на комунальні підприємства і заклади, а вони складають значну частину одержувачів приватної допомоги.

Потенційною загрозою для місцевого самоврядування є передбачена Законом можливість усунення з посад працівників, яких було притягнуто до відповідальності за його порушення. Звичайно, за порушення Зако-

ну слід нести відповідальність, але практика його застосування може піти і в незапланованому руслі.

Законом України «Про безоплатну правову допомогу» реалізовано припис статті 59 Конституції України, частиною першою якої закріплено право кожної людини на безоплатну правову допомогу (далі допомога) у випадках, передбачених законом. Допомога поділяється на первинну та вторинну. До повноважень органів місцевого самоврядування у межах їх компетенції віднесено надання лише первинної допомоги. Її зміст полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З'ява такого Закону є прогресивним кроком щодо забезпечення конституційного права громадян на безоплатну правову допомогу.

Закон відносить частину повноважень у сфері надання допомоги до власних повноважень органів місцевого самоврядування, які, відповідно, фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Значною мірою впровадження цього Закону спрощує факт, що первинна допомога включає в себе ту діяльність, яка



на практиці вже давно здійснюється органами місцевого самоврядування. Так, необхідна правова інформація, роз'яснення та бланки документів правового характеру розміщуються на інформаційних дошках, консультації і роз'яснення з правових питань звично надаються під час листування та особистого прийому.

На початковому етапі впровадження Закону є актуальним питання неоднакового розуміння отримувачами первинної допомоги та посадовими особами місцевого самоврядування обсягу такої допомоги. Трапляються випадки, коли громадяни розраховують на отримання правової допомоги у сферах, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування (зокрема складення позовних заяв у цивільних справах). Надання допомоги повинно здійснюватися органами місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції (частина перша, четверта, шоста статті 10, частина першої статті 11 Закону). Крім того, документи процесуального характеру прямо виключені із відповідних правових послуг частиною другою статті 7 Закону.

Законом України «Про судовий збір» встановлено розміри судового збору за подання позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг та інших процесуальних документів у судочинстві. Закон у

вказаній частині замінив Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито». При цьому ставки судового збору порівняно із ставками колишнього державного мита збільшено. На відміну від державного мита, частина якого зараховувалась до бюджетів місцевого самоврядування, судовий збір зараховується до спеціального фонду державного бюджету.

Сільські, селищні, міські ради відтепер не мають права встановлювати пільги для окремих платників щодо сплати судового збору, як це було раніше для державного мита, оскільки воно зараховувалося до відповідних місцевих бюджетів. Раніше такими пільгами користувалися перш за все самі ж ради, їхні виконавчі органи та комунальні підприємства. На сьогодні звернення до місцевих загальних судів вимагає від них сплати судового збору.

Крім того, органів місцевого самоврядування позбавлено звільнення від сплати судового збору за позовами до суду або господарського суду про:

визнання недійсними актів інших органів місцевого та регіонального самоврядування, місцевих державних адміністрацій, підприємств, об'єднань, організацій і установ, які утискають їхні повноваження;

стягнення з підприємства, об'єднання, організації, установи і громадянина збитків, завда-

них інтересам населення, місцевому господарству, навколишньому середовищу їхніми рішеннями, діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів місцевого та регіонального самоврядування;

припинення права власності на земельну ділянку або у зв'язку з невиконанням умов договорів оренди орендарями земельних ділянок державної та комунальної власності.

Вказане потребує завчасного планування у видатках місцевих бюджетів додаткових коштів на сплату судового збору. Також проблемним може бути проведення подібних оплат через Держказначейство відповідно до специфіки бюджетного фінансування. Гостроту питання певною мірою і подекуди може знімати давня практика співпраці органів самоврядування з органами прокуратури, які можуть звертатися до суду з позовами в інтересах органів місцевого самоврядування. Крім того, судовий збір у разі успішного вирішення справи повинен повертатися до місцевого бюджету. Однак вказані можливості не знімають проблеми виділення додаткових коштів на дані цілі, а лише трохи полегшують ситуацію.

Підсумовуючи розглянуте, можна відзначити, що розглянуті тут закони України для жителів сіл, селищ, міст (іншими словами

– членів територіальних громад) мають загалом позитивне значення. Так, на законодавчому рівні для кожного громадянина та будь-якої організації приватного сектору закріплено широкі можливості для доступу до публічної інформації, що є у володінні органів публічної влади. Це створює умови для відкритості і більшої зрозумілості роботи цих органів для значної частини зацікавлених громадян, сприяє відповідальності вказаних органів за свою роботу. Також на рівні закону визначено засади надання безоплатної правової допомоги органами місцевого самоврядування, що сприятиме реалізації громадянами своїх прав та свобод. Позитивним є також створення оптимальніших важелів недопущення та стримування корупції в органах місцевого самоврядування, комунальних підприємства та закладах.

Разом з тим для самих органів місцевого самоврядування вказані закони не передбачають якихось особливих покращень, лише створюють проблеми. Однією з одвічних проблем є та, що виконання цих законів потребує додаткових видатків з місцевих бюджетів, однак відповідні додаткові надходження до них при цьому не передбачаються. Це, сукупно з іншими законодавчими змінами та вже



існуючими фінансовими проблемами, й надалі сприятиме погіршенню фінансового стану місцевого самоврядування.

Суттєвою проблемою стало не надто кваліфіковане втручання законодавця у часовий формат розгляду проектів рішень органів місцевого самоврядування, яке призводить до значного і суто формального затягування строку розгляду таких рішень під начебто пристойним прикриттям – забезпеченням відкритості органів місцевого самоврядування. Зазначене стає також проблемою людей та організацій, оскільки

розгляд їхніх питань затягується на вимогу закону.

Потенційною загрозою для місцевого самоврядування є застосування Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» з метою дострокового усунення з посад, перш за все, нехай і цілком прийнятних для територіальних громад, але чимось незручних для владних кіл сільських, селищних, міських голів.



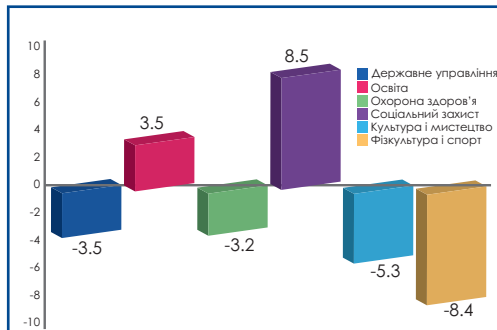
III. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ТЕНДЕНЦІЇ: ФІНАНСИ СПІВАЮТЬ РОМАНСИ

Минулий рік українські села, селища та міста жили за бюджетами, складеними на оновленій податковій та бюджетній законодавчій базі. Ще наприкінці 2010 року АМУ, виходячи з аналізу показників Міністерства фінансів до проекту державного бюджету на наступний рік, прогнозувала, що 2011 рік буде для місцевих бюджетів надзвичайно складним. На жаль, передбачення справдилися.

За зростання потреби у видатках на 2011 рік щонайменше на 21,3% порівняно з 2010 роком у зв'язку із інфляційними процесами, підвищенням рівня оплати праці, зростанням тарифів на енергоносії та комунальні послуги, обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання цієї частини повноважень було збережено на рівні 2010 року. Причому видатки на утримання окремих галузей соціальної сфери були скорочені у порівнянні із 2010 роком на 3-8% (рис. 1).

При всьому цьому нормативно-правові документи Уряду та міністерств, які встановлюють вимоги до штатів, нормативів витрат на харчування, навчальних

планів, переліку і граничних розмірів стимулюючих виплат тощо, не було приведено у відповідність до фінансових ресурсів, реально виділених місцевим бюджетам для їх забезпечення, що поставило органи самоврядування в тяж-



ке становище.

Рис 1. Динаміка фінансування видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження в 2011 році в порівнянні з 2010 роком (у відсотках)

Показово, що таке скорочення державних видатків на місцеву соціальну сферу відбувалося на тлі значного збільшення рівня фінансування окремих міністерств та силових органів. Зокрема, у порівнянні з 2010 роком у державному бюджеті на 2011 рік було закладено збільшення видатків від 10% до 20% на МВС, Міноборони, МОЗ, МНС, Мін'юсту, СБУ.

Фінансування Мінфіну та ДУС збільшено на 42,5%. Мінагрополітики та Генеральна прокуратура отримали фінансування більше на 74,2% та 80,8% відповідно. Майже вп'ятеро було збільшено обсяг державних видатків на Мінвуглепром (з 1,25 млрд. грн. до 6,92 млрд. грн.).

Місцеві ж ради, враховуючи складнощі з фінансовим забезпеченням виконання делегованих повноважень, при затвердженні місцевих бюджетів на 2011 рік змушені були планувати фінансові ресурси на потреби галузей соціально-культурної сфери за рахунок більшого, ніж у 2010 році, відволікання коштів з місцевих програм утримання і розвитку житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту та ряду інших програм, важливих для населення (рис.2).

Незважаючи на такий серйозний дефіцит бюджетного фінансування місцевого самоврядування, окремі міністерства видавали накази на зразок наказу МОН від 09.12.2010 № 1224 щодо створення в школах спеціальних класів для навчання дітей з особливими освітніми потребами, виконання яких потребувало збільшення чисельності працюючих.

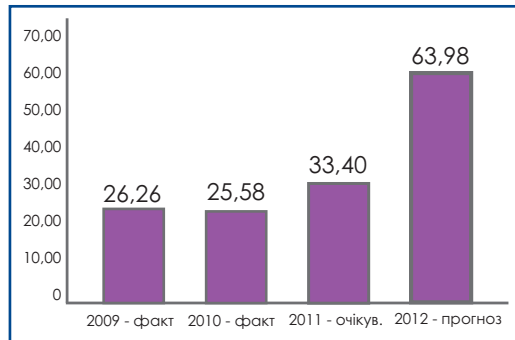


Рис. 2. Питома вага обсягу власних доходів місцевого самоврядування, що спрямовується на фінансування делегованих державою повноважень

Ситуація далі ускладнилася у зв'язку з вжитими Урядом заходами щодо підвищення рівня оплати праці в бюджетній сфері. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 23.03.2011 № 373 з 01.09.2011 року було запроваджено надбавки для педагогічних працівників у розмірі 20%. Крім того, постановою Кабінету Міністрів від 11.05.2011 №524 збільшено посадові оклади (тарифні ставки) працівників бюджетних установ, а також встановлено додаткові надбавки і допомоги. Це поглибило ще майже на 2,4 млрд. грн. закладений на початок року двадцятимільярдний дефіцит ресурсів місцевих бюджетів на фінансування делегованих повноважень. Після численних звернень АМУ, представників місцевого самоврядування 14 червня було прийнято зміни до

Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» (щодо соціальних показників бюджету), якими передбачено виділення додаткових 1,7 млрд. грн. місцевим бюджетам на ці цілі.

Але на кінець року дефіцит коштів місцевих бюджетів на захищені статті витрат (із виплати зарплати працівникам бюджетної сфери, розрахунків за комунальні послуги та енергоносії) залишався значним при тому, що внутрішні резерви місцевих бюджетів було вичерпано. У вересні-жовтні почалися проблеми з фінансуванням захищених статей, поглиблені проблемами казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Фактично в жовтні на їхніх казначейських рахунках не залишилося коштів навіть для виплат зарплат працівникам, не кажучи про розрахунки за енергоносії та комунальні послуги, здійснення платежів по капітальних видатках тощо. І хоча влада заявляла про технічні проблеми в системі Держказначейства та прорахунки самих муніципальних властей, але Урядом 31 жовтня було таки прийнято постанову про спрямування до місцевих бюджетів 368 млн. грн. для забезпечення виплат по захищених статтях.

Однак дефіцит місцевих бюджетів був ще поглиблений підвищенням з 1 жовтня тарифів для бюджетних установ на природний газ на 51,4% та теплову

енергію в середньому на 46,9%. Утворена при цьому різниця в тарифах місцевим бюджетам до кінця року компенсована не була.

Зважаючи на надмірні розміри дефіциту, вирішити питання фінансування делегованих повноважень за рахунок виключно внутрішніх ресурсів місцевих бюджетів було неможливо, і 7 грудня Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" (щодо збільшення видатків на соціальні потреби)». Відповідно до нього до місцевих бюджетів було спрямовано майже 2 млрд. грн., що дозволило звести дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень до мінімуму.

Зрозуміло, що все це не сприяло подоланню тенденцій щодо погіршення структури видатків місцевих бюджетів. Бюджети місцевого самоврядування і далі забезпечують практично тільки виплату зарплати працівникам бюджетних установ та оплату енергоносіїв. Усереднена частка капітальних видатків у загальному фонді місцевих бюджетів у 2011 році склала тільки 3,1%. В поточних видатках видатки на придбання продуктів харчування для відповідних бюджетних установ становили лише 2,9%, а на придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів – 2%.



Структурна частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію повноважень органів самоврядування з надання власне муніципальних послуг (благоустрій, утримання і розвиток інфраструктури, транспортне забезпечення), залишається найменшою серед країн Європи. У 2011 році на ці цілі призначено лише 9,6% від усіх видатків місцевих бюджетів. Звичайно, про покращення якості муніципальних послуг в таких умовах мова йти не може.

Місце видатків на муніципальні послуги в місцевих бюджетах країн Європи можна оцінити з даних, поданих на рис.3.

В нашій країні реальні надходження до другого кошика (власні доходи місцевого самоврядування) в 2011 році становили в середньому біля 5% від консолідованих бюджетів місцевого самоврядування – їх ледве вистачало на усунення аварійних ситуацій. У той же час, наприклад, у Польщі на другий кошик припадає в середньому 40% обсягу місцевого бюджету, у Данії – 80%. Щоб громадяни України відчували поліпшення на місцях, другий кошик має становити щонайменше 30% від місцевого консолідованого бюджету.

В останні роки простежується чітка тенденція до зменшення

власних надходжень місцевих бюджетів, які вже більш ніж наполовину складаються з трансфертів з державного бюджету – планова частка трансфертів в обсязі доходів на 2011 рік становить 51,6%, у т.ч. за загальним фондом – 54,8%.

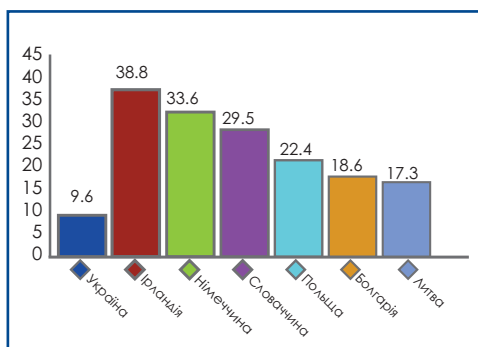


Рис 3. Структурна частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг у країнах Європи в 2011 році (у відсотках)

Питома вага місцевих податків і зборів в надходженнях місцевих бюджетів залишається вкрай незначною і в 2010 році становила всього 1,3%. У 2011 році вона, щоправда, зросла на 1% внаслідок віднесення до місцевих єдиного податку, частка якого в надходженнях від місцевих податків і зборів складає біля 80%. На жаль, органи самоврядування позбавлені реального впливу на базу оподаткування цим податком,

його ставки, правила адміністрування – все це визначається на центральному рівні.

В свою чергу, в переважній більшості країн ЄС кожен рівень місцевих бюджетів, крім переданих загальнодержавних податків, має вагомі власні джерела надходжень. Для прикладу, в податкових надходженнях до зведених бюджетів місцеві податки становлять: у Великобританії – 37%, Німеччині – 46%, Франції – 67% (рис. 4).

Не сприяє подоланню зазначених негативних тенденцій бюджетного забезпечення місцевого самоврядування і відсутність фінансування чинних державних програм розвитку регіонів. Яскравим прикладом є Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки (Постанова КМУ від 29.11.2010 р. №1090), заходи якої в 2011 році також не фінансувалися.

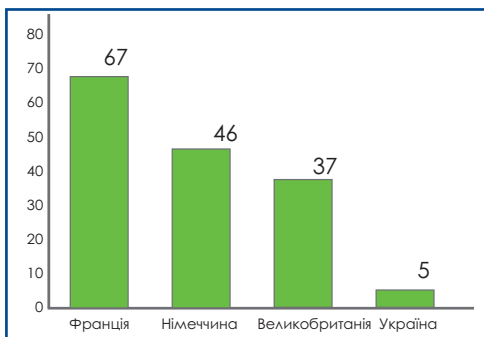


Рис 4. Питома вага місцевих податків та зборів в загальній сумі податкових надходжень зведених

бюджетів у країнах Європи (у відсотках)

Серйозною проблемою для фінансового забезпечення місцевого самоврядування залишається надмірно ускладнена процедура місцевих запозичень. Сьогодні органам самоврядування особливо бракує власних ресурсів для реалізації проектів інфраструктурного розвитку. А їх доступ до ресурсів комерційних банків є обмеженим через значні розміри середньозваженої ставки за кредитами у національній валюті (бл. 14,0%). З огляду на це суттєво зростає потреба в зовнішніх запозиченнях від міжнародних фінансових організацій (МФО) та іноземних державних фінансових установ (ІДФУ), які, зі свого боку, готові фінансувати такі проекти. Порівняно з умовами вітчизняних комерційних банків вартість запозичень від іноземних джерел кредитування є

істотно нижчою, а терміни запозичення довшими. В сучасних умовах запозичення від МФО та ІДФУ є чи не єдиним реальним джерелом фінансування міських проектів інфраструктурного розвитку.

Однак Меморандумом економічної та фінансової політики, укладеним Україною з МВФ, обмежено загальний дефіцит бюджетів публічного сектора на рівні 3,5% – у 2011 році

та 2,5 % – у 2012 році. Внаслідок цього Міністерство фінансів в 2011 році повністю припинило погодження місцевих запозичень за винятком окремих проектів, пов'язаних з Євро-2012.

Крім цього, в постанові Кабінету Міністрів від 16.02.2011 р. №110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» відсутній перелік підстав, за якими Міністерство фінансів може відмовити в погодженні місцевого запозичення. Внаслідок цього такі рішення Мінфіну можуть виглядати як суб'єктивні та необгрунтовані.

Через прийняття 07.07.2011 Верховною Радою закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо узгодження з положеннями чинних законів)» АМУ, іншим лобістам інтересів місцевого самоврядування вдалося домогтися:

- надання можливостей здійснювати місцеві зовнішні запозичення містам з населенням понад 300 тис. осіб (перед цим таку можливість мали міста з населенням 500 тис. осіб);

- збільшення граничної величини місцевого і гарантованого місцевого боргу та не включення до його індикативного показника місцевих запозичень та трансфертів з інших бюджетів *(200% надходжень бюджету розвитку без обсягу місцевих запозичень*

та трансфертів з інших бюджетів; попередня редакція передбачала обмеження 100 % вказаного показника і враховувала субвенції);

- виключення з обсягів місцевого боргу гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від МФО;

- скасування процедури, що передбачає зустрічні гарантії, та встановлення чітких вимог до правочину щодо надання місцевої гарантії.

І хоча проблеми залишаються, все ж більше українських міст отримали доступ до дешевих кредитних ресурсів від міжнародних фінансових установ для оновлення комунальної інфраструктури.

Серйозною проблемою залишається недосконалість казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Чинний порядок дозволяє Держказначейству виконувати не лише функції обслуговуючого банку, а, в разі необхідності, безпосередньо управляти коштами місцевих бюджетів, порушуючи принципи місцевого самоврядування. Це позбавляє виконавчі органи рад можливості оперативного управляти власними бюджетними коштами. В умовах перевантаженості місцевих бюджетів захищеними статтями досі не забезпечено належного порядку покриття тимчасових касових розривів, внаслідок чого, особливо у весняно-літній період, унеможливується фінансуван-

ня інших витрат, крім обмеженого переліку захищених статей.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що, незважаючи на активну участь представників місцевого самоврядування в бюджетному процесі 2011 року, суттєвих змін у підходах до бюджетної політики не відбулося. Не вирішеними залишилися, зокрема, важливі питання:

- достатнього забезпечення місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих державою повноважень;
- запровадження соціальних стандартів і нормативів та вдосконалення на їх основі формули розподілу міжбюджетних трансфертів;
- подолання домінування трансфертів з державного бюджету над власними надходженнями до місцевих бюджетів;
- належного фінансування державних цільових програм;

- відшкодування в повному обсязі місцевим бюджетам здійснених витрат на забезпечення наданих державою соціальних та податкових пільг;

- належного доступу місцевих бюджетів до ринку запозичень;
- спрощення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Вказані проблеми є системними і мають хронічний характер.

Отже, негативні тенденції в бюджетному забезпеченні територіальних громад в 2011 році не лише збереглися, а й поглибились. Міжбюджетні відносини в Україні гостро потребують дальшого вдосконалення з метою розширення власної ресурсної бази органів самоврядування та запровадження децентралізованого принципу бюджетування.



IV. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: РОЗМОВА З ГЛУХИМ

Зусилля органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі 2011 року були зосереджені не лише на покращенні бюджетного забезпечення територіальних громад в 2011 році, про що йшлося в попередньому розділі, а й на визначенні адекватних показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в проекті Держбюджету на 2012 рік.

Після прийняття в 2009 році Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» органи місцевого самоврядування отримали серйозний інструмент впливу на вироблення бюджетної політики в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Відповідно до ч. 1 ст. 20 цього закону всеукраїнські асоціації до 15 лютого року, що передуює плановому бюджетному періоду, подають до Кабінету Міністрів спільні пропозиції щодо врахування місцевих і регіональних інтересів при підготовці Декларації цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період.

Декларація, по-перше, є, фактично, прообразом Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, які ухвалюються на найвищому державному рівні; по-друге, участь у її підготовці створює можливості для врахування інтересів місцевого самоврядування на початковій



стадії бюджетного процесу та визначення орієнтирів при розробці проекту Закону України про Державний бюджет на наступний рік; по-третє, пропозиції до Декларації є політичним документом, що сприяє узгодженню інтересів органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Для вироблення та реалізації спільної політики в сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування Асоціація міст України (АМУ), Українська асоціація районних і обласних рад, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад у лютому 2010 року утворили Національний конгрес місцевих самоврядування України.

В січні 2011 року АМУ було розроблено проект пропозицій всеукраїнських асоціацій до Декларації цілей та завдань бюджету на 2012 рік (далі Декларація), який містив 12 положень щодо

зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та реформування міжбюджетних відносин. Під час засідання фінансистів міст України (м. Полтава, лютий 2011 р.), в якому взяли участь представники міст – членів АМУ з більшості регіонів України, пропозиції до Декларації були ними схвалені.

На початку лютого пропозиції щодо основних положень Декларації, підписані представниками трьох всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування, об'єднаних у Національний конгрес, було надіслано 10.02.2011 р. Прем'єр-міністрові України з проханням підтримати їх.

Одночасно в лютому на базі Комітету Верховної Ради з питань бюджету було сформовано робочу групу (представники Комітету, АМУ, інших всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, Мінфіну) з вирішення актуальних проблем взаємовідносин державного і місцевих бюджетів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Наслідком її діяльності стало проведення 17 березня в м. Ірпені круглого столу на тему: «Місцеві бюджети: реальність та перспективи» за участі Міністра фінансів України, народних депутатів України, представників АМУ, органів місцевого самоврядування. Головною метою заходу було обговорення актуальних питань

взаємовідносин державного і місцевих бюджетів та підготовка пропозицій до Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік (далі – Основні напрями) в цьому контексті. Рекомендації, прийняті учасниками круглого столу, базувалися на пропозиціях Національного конгресу місцевого самоврядування до Декларації.

21.03.2011 р. Міністерство фінансів повідомило про часткове врахування при розробці проекту Основних напрямів пропозицій Національного конгресу, зокрема, щодо реалізації пріоритетних державних (цільових) програм: Державної цільової економічної програми модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки; Державної програми розвитку міського електротранспорту на 2007-2015 роки; Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006-2020 роки; Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки. Решту пропозицій передбачалося розглянути під час формування проекту Держбюджету на 2012 рік в межах балансу бюджету.

06.04.2011 р. Уряд вніс до Парламенту проект постанови Верховної Ради «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» (реєстр. номер №8348), в якому лише частково відображалися пропозиції АМУ, представ-



ників місцевого самоврядування. У зв'язку з цим 20.04.2011 р. Спілка секретарів місцевих рад АМУ звернулася до Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету В.Баранова щодо врахування інтересів місцевого самоврядування в Основних напрямках.

21.04.2011 р. Комітет з питань бюджету рекомендував Верховній Раді прийняти доопрацьований проект постанови (р.№ 8348-д, н.д. В. Баранов, П.Мельник, А.Александровська). В ньому були ширше відображені пропозиції представників місцевого самоврядування до Основних напрямів, які подавалися Урядові в лютому, а також ті, що лягли в основу рекомендацій круглого столу «Місцеві бюджети: реалії та перспективи».

18.05.2011 року Головою Верховної Ради України була підписана прийнята 13.05.2011 р. постанова Верховної Ради «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік», в якій більшість пропозицій представників місцевого самоврядування було враховано. Таким чином, на першому етапі бюджетного процесу вдалося законодавчо закріпити основні пріоритети розвитку місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин на наступний рік.

Але АМУ, інші лобісти інтересів місцевого самоврядування не послабили зусиль, оскільки

Основні напрями – це лише декларація намірів, загальна стратегія вироблення політики в цій сфері, що не передбачає визначення засобів та методології досягнення цілей. І в цьому аспекті варто повернутись до аналізу наслідків круглого столу «Місцеві бюджети: реалії та перспективи», де було розроблено рекомендації по реформуванню системи міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Одним із результатів цього заходу стало видання у квітні Прем'єр-міністром України розпорядження про формування та діяльність Міжвідомчої робочої групи з питань розвитку місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин на чолі з Міністром фінансів. До її складу було включено представників як Міністерства фінансів, Комітету Верховної Ради з питань бюджету, всіх профільних міністерств, Координаційного центру з впровадження економічних реформ при Президентові України, секретаріату Кабінету Міністрів, так і всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

Починаючи з квітня, засідання робочої групи відбувалися раз на місяць. За їх результатами представникам місцевого самоврядування вдалося домогтися підготовки Мінфіном документів,

у яких узагальнено проблемні питання у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. В тому числі запропоновано шляхи вирішення проблем, визначено пріоритети (із 45 проблем 8 станом на кінець 2011 року вже вдалося вирішити); сформовано перелік змін до нормативно-правових актів, які сприятимуть ефективному управлінню бюджетними коштами та оптимізації структури видатків на рівні місцевого самоврядування; дано доручення міністерствам щодо розробки та затвердження соціальних стандартів та нормативів, Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік, проведення інвентаризації нормативно-правових актів, що впливають на фінансові нормативи місцевих бюджетів тощо. В рамках роботи Міжвідомчої групи для вирішення проблем казначейського обслуговування місцевих бюджетів працювала робоча підгрупа з питань оптимізації та недопущення дублювання функцій головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, фінансових органів, органів Державної казначейської служби.

Таким чином, представники місцевого самоврядування, працюючи в складі Міжвідомчої робочої групи, мали платформу для обговорення на державному рівні проблем бюджетного забезпечення територіальних громад. І

хоча жодна з основних проблем місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин за 2011 рік вирішена не була, але визначення проблемного поля та напрямів реформування в цій сфері, налагодження діалогу центральної та муніципальної влади вже можна вважати значним кроком на шляху впровадження реальної фінансової автономії місцевого самоврядування.

Обговорення доведених Мінфіном показників місцевих бюджетів з органами місцевого самоврядування розпочалося з 26.07.2011 р., відбувалося 18-19.08.2011 р., 29-31.08.2011 р. А 09.09.2011 р. на виконання ст. 20 Закону України „Про асоціації органів місцевого самоврядування” в Міністерстві фінансів відбулися консультації з представниками всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

В консультаціях взяли участь представники Міністерства фінансів, Комітету Верховної Ради з питань бюджету, АМУ, інших всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Під час консультацій Міністерство фінансів повідомило про ідеологію, підходи та основні показники проекту Державного бюджету



ту на 2012 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Представники місцевого самоврядування наголосили на основних проблемах у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які не знайшли свого вирішення в проекті Державного бюджету на 2012 рік, зокрема: недоріансування делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування; завищених показників дохідної частини місцевих бюджетів; неналежного фінансування соціальних та податкових пільг, наданих державою тощо.

Було передано Міністру фінансів та Голові Комітету Верховної Ради з питань бюджету письмові пропозиції асоціацій органів місцевого самоврядування до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», що були додані до протоколу за результатами консультацій. Зрештою, завдяки діям АМУ, інших представників місцевого самоврядування вдалося частково покращити показники місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, зокрема збільшити:

- розмір дотації вирівнювання до 52 млрд. грн. на 2012 рік на відміну від 43,6 млрд. грн. в 2011 році;
- до 1 млрд. грн. обсяг додаткової дотації вирівнювання порівняно з 0,6 млрд. грн. за пропонуваннями Мінфіном розрахунками;
- на 1,6 млрд. грн. до 40,4

млрд. грн. обсяги субвенцій соціального характеру (38,8 млрд. грн. за пропонованими Мінфіном розрахунками доведеними в органи місцевого самоврядування) – зокрема, збільшити обсяги субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян з 1,5 млрд. грн. до 2 млрд. грн.;

- частково по окремих сферах показники видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, зокрема по «Культура і мистецтво».

Крім того, змінено планові показники доходів та видатків місцевих бюджетів:

а) частково зменшено прогнозовані Мінфіном показники доходів, що робить виконання бюджетів більш реалістичним;

б) частково збільшено показники видатків I кошика та частково зменшено показники видатків II кошика, що дає можливість для більш об'єктивного застосування інструментів фінансового вирівнювання.

15.09.2011 р. Уряд вніс до Верховної Ради проект Закону України «Про державний бюджет України на 2012 рік» (реєстр. № 9000). Того ж дня в відбулося обговорення проекту Держбюджету-2012 року в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. В ньому взяли участь голова Комітету Верхо-



вної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування О.Омельченко та народні депутати – члени Комітету, представники Мінфіну, Нацкомісії регулювання ринку комунальних послуг, 30 міських голів міст – членів АМУ з усіх регіонів України. За результатами засідання були схвалені пропозиції міських голів до проекту Держбюджету-2012.

21.09.2011р. представники місцевого самоврядування взяли участь у обговоренні проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» на базі Комітету Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики. За результатами засідання головою цього Комітету В.Рибаком було надіслано до парламентського Комітету з питань бюджету пропозиції до проекту Держбюджету на 2012 рік, зокрема в частині збільшення фінансових ресурсів місцевого самоврядування в сфері ЖКГ.

27.09.2011 р. на базі Комітету Верховної Ради з питань бюджету відбулося засідання робочої групи на тему: «Особливості взаємовідносин Державного бюджету та місцевих бюджетів». В ньому взяли участь Голова Комітету В.Баранов та народні депутати – члени Комітету, представники АМУ, інших всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, Мін-

фіну, Рахункової палати України, міські голови. Представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування внесли пропозиції щодо покращення показників Держбюджету на 2012 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. За результатами засідання було складено протокол з пропозиціями до Бюджетних висновків, прийняття яких Верховною Радою відповідно до частини десятої статті 157 її Регламенту вважається схваленням проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

05.10.2011 р. в Комітеті Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за участі АМУ, представників інших всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування відбулося обговорення проблем місцевих бюджетів у 2011 році та шляхів запобігання подібних проблем при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». Представники місцевого самоврядування звернули увагу присутніх на закладений в проекті Держбюджету 2012 року дефіцит фінансування делегованих повноважень в обсязі 32 млрд грн. Було досягнуто згоди, що для попередження зростання заборгованості з фінансування делегованих повноважень Уряд має передбачити на ці цілі ще 12



млрд. грн. За підсумками засідання було вирішено, що група з трьох народних депутатів-членів Комітету буде постійно присутня на засіданнях Комітету з питань бюджету під час опрацювання пропозицій до проекту Держбюджету на 2012 рік щодо показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

06-07.10. 2011 р. у м. Львові з ініціативи АМУ зібралися фінансисти 25 міст України та представники Координаційного центру з упровадження економічних реформ при Президентові України, Міністерства фінансів, головного фінансового управління Львівської обласної державної адміністрації. В результаті дискусії було напрацьовано пакет пропозицій до органів державної влади щодо внесення змін до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», бюджетного та податкового законодавства.

20.10.2011 р. Верховною Радою проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» було прийнято в першому читанні. Парламентською більшістю в прийнятій редакції законопроекту не було враховано напрацьовані в ході названих вище заходів та внесені на розгляд парламентських комітетів і підтримані ними пропозиції щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування. В тому числі закладений дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень.

нансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень в 2012 році не було компенсовано чи принаймні істотно зменшено.

02.11.2011 р. відбулося засідання Комітету Верховної Ради з питань бюджету, на якому міськими головами, народними депутатами України вчоргове було звернуто увагу на ряд проблемних питань щодо формування місцевих бюджетів на 2012 рік. За результатами засідання направлено звернення до Прем'єр-міністра України, в якому вказано на необхідність при доопрацюванні проекту закону про Державний бюджет України на 2012 рік врегулювати проблеми місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

09.11.2011 р. у Міністерстві фінансів за зверненням Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування О. Омельченка та за участі представників місцевого самоврядування відбулося обговорення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Було досягнуто домовленості щодо зменшення дефіциту фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень.

Відповідно до затвердженого графіка розгляду проект

Державного бюджету України на 2012 рік мав бути розглянутий у другому читанні не пізніше 18.11.2011 р., а в третьому – не пізніше 01.12.2011 р. Однак у зв'язку з незавершеністю перемовин з Росією щодо ціни на газ розгляд проекту постійно відкладався. Від вирішення цього питання залежала доля не тільки макроекономічних показників, а й обсягів фінансування делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень.

22 грудня Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». Його прийняття відбувалося в прискореному темпі: зареєстрований зранку, схвалений Бюджетним комітетом в обід, ввечері вже прийнятий.

Як і прогнозували, дива не сталося: ціна на газ не зменшилася, а питання погашення 12 мільярдного дефіциту місцевих бюджетів не було вирішено. Хоча деяких позитивних зрушень АМУ, іншим представникам місцевого самоврядування вдалося домогтися: 1) передбачено норми щодо додаткового збільшення обсягів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій маже

на 600 млн. грн. з розписом по конкретних адміністративно-територіальних одиницях; 2) майже на 2,4 млрд. грн. зменшено обсяги вилучень з місцевих бюджетів до державного бюджету (у першому читанні схвалено 3,5 млрд. грн. вилучення, а в остаточній редакції залишено 1,1 млрд. грн.).

Таким чином, визначальною рисою бюджетного процесу в 2011 році було те, що вперше після прийняття Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.) запрацювали його норми стосовно участі асоціацій органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі. Основним досягненням є новий рівень діалогу місцевого самоврядування та центральної влади. І, хоч він не у всіх питаннях був конструктивним, добитися змін у сприйнятті Урядом проблем місцевого самоврядування загалом вдалося.



V. ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС: РОБОТА НАД ПОМИЛКАМИ...

1 січня 2011 року набрав чинності Податковий кодекс України, що вніс значні корективи до системи оподаткування на місцевому рівні. Так, у ньому замість 14 місцевих податків та зборів залишено тільки 5:

- єдиний податок;
- податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Хоча розробка та прийняття Кодексу розглядалися муніципальною громадськістю як можливість зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, але в силу суб'єктивних та об'єктивних обставин ухвалений його варіант умов для збільшення надходжень до місцевих бюджетів не створив. Крім того, через недосконалість прийнятого Кодексу протягом 2011 року на базі Комітету ВРУ з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики відбулося декілька десятків засідань різноманітних робочих груп, декілька разів до нього вносилися зміни з метою вирішення проблем, що були закладені під час його прийняття.

Перший рік чинності Кодексу засвідчив дальшу актуальність



потреб місцевого самоврядування щодо:

- віднесення плати за землю до категорії місцевих податків;
- надання представницьким органам місцевого самоврядування права регулювати ставки земельного податку в межах встановлених Податковим кодексом;
- прив'язки ставок земельного податку до мінімальної заробітної плати;
- збільшення ставок земельного податку;
- закріплення права представницьких органів самоврядування надавати пільги по сплаті земельного податку та звільняти від таких сплат.

Довгоочікуваним для місцевого самоврядування було запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Однак передбачені Кодексом пільги через виведення з-під оподаткування практично всього житла практично звели базу оподаткування цим податком на-

нівець. Вона включає лише житлову нерухомість, з якої випучено житло площею до 120 кв.м., тобто майже всю нерухомість цієї категорії. Тому очікувані доходи від запровадженого податку в 2012 р. становлять лише 0,09 млрд. грн., хоча цей податок за своєю природою має бути однією з найвагоміших статей доходів місцевих бюджетів. Надходження від нього забезпечують в середньому 38% надходжень до місцевих бюджетів Канади (в окремих провінціях – до 81%), 33% – у Франції та близько 30% – у США (від 10% до 70%, залежно від штату). В країнах з економікою, що розвивається, податок на нерухомість становить 40-80% платежів до місцевих бюджетів.

Саме запровадження податку на нерухомість з 2012 року було під великим питанням. Адже Державна податкова адміністрація України вимагала його відтермінування на рік-два (до 2013-2014 рр.) у зв'язку зі складністю адміністрування. Асоціації міст вдалося домогтися рішення про запровадження цього податку з 1 липня 2012 року. Станом на кінець 2011 року майже вся необхідна нормативно-правова база щодо адміністрування підготовлена, залишається її ухвалити та запровадити.

Не справдилися надії органів місцевого самоврядування на позитивний соціальний ефект та значні надходження від збору за

місця для паркування транспортних засобів. Так, визначення Кодексом платниками збору тільки суб'єктів господарювання фактично перетворило цей збір на плату за концесію частини території (земельної ділянки) місцевої ради, що обмежує широке впровадження в нашій країні поширених у світі технічних пристроїв для паркування – паркоматів. При цьому визначена Кодексом база оподаткування та ставки збору забезпечують вкрай незначні надходження від нього до місцевих бюджетів. В 2012 році за прогнозами Мінфіну таких надходжень очікується біля 60 млн. грн. В 2010 ця цифра становила майже 41 млн. грн.

У свою чергу, в країнах ЄС платниками зазначеного збору є власники транспортних засобів, що сплачують його саме за право паркування, і тільки справляння збору покладається на підприємницькі структури. На жаль, напрацьовані АМУ, органами самоврядування України протягом 2011 року пропозиції щодо встановлення окремо плати за оренду землі під паркування, яку мають сплачувати суб'єкти господарювання – надавачі послуг, та паркувального збору, який мають сплачувати фізичні особи – отримувачі послуг, не були законодавчо оформлені та реалізовані.

Великою проблемою для міс-



цевого самоврядування, вирішення якої забрало 9 місяців 2011 року, стало скасування Кодексом податку з власників транспортних засобів, надходження від якого зараховувалися до місцевих бюджетів і спрямовувалися на утримання та розвиток комунальної дорожньої інфраструктури. Таким чином органи місцевого самоврядування було позбавлено фінансових ресурсів для утримання в належному стані доріг та вулиць комунальної власності, адже за розрахунками експертів втрати, завдані дорожнім фондам місцевих бюджетів, оцінювались у розмірі від 1,6 до 1,9 млрд. грн.

Завдяки зусиллям АМУ, інших представників муніципальної громадськості вдалося забезпечити закладення до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» субвенції місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах обсягом 1,5 млрд. грн. Потім Асоціація міст та інші лобісти інтересів місцевого самоврядування змогли домогтися внесення змін до закону «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 07.04.2011 р., якими обсяги цієї субвенції збільшено з 1,5 млрд. грн. до 2,4 млрд. грн.

Однак запроваджений Урядом механізм фінансування ко-

мунального дорожнього господарства (Постанова КМУ №52 від 19.01.2011 р.) викликав хвилю обурення органів місцевого самоврядування, оскільки в ньому:

- всупереч закону «Про Державний бюджет України на 2011 рік» не було передбачено фінансування утримання комунального дорожнього господарства. Кошти передбачались лише на капітальні видатки;

- визначення обсягу коштів субвенції на ці цілі по кожному населеному пункту покладалося на обласні державні адміністрації, які отримали можливість робити це в «ручному режимі», хоча відповідальність за якість дорожньої інфраструктури і далі покладалася на органи самоврядування.

Незважаючи на численні зміни до вищезазначеної постанови, порядок розподілу субвенції місцевим бюджетам на розвиток та утримання комунального дорожнього господарства залишався непрозорим та складним.

Для подолання цих проблем Верховною Радою з ініціативи парламентського Комітету з питань бюджету та АМУ було прийнято закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо узгодження з положеннями чинних законів)» від 07.07.2011 р. Ним закріплено на постійній основі субвенції місцевим бюджетам на будівництво,

реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок 15% доходів спеціального фонду державного бюджету від:

- акцизного податку з підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів;
- ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;
- плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

Запроваджено також прозорий механізм розподілу субвенції між місцевими бюджетами – обсяги субвенції затверджуються в законі про держбюджет окремо для бюджетів, що мають прями міжбюджетні відносини з держбюджетом. Визначено і об'єктивні критерії розподілу субвенції:

- кількість населення;
- обсяги доходів місцевих бюджетів за попередній рік від податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- розміри відрахувань збору за першу реєстрацію транспортного засобу до відповідних місцевих бюджетів.

Важливо зазначити, що в додатку №10 Закону України «Про Державний бюджет України на

2012 рік» передбачається вищезазначена субвенція в обсязі біля 2,4 млрд. грн. та механізм її перерахування в автоматичному режимі для майже 700 місцевих бюджетів, а також нормативи щомісячних відрахувань.

Таким чином, проблеми з фінансуванням комунального дорожнього господарства, що виникли внаслідок прийняття Кодексу та наступних рішень Уряду, вдалося вирішити в 2011 році спільними зусиллями тих же парламенту, Уряду, АМУ, органів місцевого самоврядування, але протягом декількох місяців територіальні громади несли від цих проблем значні матеріальні та моральні втрати.

Одним із суперечливих питань у сфері місцевого оподаткування після набрання чинності Кодексом стало адміністрування туристичного збору. Річна практика його запровадження на місцях продемонструвала, що передбачені Кодексом численні пільги майже на порядок обмежують можливі надходження від цього збору у місцеві бюджети. Але навіть в таких умовах за перше півріччя 2011 року вдалося залучити до місцевих бюджетів 12 млн. грн. На 2012 рік Міністерством фінансів України прогноуються надходження від цього збору в сумі близько 20 млн. грн.

Найбільше нарікань з боку органів самоврядування викликала



практика застосування пункту «В» статті 268.5.1 Кодексу, яким встановлено, що, за рішенням міської ради, туристичний збір може справлятися юридичними особами або підприємцями на умовах договору, укладеного з відповідною радою. Суть проблеми полягала в тому, що місцеві ради не мають повноважень наділяти правами з адміністрування місцевих податків та зборів будь-яких суб'єктів підприємницької діяльності. З метою вдосконалення порядку справляння збору в Верховній Раді за рік зареєстровано три законопроекти, з яких актуальним залишається законопроект реєстр. № 9321, що передбачає спрощення процедури сплати цього збору при наданні послуг із тимчасового розміщення фізичними особами – власниками або орендарями індивідуальних засобів розміщення, які надають послуги без державної реєстрації як суб'єкти підприємницької діяльності.

Ще одна велика помилка «батьків» Кодексу, над виправленням якої майже весь 2011 рік працювали представники влади, опозиції, бізнесу та «третього сектора», стосувалася спрощеної системи оподаткування. Істотний негативний вплив вона мала і на фінансовий стан місцевого самоврядування.

Свого часу при розгляді та прийнятті Кодексу під тиском про-

тестних акцій підприємців з нього було виключено низку положень, що обмежували сферу застосування спрощеної системи. На жаль, це не вирішило всіх проблем, оскільки інші норми Кодексу (наприклад, невіднесення до переліку валових витрат витрати на закупівлю товарів та послуг у підприємців, що працюють на спрощеній системі оподаткування; скорочення переліку видів діяльності для обліку по спрощеній системі оподаткування) фактично змушували підприємців згортати свій бізнес або заводити його в тінь. За підрахунками експертів за 9 місяців 2011 року кількість суб'єктів малого та середнього бізнесу скоротилася майже втричі, а кількість зайнятих у цій сфері за даними Держкомстату за рік скоротилася на 1,6 млн. осіб. Відповідним чином скоротилися доходи місцевих бюджетів у частині надходжень від цієї сфери місцевої економіки. За розрахунками експертів, місцеві бюджети внаслідок згортання малого та середнього бізнесу недоотримали від 200 до 400 млн. грн.

З метою вирішення цих проблем 20 жовтня 2011 Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва)». Для

місцевого самоврядування, окрім наслідків ефекту економічного зростання, слід відзначити наступні позитиви від цього закону:

- ставки єдиного податку встановлюються у відсотках (фіксовані ставки) до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року;

- рішення відповідних сільських, селищних, міських рад про встановлення ставок єдиного податку, прийняті на виконання цього Закону, застосовуються, як виняток із положень підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу, з 1 січня 2012 року.

Тобто органи місцевого самоврядування матимуть достатньо часу для прийняття рішень з дотриманням всіх регуляторних процедур про встановлення місцевих податків та зборів на відповідній території в 2012 році. На жаль, залишено відкритим питання законодавчого закріплення права комунальних підприємств перебувати на спрощеній системі оподаткування.

Внаслідок прийнятих законодавчих рішень за прогнозами Міністерства фінансів обсяг надходжень до місцевих бюджетів від єдиного податку на 2012 рік становитиме понад 2 млрд. грн., що майже на 200 млн. грн. більше від планового показника на 2011 рік. В свою чергу, експертне середовище та органи місцево-

го самоврядування не поділяють такого оптимізму і прогнозують надходження на рівні 1,6-1,8 млрд. грн. Але сам факт створення умов для відновлення спрощеної системи оподаткування вже є значним успіхом.

Отже, за рік, що минув після прийняття Податкового кодексу, більшість прогнозів представників місцевого самоврядування щодо негативних наслідків зміни системи оподаткування для місцевих бюджетів, на жаль, справдилися. На думку експертів АМУ, втрати місцевих бюджетів від прийняття помилкових норм Податкового кодексу становлять в грошовому еквіваленті майже 7 млрд. грн. Знадобилася величезна робота щодо вдосконалення норм Кодексу, роз'яснення окремих положень та напрацювання відповідної юридичної практики для подолання закладених помилок. І робота над їх виправленням ще триває. Залишається сподіватися, що всі пропозиції представників місцевого самоврядування щодо вдосконалення норм Кодексу в частині місцевих податків та зборів, інших джерел наповнення місцевих бюджетів знайдуть своє законодавче оформлення в недалекому майбутньому.



VI. НЕРУХОМІСТЬ ЯК РЕСУРС: ЮШКУ НАЛИВАЮТЬ, ЛОЖКУ ВІДБИРАЮТЬ

Доходи місцевих бюджетів від запроваджуваного відповідно до Податкового кодексу податку на нерухоме майно можуть зростати з розвитком нерухомого майна на території. А ефективність стягнення цього місцевого податку напряму залежить від контролю територіальних громад над тим самим нерухомим майном. Однак протягом 2011 року державою вживалися заходи, які об'єктивно ведуть до обмеження можливостей органів місцевого самоврядування впливати на цей найвагоміший у недалекій перспективі місцевий ресурс.

Чинною редакцією підпункту «б» частини 1 статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено делеговані державою повноваження виконавчих органів сільської, селищної, міської ради у галузі будівництва, зокрема:

- участь у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку та у випадках, встановлених законом;

- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові від-

повідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

- здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів.

Ці повноваження протягом тривалого часу були ефективним інструментом місцевого контролю за сферою містобудування, в якій створюється і розвивається нерухоме майно.

Однак 12 березня 2011 року набрав чинності Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі - Закон). Сподівання територіальних громад



на посилення їхньої ролі в цій сфері не виправдалися. Навпаки, положеннями закону передбачено, що державний архітектурно-будівельний контроль, надання дозволів на виконання будівельних робіт та приймання в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється не відповідними виконавчими органами місцевого самоврядування, а інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю, що є територіальними органами Держархбудінспекції Мінрегіонбуду, входять до сфери її управління, підзвітні і підконтрольні їй. По суті цим Законом органи місцевого самоврядування, які відповідальні за розвиток міста, його благоустрій, відсторонені не тільки від права надання дозволів на будівництво об'єктів, а навіть від участі у розгляді питань щодо будівництва конкретних об'єктів містобудування.

Крім цього, органи самоврядування позбавлено повноважень контролю за самовільним будівництвом, ці повноваження передано інспекціям державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому не взято до уваги, що, часто таке будівництво спотворює вигляд міст, за який відповідають місцеві ради, а в інших випадках можливі узаконення збудованих об'єктів мають позитивно впливати на

розмір надходжень від податку на нерухомість до місцевих бюджетів. Таким чином, делеговані повноваження органів самоврядування щодо здійснення державного контролю у сфері містобудування в архітектурно-будівельній частині перетворено з реальних на декларативні.

Також Законом повністю виключено контроль органу місцевого самоврядування за дотриманням містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, наданих цим органом у проектному рішенні щодо розміщення на ділянці та архітектурно-планувального рішення об'єктів містобудування I, II та III категорії складності. Законом визначено, що експертизи підлягають проекти будівництва об'єктів, що належать до IV і V категорії складності, хоча, відповідно Додатку П до ДБН А.2.2-3-2004 «Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва» до об'єктів I, II та III категорії складності віднесено 1-10-поверхові житлові будинки, спеціалізовані магазини (продовольчі і непродовольчі), адміністративно-ділові центри, дитячі садки, школи тощо. Варто додати, що разом зі скасуванням погодження проектної документації з органами місцевого самоврядування виключено їх контроль за:



- додержанням вимог містобудівних умов та обмежень за будови земельної ділянки;

- своєчасним наповненням містобудівного кадастру та архіву запроєктованих (перспективних) інженерних мереж.

Про все це йшлося у зверненнях АМУ, органів місцевого самоврядування до вищих органів державної влади. На жаль, не так багато несприятливих для місцевого самоврядування норм було усунуто з Закону після вето Президента України. Зокрема, були вилучені норми, якими затвердження генеральних планів населених пунктів фактично передавалося від органів самоврядування територіальних громад до обласних рад або Кабінету Міністрів України.

Ще однією проблемою стало те, що положеннями Закону забороняється передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб без відповідного розробленого плану зонування або детального плану території. Ця заборона поширюється і на зміну цільового призначення земельних ділянок. Перехідними положеннями до Закону було зазначено, що ці норми набувають чинності з 1 січня 2012 року.

А значить, до того часу, менш ніж за рік, органи місцевого самоврядування територіальних громад мали терміново розробити та затвердити відсутню у них містобудівну документацію:

- генеральний план населеного пункту;

- план зонування території;

- детальний план території;

- план земельно-господарського устрою;

- документацію із землеустрою щодо впорядкування території міста (при плані зонування);

- документацію із землеустрою щодо впорядкування території (при детальному плані).

Для більшості громад виконання цієї вимоги було нерéalним як через відсутність значних коштів на ці цілі в місцевих бюджетах, так і через обмеженість потужностей відповідних проектних організацій. Це загрожувало зупинкою будівництва, тобто і розвитку тієї самої сфери оподаткованого нерухомого майна.

Зрештою законодавці, усвідомивши це та з врахуванням позиції АМУ, органів місцевого самоврядування, 17.11.2011 р. прийняли Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким відтермінували набрання чинності вищезазначеною заборонаю до 1



січня 2013 року. Одночасно було скасовано норми, які забороняли капітальні ремонти будівель за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою. Місцева влада виявилася неспроможною, як у встановленні термінів, так і фінансово, виготовити правовстановлюючі документи на земельні ділянки на яких розміщені заклади освіти, охорони здоров'я, багатоповерхові житлові будинки, які потребували капітального ремонту.

Для впровадження і належного адміністрування податку на нерухоме майно необхідна його інвентаризація і подальша належна реєстрація. Впродовж десятиліть облік та реєстрацію об'єктів нерухомого майна здійснювали виконавчі органи відповідних місцевих рад через створені ними комунальні підприємства – бюро технічної інвентаризації (БТІ). У цій сфері працюють тисячі досвідчених фахівців, накопичено багатий досвід, зберігаються значні обсяги архівної інформації. Вся ця робота в інтересах як територіальних громад загалом, так і кожного із жителів зокрема, особливо за нинішніх умов розвитку ринкових відносин, зростання різноманітних операцій з нерухомістю, активізації інвестиційної діяльності в житловому

будівництво та спорудженні інших об'єктів, була і залишається вкрай необхідною. А особливого значення вона набуває в зв'язку з впровадженням місцевого податку на нерухоме майно.

Але 11 лютого 2010 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України». Ним запроваджується єдина система державної реєстрації таких прав та обмежень. Передбачено, що в перехідний період до 1 січня 2012 року державна реєстрація права власності та права користування (сервітуту) на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельних ділянках; права користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами; права власності на об'єкти незавершеного будівництва проводиться реєстраторами БТІ. Після цієї дати згадана функція мала виконуватися територіальними підрозділами Міністерства юстиції. Однак у зв'язку з неготовністю Мін'юсту забезпечити цю функцію у визначений термін перехідний період законом від 9.12.2011 року продовжено до 1 січня 2013 року.

Протягом 2011 року в парламенті розглядалося два за-



конопроекти обліку та технічної інвентаризації майна. Один з них, «Про облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна», був прийнятий 16 червня 2011 року. Ним було закладено розбудову нині діючих органів обліку та технічної інвентаризації нерухомості на основі наступних принципів:

- облік і технічна інвентаризація об'єктів нерухомого майна незалежно від форми власності належать до відання органів місцевого самоврядування, на території яких розміщені такі об'єкти. Проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, облік об'єктів нерухомого майна здійснюватимуть виключно комунальні підприємства – бюро технічної інвентаризації за місцезнаходженням об'єктів нерухомого майна;

- організація та забезпечення обліку та технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна здійснюються в межах округу – території такої адміністративно-територіальної одиниці, як місто, район (райони);

- облік і технічна інвентаризація об'єктів нерухомого майна здійснюються з метою підготовки документів для вчинення правочинів щодо об'єктів нерухомого майна.

В цілому прийнятий закон був зорієнтований на забезпечення зручного, оперативного і

доступного надання облікових, інвентаризаційних та інформаційних послуг в одній установі, що цілком відповідало інтересам місцевого самоврядування територіальних громад.

Однак зазначений закон був ветований Президентом України. В обґрунтуванні такого рішення гаранта Конституції зазначено, що здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна через комунальні підприємства – бюро технічної інвентаризації – призведе до запровадження монополії на надання цих послуг, що не відповідає принципу забезпечення державою конкуренції у підприємницькій діяльності. Таким чином, автори тексту обґрунтування визнають доцільною передачу ведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна від комунальних підприємств до суб'єктів підприємницької діяльності. Цю думку поділяє і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Міністр А.Близнюк в своєму інтерв'ю порталу 3Doma.ua чітко окреслив концепцію майбутньої системи проведення інвентаризації нерухомості: *«коштувати їхня робота (приватний підприємець, проектні організації, інститути) буде по-різному»,*



«Мінрегіон всього лише допоможе з сертифікацією фахівців, які робитимуть технічні паспорти», «Коли документи готові, один примірник обов'язково відправляється до центрального депозитарію, щоб був чіткий реєстр нерухомості».

Але чи принесе це користь територіальним громадам, громадянам? Адже вірогідними наслідками можуть стати:

- утворення приватної монополії чи місцевих таких монополій та здорожчання послуг з метою одержання надприбутків, що позбавить громади будь-якої можливості впливати на вартість і якість надання послуг;

- необхідність запровадження ліцензування або інших дозвільних процедур для приватних структур, що автоматично призведе до збільшення корупційних ризиків;

- зниження якості надання послуг у зв'язку з відсутністю кваліфікованих кадрів та навчальних програм з їх підготовки;

- проблеми щодо утримання архіву інвентаризаційних справ та обміну інформацією між архівом та декількома суб'єктами, які надають послуги одночасно по одному об'єкту, а також можливість видачі декількох правовстановлюючих документів на один об'єкт;

- збільшення можливостей

для шахрайського відчуження майна, рейдерських захоплень житла громадян тощо.

Тому, на думку АМУ, органів місцевого самоврядування та багатьох експертів, роботи з обліку і технічної інвентаризації нерухомого майна потрібно розглядати як адміністративні послуги щодо забезпечення реалізації конституційного права громадян на власність, а не як надання комерційних послуг населенню. Нерухоме майно нерозривно пов'язане із територією, на якій воно розміщено, воно невдовзі має стати об'єктом місцевого оподаткування, тому послуги з технічної інвентаризації мають забезпечуватися на локальному рівні в межах адміністративно-територіальної одиниці. Інформація, створена в процесі роботи органів технічної інвентаризації, допомагає органам місцевого самоврядування забезпечувати місцеву податкову політику, ефективне управління господарським комплексом, об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту, зв'язку та інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад. Матеріали технічної інвентаризації зберігаються в архівах комунальних підприємств і завжди



є доступними як для органів самоврядування, так і для власників об'єктів. Така система забезпечує цілісність документації з технічної інвентаризації та її надійне зберігання в межах певної території. Також слід враховувати і те, що підприємства БТІ чи не єдині з комунальних підприємств, які дають постійні й стабільні надходження до місцевих бюджетів. З названих причин логічним було б залишити повноваження ведення обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна за органами місцевого самоврядування.

У Верховній Раді перебуває на розгляді також законопроект реєстр. № 2060 від 30.04.2010 р. Ним передбачається перевести повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з обліку відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності з категорії делегованих до категорії власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування та доповнити його повноваженнями щодо технічної інвентаризації зазначених об'єктів, яка є тісно пов'язаним та невід'ємним від обліку технологічним етапом. Шлях цьо-

го законопроекту тернистий. В лютому 2011 року на пленарному засіданні парламенту він був відправлений на доопрацювання, і вже доопрацьована його версія в листопаді розглядалася на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, який підтримав зазначений законопроект та рекомендував його парламенту для прийняття в першому читанні.

Муніципальна громадськість сподівається, що питання організації обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна буде, зрештою, вирішено на користь територіальних громад та їхніх органів місцевого самоврядування. При цьому не можна не враховувати близьку перспективу запровадження місцевого податку на нерухоме майно та необхідність також в зв'язку з цим віднесення відповідних реєстрів майна саме до сфери впливу органів самоврядування.



VII. ХТО ВОЮЄ З ГРОМАДАМИ ЗА МЕЖУ?

Еволюція права власності в Україні на землю пройшла від приватної (до комуністичної революції) форми до державної і до її трансформації в різні форми – державну, комунальну та приватну, задекларовані Конституцією вже незалежної України.

Початок реформування земельних відносин в нашій країні був покладений Земельним кодексом Української РСР та постановою Верховної Ради України “Про земельну реформу”, прийнятою в 1990 році. Подолання ж державної монополії на землю було започатковане Законом України “Про форми власності на землю” в 1992 році та Земельним кодексом України в редакції 1992 року, після чого розпочалося роздержавлення земельної власності, формування нових земельних відносин.

Реформування систем влади та власності в Україні визначило потребу в комунальній формі власності на землю. Її суб'єктами є територіальні громади сіл, селищ, міст, які мають право володіти, розпоряджатися і користуватися такими землями як безпосередньо, так і через свої органи місцевого самоврядування.

Земельний кодекс зразка 2001 року далі унормував поняття земель комунальної власності. Комунальна власність дає мож-

ливість органам самоврядування цілеспрямовано використовувати землю для задоволення потреб територіальної громади; зростає їхня економічна відповідальність за облік, збереження і поліпшення використання земель; плата за землю стала джерелом залучення значних грошових надходжень до місцевих бюджетів – все це підвищує зацікавленість рад у здійсненні ефективного управління землями територіальних громад. Таким чином, запровадження комунальної власності на землю стало ефективним кроком до забезпечення необхідної матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад, а їхні органи самоврядування набули самостійності й незалежності стосовно володіння, розпорядження та користування землею.

Незважаючи на деклароване в Конституції та Земельному кодексі право комунальної власності на землю, на той час не вирішеним залишалося ряд питань практичного та нормативного забезпечення цього права. З метою визначення правових засад відмежування комунальних земель у лютому 2004 року приймається Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Ним було визначено поняття розмежування



земель державної та комунальної власності, порядок проведення та фінансування таких робіт, повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо такого розмежування, що законодавчо забезпечило процес розмежування.

Однак, незважаючи на крайню потребу територіальних громад у визначенні належних їм земельних ресурсів, стан справ із розмежування земель залишався і все ще залишається незадовільним.

Загальна потреба у коштах на проведення таких робіт за оцінками Міністерства аграрної політики та продовольства України станом на 2011 рік складає 2,4 млрд. гривень. Оскільки частка видатків більшості місцевих бюджетів, спрямована на захищені статті витрат (заробітну плату працівників бюджетних установ, енергоносії, харчування, медикаменти), становить сьогодні від 80% до 90%, стає зрозумілим, що фінансування робіт із землеустрою за рахунок місцевих бюджетів практично неможливе. При цьому протягом останніх трьох років коштів *із державного бюджету на розмежування земель практично не виділялося*. В цілому на земельну реформу державою було виділено в 2009 році – 4,8 млн. грн., в 2010 році – 2,7 млн. грн., в 2011 році заплановано 12 млн. грн., з них на проведення робіт



із розмежування земель – лише 1,5 млн. грн. Тобто ті роботи, що виконувалися протягом останніх трьох років, фінансувалися виключно за рахунок місцевих бюджетів, хоча статтею 15 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» передбачено, що витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів пропорційно.

Загальна площа земель, що підлягають розмежуванню, становить 29,1млн. гектарів. Станом на 01 червня 2011 року, тобто через 7 років від прийняття Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», затверджено всього лише 73 проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності, при цьому розмежовано 165,91 тис. га земель або лише 0,6 % від загальної площі земель, що підлягає розмежуванню. Такий стан справ зумовлений недосконалістю чинної законодавчої бази

та відсутністю належного фінансування процесу. Незважаючи на мізерну кількість затверджених проектів розмежування земель, до цього часу жодного гектара з тих начебто розмежованих земель реально не передано до комунальної власності, оскільки навіть форми документу, що посвідчує право комунальної власності на землю все ще не встановлено. А це не дає можливості здійснити державну реєстрацію таких прав територіальних громад. Виникає стійке враження, що процес розмежування земель кимось в органах державної влади зумисно гальмується. При цьому чиновники з Держземагенства звинувачують органи місцевого самоврядування в незацікавленості у проведенні процесу розмежування з мотивів збереження можливості розпоряджатися усіма землями в межах населених пунктів. Разом з тим «не помічається» пряма зацікавленість органів місцевого самоврядування після проведення розмежування земель отримати у власність територіальних громад частину земель за межами населених пунктів, якими зараз розпоряджаються місцеві органи виконавчої влади. За такою ж логікою можна звинуватити райдержадміністрації в незацікавленості проведення робіт із розмежування, оскільки внаслідок їх вони втрачають частину своїх повноважень.

До катастрофічного стану справ із розмежування земель хтось вельми специфічним чином привернув увагу Президента України. Він своїм дорученням від 22.12.2010 № 1-1/3069 зобов'язав Кабінет Міністрів та Держземагенство вжити невідкладних заходів щодо розмежування земель державної та комунальної власності шляхом внесення змін до пункту 12 Перехідних положень Земельного кодексу України в частині передачі повноважень розпорядження землями в межах населених пунктів від органів місцевого самоврядування до відповідних органів виконавчої влади.

На виконання зазначеного доручення Глави держави в січні 2011 року з'являється розроблений Держземагенством законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо посилення контролю держави за розпорядженнями землями державної власності в межах населених пунктів)». Згідно з ним частину першу пункту 12 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу пропонувалося викласти в редакції: «До розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, та земель, зазначених в абзаці другому цього пункту) в межах міст Києва та Севастопо-



ля, міст обласного, республіканського (в АР Крим) значення здійснюють відповідні міські ради, а в межах сіл, селищ, міст та за межами населених пунктів - відповідні органи виконавчої влади». Тобто, законопроектом передбачалося, крім земель за межами населених пунктів, відібрати у величезної кількості територіальних громад та передати районним державним адміністраціям ще і землі в межах забудови населених пунктів, що робило право комунальної власності на землю фікцією. Зазначене положення законопроекту викликало протести Асоціації міст, органів місцевого самоврядування, в тому числі сорок чотири міські та селищні ради протягом лютого-березня направили письмові звернення до Президента України, Кабінету Міністрів та Верховної Ради. В результаті даліше проходження законопроекту було зупинено.

Однак на початку осені Кабмін таки вніс до Верховної Ради розроблений Держземагентством проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності (реєстр. № 9104 від 06.09.2011). На відміну від попереднього в цьому законопроекті:

- змінено підходи до визначення процесу розмежування земель державної та комунальної

власності;

- змінено підходи до документації із землеустрою щодо розмежування;

- переглянуто переліки земель, що можуть передаватися до комунальної власності;

- передбачено кінцевий термін проведення робіт із розмежування земель.

Однак у цілому як місцевими радами, так і експертним середовищем цей законопроект також визнано таким, що загрожує місцевому самоврядуванню позбавленням права комунальної власності на землю. Так, ним безпідставно передбачено розширення переліку земель, які не можуть бути віднесені до комунальної власності. Це, зокрема, землі під водними об'єктами та прибережними смугами, землі лісогосподарського призначення в межах населених пунктів. Йдеться про віднесення до державної власності таких традиційно комунальних земель, як землі під міськими парками, пляжами, комунальними об'єктами, об'єктами для оздоровлення та відпочинку.

Так само вкотре робиться спроба істотного розширення складу документів землеустрою щодо розмежування земель. До їхнього переліку передбачається включити матеріали Державного фонду із землеустрою, кадастрові плани земельних ділянок, експлікації земельних ділянок

державної та комунальної і навіть приватної власності, яка взагалі не має відношення до розмежування земель державної та комунальної власності. Наповнення документації із землеустрою щодо розмежування земель витягами із всіх раніше виготовлених документацій виглядає як формування додаткового паралельно існуючого кадастру земельних ділянок, в чому насправді немає потреби. Зрозуміло, що в зв'язку з включенням таких додаткових матеріалів до документації із землеустрою вартість цієї документації істотно зростає. А це суперечить декларованій меті законопроекту – спрощенню процесу розмежування земель.

Нарешті, прикінцеві положення запропонованого законопроекту містять імперативну норму, якою передбачено, що після 2015 року усі землі державної власності, які на той час не будуть передані до комунальної власності, залишаться у власності державній. Таким чином, закладаються умови для остаточного позбавлення територіальних громад значної частини їхніх земель. В той же час варіанту втрати державою земель державної власності на користь місцевого самоврядування внаслідок затримки з розмежуванням земель законопроект не передбачає. Це суперечить статті 13 Конституції України, де визначено, що всі суб'єкти права влас-

ності рівні перед законом.

Асоціацією міст України, іншими лобістами інтересів місцевого самоврядування, представниками територіальних громад ризику прийняття такого закону було доведено до відома народних депутатів. У результаті Комітети Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, а також з питань аграрної політики та земельних відносин у своїх висновках рекомендували Верховній Раді відправити цей законопроект на доопрацювання. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності було розглянуто на пленарному засіданні парламенту 1 листопада 2011 року. Пославшись на те, що запропоновані положення не тільки не містять механізму такого спрощення, а й суперечать Конституції України парламент відправив його на доопрацювання.

Очікується, що уряд дослухається до органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій і доопрацьований документ дійсно спростить процес передачі належної частини земель державної власності до комунальної з метою зміцнення фінансової та територіальної основи місцевого самоврядування.



VIII. ТАРИФНА ПОЛІТИКА В КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ: ЧИ ПЕРЕМОЖЕ ЗДОРОВИЙ ГЛУЗД?

2011 рік став плідним для Уряду на ідеї з вдосконалення (чи «вдосконалення») галузі житлово-комунального господарства. *Встановлення єдиних по всій країні тарифів на житлово-комунальні послуги та об'єднання підприємств комунальних галузей (водопостачання, теплопостачання) в регіональні компанії* – цими гаслами відзначився Кабмін у звітному році.

У травні 2011 року під час засідання Керуючої ради Комітету з економічних реформ, а потім на засіданні Кабінету Міністрів 1 червня Президент України звернув особливу увагу на ситуацію в житлово-комунальному господарстві: «У нас однакові люди живуть у всіх регіонах. Як можна в одному регіоні мати тарифи удвічі вищі, ніж у сусідньому регіоні?»¹ – сказав Глава держави. Перший віце-прем'єр-міністр – Міністр економічного розвитку і торгівлі А.Клюєв також заявив, що з початку нового опалювального сезону в Україні повинні діяти єдині тарифи на житлово-комунальні послуги².

Повіяло докорінною зміною тарифної політики в державі.

Перед тим у руслі Держав-

ної програми реформування житлово-комунального господарства завдання комунальників було зрозумілим: кожному підприємству визначити економічно обґрунтовані тарифи з урахуванням інвестиційної складової, яка має йти на оновлення



матеріальної бази, і надавати послуги саме за такими тарифами, вживаючи заходи до зниження собівартості послуг без зниження їх якості. І раптом з'явилося завдання ці тарифи вирівняти.

Але яким чином можна вирівняти тарифи там, де вони «економічно обґрунтовані»? Якщо ці економічно обґрунтовані тарифи в різних місцях відрізняються в декілька разів? Може, їх *усереднювати*? Тоді, знижуючи тарифи для половини населення, для іншої половини їх дове-

¹<http://www.president.gov.ua/news/20047.html>

²<http://news.liga.net/ukr/news/NU113090.html>

деться так само підвищувати. Очевидно, що потерпіла від такого вирівнювання частина народу буде незадоволена.

Може, йшлося про вирівнювання тарифів по їхньому нижньому рівню? Тоді хто мав би компенсувати комунальним підприємствам втрати, понесені від такого прояву популізму на верхніх щаблях влади? Уряд? Це загрожувало б комунальним підприємствам постійним недофінансуванням, а отже новими збитками та наданням неякісних послуг громадянам.

Про вирівнювання тарифів по їхньому верхньому рівню годі й казати.

Далі. Вирівнювання тарифів, очевидно, мало би здійснюватися через вирівнювання їхніх складових. Погляньмо, зокрема, на складові, які окремі представники керівництва держави вважають однаковими по всій країні.

Ось *заробітна плата*. Її мінімальний рівень, звичайно, однаковий, бо встановлений законом. А от ринкова вартість робочої сили в країні неоднакова.

У тій же Закарпатській області є нестача робочих місць, жителі звідти роз'їжджаються на заробітки по країні й за кордон, тому знаходяться там згодні працювати в сфері водопостачання за 1450 гривень на місяць. Як можна було зрозуміти

з виступу прем'єра на засіданні Уряду 1 червня, саме стільки він хотів би платити комунальникам по всій Україні. От тільки чи вдасться найняти сантехніка на таку зарплату в Києві, Одесі й у багатьох інших містах, де ситуація із зайнятістю краща, ніж на Закарпатті?

Такою самою «однаковою» є *собівартість утримання квадратного метра однотипного житла*. Адже заробітна плата працівників є складовою цієї собівартості.

Внаслідок тривалого недофінансування поступово руйнується житлово-комунальна інфраструктура. Водогони перетворилися на решето, через яке втрачається, за словами віцепрем'єра Ключова, 40-50% води.

“Якщо вода тече в землю, а люди за неї платять – це справедливо чи ні?” – запитував президент. Запитання риторичне. Очевидно, що президент на догоду виборцям вважає це несправедливим.

Однак ті ж самі водогони в пострадянський період фінансувалися не з бюджету, а за рахунок платежів населення. І їхнє тривале недофінансування, а значить і дірявість, значною мірою лежить на совісті цього самого нашого – так-так! – населення. Станом на початок травня 2011 року недофінансування населенням житлово-ко-



мунального господарства своїх громад за даними Держкомстату складало 11,97 мільярдів гривень. І повернення цих коштів мало б бути якось передбачене якщо не в тарифах, то іншим чином. Не з кишені ж, справді, сантехніків оплачувати заміну дерев'яних труб на нові?

На засіданні Кабміну 1 червня Президент звинуватив у "неправильних тарифах" уряд, тобто прем'єра, а той, у свою чергу – профільне міністерство, губернаторів, міських голів. Терміново було відправлено у відставку профільного міністра В.Тихонова з його фаховим першим заступником Ю.Хівричем, а також голову Севастопольської міської державної адміністрації В.Саратова. Останнього – чи не за те, що надто буквально зрозумів попереднє завдання щодо приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до економічно обґрунтованих значень. Правда, через деякий час В.Саратова та Ю.Хіврича було призначено керувати Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг, де вони починають, принаймні на словах, здійснювати тарифну політику на дещо інших принципах.

Однак здоровий глузд начебто переміг, і Кабінет Міністрів України прийняв постанову³, якою встановлено не єдині

тарифи, а *єдині порядки* формування тарифів на житлово-комунальні послуги. Цією постановою зокрема затверджено порядки формування тарифів:

- ☑ на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води;
- ☑ на централізоване водопостачання та водовідведення;
- ☑ на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій.

Вироблення єдиної методології розрахунків тарифів у країні дозволяє виконати порівняльний аналіз кожної статті витрат по різних містам. Запроваджені Урядом формульні розрахунки на тарифи в основному відповідають визначеним попередньо діючими урядовими постановами, що втратили чинність, і які регулювали тарифоутворення. Тому прийняття нових порядків для комунальних підприємств, які до цього часу вже здійснили техніко-економічні розрахунки проектних тарифів, особливих незручностей не створило. Міські ради, за результатами проведеного Асоціацією міст опитування, загалом позитивно оцінили нові підходи, як такі, що упорядковують та доповнюють досі чинні методології формування тарифів, запропонувавши лише окремі вдосконалення

³Постанова КМУ від 1 червня 2011 року № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» набрала чинності 18 серпня цього року

до них.

Ще одним напрямом прикладення зусиль до встановлення єдиних тарифів можна вважати гасла про об'єднання комунальних підприємств однієї галузі (передусім водопостачання та тепlopостачання) на території кожної області в одну регіональну компанію. На засіданні Кабміну навіть розглядався проект розпорядження «Про удосконалення системи управління у сфері централізованого водо-, тепlopостачання та водовідведення». На думку урядових фахівців у сфері житлово-комунального господарства, таке укрупнення комунальних підприємств через створення регіональних компаній дозволить досягти ефекту «економії на масштабі» та проводити єдину технічну та тарифну політику. При цьому не зауважується, що комунальні підприємства є власністю територіальних громад сіл, селищ та міст, а не держави, і приймати рішення про об'єднання цих підприємств і їх передачу у власність чи в управління кому завгодно мають саме місцеві ради, а не уряд та обласні державні адміністрації.

«Об'єднавці» не враховують також, що зниження тарифів для споживачів одних міст регіону покриватиметься коштами від підвищення тарифів для інших міст. Тобто за рахунок

«перетікання» вільних обігових коштів від економічно успішних підприємств до збиткових. Зрозуміло, що таке «субсидіювання» призведе до того, що одні підприємства втратять зацікавленість в наданні якісних послуг за рахунок ефективного господарювання, а інші продовжуватимуть свою збиткову діяльність, звикаючи жити за рахунок «дармових» коштів, зароблених іншими. Організована подібним чином соціалістична економіка СРСР свого часу з гуркотом обвалилася.

Проблемним виявилось б залучення інвестицій до таких об'єднань і галузей, про яке так багато говориться останнім часом. Адже інвестор зацікавлений мати відносини з конкретним підприємством, а не з об'єднанням підприємств з незрозумілою системою тарифоутворення та радянською системою управління.

Та найголовніше, що передача підприємств комунального господарства на обласний рівень знівелює будь-яку відповідальність керівників монстрів-монополістів перед кінцевим споживачем. Адже жителі міст через виборчу систему можуть впливати лише на місцеву владу: міського голову, депутата. А ті можуть замінити керівника підприємства чи іншим чином вплинути на надавача послуг. А



як вплинути на губернатора, що призначається з Києва?

З цих чи інших міркувань в Уряді поки що не наважилися прийняти вищезгадане розпорядження про об'єднання комунальних підприємств. Однак питання, схоже, залишається на порядку денному. Про це свідчить, зокрема, лист Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України до Першого віце-прем'єр-міністра – Міністра економічного розвитку і торгівлі України А.Клюєва (вих. номер 73 від 01.09.2011 року), яким голова цього органу В.Саратов пропонував доручити керівникам обласних державних адміністрацій здійснити до 01.10.2011 року повну регіональну інвентаризацію виробників послуг у сфері виробництва, транспортування та постачання

теплової енергії і централізованого водопостачання і водовідведення та на її базі до 1 січня 2012 року провести об'єднання підприємств в профільні регіональні компанії, які автоматично підпадуть під регулювання НКРРКП України.

Наразі питання повернення системи управління комунальними підприємствами на радянські рейки залишається відкритим, і зупинення цього процесу багато в чому залежить від злагодженості і одностайності органів місцевого самоврядування територіальних громад.

ІХ. ДЕРЖАВНІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ КОШТОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає компетенцію органів самоврядування щодо забезпечення державних стандартів у сфері освіти, соціального захисту та надання соціальних послуг, створення та утримання закладів соціального спрямування. Зокрема, Бюджетний кодекс покладає обов'язки фінансування галузі освіти як на державний, так і на місцеві бюджети, залежно від різновиду освітніх послуг, які надаються територіальним громадам. Розподіл фінансових зобов'язань щодо утримання закладів освіти здійснюється (чи, принаймні, повинен здійснюватися) з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Тобто дошкільна освіта, середня загальна освіта – фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст; міста районного та обласного значення фінансують утримання спеціалізованих закладів освіти (гімназії, ліцеї, колегіуму тощо), за кошти обласних бюджетів утримуються вища освіта, професійно-технічна освіта, післядипломна освіта. Все начебто зрозуміло і логічно.

На тлі такої визначеності розподілу видатків на освіту доволі дивним виглядає законопроект, підготовлений Міністерством освіти і науки, молоді та спорту у



листопаді 2011 року, «Про внесення змін до деяких законів України щодо делегування функцій управління професійно-технічними навчальними закладами», яким пропонується доповнити компетенцію виконавчих органів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст у сфері освіти, передбачену статтею 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваженнями щодо управління закладами професійно-технічної освіти. Пропоновані законопроектом додаткові повноваження спрямовані на перенесення відповідного фінансового навантаження з державного бюджету на бюджети місцевого самоврядування. Залишається сподіватися, що, отримавши велику кількість зауважень, розробники істотно перероблять цей документ або взагалі знімуть його з порядку денного.

Подібною спрямованістю відзначається і розроблений Мініс-



терством освіти, науки, молоді та спорту проект нового Закону України «Про вищу освіту». Ним передбачається фінансування вищих навчальних закладів комунальної форми власності за рахунок коштів відповідних бюджетів. В той же час вказується, що фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності, крім коштів державного бюджету, може здійснюватись і за рахунок коштів місцевих бюджетів відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів. Зусиллями Асоціації міст, незалежних експертів, студентського активу, представників вищих навчальних закладів вказаний законопроект був відкликаний з Верховної Ради України.

Постановою Уряду від 15 серпня 2011 року № 872 був затверджений запропонований МОН-молодьспорт порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах. Передбачається, що рішення про утворення класів з інклюзивним навчанням приймається керівником загальноосвітнього навчального закладу, а власник такого закладу (тобто місцева рада) виділяє в установленому порядку кошти для забезпечення, за необхідності, безперешкодного доступу до будівель та приміщень таких закладів дітей з особливими освітніми потребами. Отже, відповідальність за впровадження інклюзивного навчання та здійснення відповідних заходів

знов таки покладається на органи місцевого самоврядування, які мають виділити необхідне фінансування для створення відповідної матеріально-технічної та методичної бази, забезпечити підвищення кваліфікації педагогічних працівників, здійснити заходи щодо придбання транспортних засобів для підвезення таких дітей до місця навчання та додому.

Запропонований Міністерством у звітному році проект Державної цільової програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року передбачає розроблення механізму розвитку дошкільної освіти та його впровадження в практику роботи; забезпечення конституційних прав і державних гарантій дітям дошкільного віку на доступність та безоплатність здобуття дошкільної освіти, в тому числі і дітям 5-річного віку в державних та комунальних дошкільних навчальних закладах. Завдання і заходи, передбачені проектом програми, зачіпають інтереси органів самоврядування. Зокрема, це стосується пропонованого виконання за рахунок місцевих бюджетів, крім місцевих, ще й державних програм щодо дошкільної освіти.

Проблемним для комунальних закладів дошкільної освіти у 2011 році став наказ Міносвіти від 04.11.2010 № 1055 «Про затвердження Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів» в частині обов'язкового введення з 01.09.2011 додаткових

штатних одиниць (медичної сестри з дієтичного харчування, медичної сестри, практичного психолога тощо). Введення додаткових посад є обов'язковим, а фінансування на їх утримання мали виділити місцеві ради. До кінця 2011 року органи місцевого самоврядування все ще не отримали фінансування з державного бюджету на утримання додатково введених наказом посад.

Перелік та зміст соціальних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, також визначаються законами. На місцях існує розгалужена система соціальних закладів. Через неї соціальні послуги отримують більше трьох мільйони українців. Однак відсутні державні стандарти надання цих послуг, що, з одного боку, не створює умов для забезпечення належної якості їх надання, а з іншої залишає нечіткою систему фінансування таких послуг з державного бюджету.

У березні 2011 року Прем'єр-міністром України Азаровим М.Я. доручено Міністерству праці та соціальної політики внести Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції щодо розробки державних соціальних стандартів. У листопаді 2011 року на сайті Мінсоцполітики було оприлюднено проект Концепції реформування системи соціальних послуг (Ідеологія організаційного механізму реформування системи соціальних послуг), яка передбачає впровадження таких стандартів.

Отже, можна сподіватись на вирішення проблеми, однак, враховуючи темпи виконання міністерством доручення Кабміну, це стане, на жаль, не найближчим часом.

Болючим і актуальним для органів місцевого самоврядування є питання обліку і надання послуг бездомним громадянам та соціальна адаптація громадян, звільнених з місць позбавлення волі. В Україні зі 100 закладів для бездомних 81 перебуває у комунальній власності. Створення закладів для бездомних здійснюється за актуальності цієї проблеми для регіону, але жодним нормативно-правовим актом не визначено критерії визнання цієї актуальності. Прийняті у 2011 році накази Мінсоцполітики, постанови Кабінету Міністрів України врегульовують правові аспекти надання послуг бездомним, здійснення соціального патрулювання, реєстрацію їх місця проживання, видачу паспорту та інших документів, надання соціальних послуг тощо. Однак, удосконалена нормативно-правова база не працює належним чином без необхідного матеріального, фінансового та кадрового забезпечення.

Хоча соціальний захист населення є функцією держави, складається враження, що від органів самоврядування органи цієї самої держави очікують самостійного визначення нагальності проблеми бездомних, виділення необхідних коштів для створення цен-



трів надання соціальних послуг тощо. Протягом 2011 року місцеві бюджети не отримували коштів від держави на фінансування заходів, пов'язаних із соціальною адаптацією бездомних. Асоціацією міст було направлено відповідне звернення до Віце-прем'єр-міністра – Міністра соціальної політики з проханням посприяти у виділенні державної цільової субвенції для забезпечення фінансування закладів для бездомних та осіб, звільнених з місця позбавлення волі. Ініціатива була підтримана учасниками засідання постійно діючого дорадчого органу Кабінету Міністрів України – Ради з питань соціального захисту бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, яке відбулося у листопаді 2011 року.

У звітному році, крім негативних тенденцій «перекладання» фінансування делегованих повноважень на місцеве самоврядування слід відзначити і окремі позитивні зміни в соціальній сфері. Відбулося довгоочікуване поетапне підвищення заробітних плат її працівників з 1 липня, 1 жовтня і 1 грудня 2011 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 11.05.2011 № 524 «Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери». Крім того, постановою Кабінету Міністрів від 30.03.2011 № 310 з 01.07.2011 збільшено розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного

розряду, відповідно були підвищені посадові оклади (ставки) вищих категорій працівників бюджетної сфери. Зокрема, посадовий оклад вчителя вищої категорії склав 1346 грн., лікаря-хірурга вищої кваліфікаційної категорії – 1537 грн. Крім того, у 2011 було встановлено додаткові надбавки у розмірі: 20 % педагогічним працівникам, 10-30 % працівникам соціального захисту населення, 10-30 % лікарям.

На фоні цих позитивних змін негативно виглядало їхнє фінансове забезпечення, оскільки держава постійно «наздоганяла» здійснене нею підвищення. Невдоволення населення відсутністю своєчасної і повної виплати зарплатні та доплат подекуди виливалось у мітинги та протести.

Почастішали в 2011 році випадки, коли, через неналежне фінансування державою соціальних пільг та допомог, громадяни зверталися до суду із заявами про стягнення сум заборгованості з надання таких пільг. Підрозділи праці та соціального захисту органів самоврядування притягувалися до суду як відповідачі з питань виплат, передбачених законодавством, але не забезпечених коштами в законі про держбюджет. За результатами розгляду таких звернень суди накладали арешти на рахунки органів соціального захисту, місцевих рад, їх виконавчих комітетів. Прийнятий у 2011 році Закон України «Про судовий збір», який набув

чинності з 01.11.2011, передбачає звільнення від сплати судового збору органів праці та соціального захисту населення, як позивачів та відповідачів за позовами до суду щодо призначення і виплати всіх видів державної соціальної допомоги, компенсацій, виплат та доплат, встановлених законодавством. Звісно, таке звільнення дещо знизило навантаження на місцеві бюджети, але не призвело до зменшення кількості судових спорів.

З метою упорядкування погашення заборгованості держави Кабінетом Міністрів України був розроблений законопроект «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Крім врегулювання зазначеного питання, проектом передбачається виплата соціальних виплат та допомог у розмірах, визначених Кабінетом Міністрів. Фактично, йдеться про запровадження «ручного» управління розмірами соціальних допомог, пільг, виплат, встановлених законодавством. В разі прийняття законопроекту можна прогнозувати зростання незадоволення соціально-вразливих верств населення через зниження отримуваних ними виплат. Відповідно кількість скарг та позовних заяв до органів місцевого самоврядування збільшуватиметься.

Варто відзначити, що Асоціації міст України вдалося захистити позиції органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення зайнятості населення щодо

здійснення фінансування заходів з працевлаштування. Проектом Закону України «Про зайнятість населення», розробленого Мінсоцполітики, пропонувалося покласти фінансування тимчасових робіт, що організуються роботодавцем за сприянням державної служби зайнятості, на роботодавців, місцеві бюджети, інші джерела. З врахуванням численних зауважень, із законопроекту було вилучено невинуватану норму про обов'язок органів самоврядування оплачувати тимчасові роботи з місцевих бюджетів.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що настрої відповідальних за державну політику в соціальній сфері тяжіють до поступового перекладення обов'язку щодо фінансування дотримання державних соціальних стандартів на органи місцевого самоврядування. При цьому, по суті, ігнорується Конституція України, де статтею 142 передбачено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою», та стаття 67 закону «Про місцеве самоврядування в Україні», за якою «рішення органів виконавчої влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів».



ІХ. ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Підписавши низку міжнародних документів, серед яких - Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та її Факультативний протокол; Пекінська Декларація та Платформа дій задля рівності, розвитку і миру; Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) № 100, № 111, № 156; Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод; Європейська соціальна хартія (переглянута) та деякі інші - наша держава взяла на себе зобов'язання щодо втілення міжнародних стандартів дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у суспільстві.

Окрім цього, як країна-учасниця ООН, Україна зобов'язалася до 2015 року виконати проголошені Декларацією ООН та підписані Президентом України «Цілі Розвитку Тисячоліття». Серед восьми цілей розвитку у Пакті «Цілі тисячоліття» - глобальному стратегічному документі найвищого рівня - визначено: «Розвивати гендерну рівність та надавати повноваження жінкам». Це передбачає і забезпечення гендерного співвідношення 30 до 70% серед депутатів та вищих посадовців органів місцевого самоврядування.

На виконання міжнародних зобов'язань України Верховна Рада передбачила принцип ген-

дерної рівності в Конституції, за статтею 24 якої «рівність прав жінки та чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у суспільно-політичній... діяльності...».

Гендерний паритет відображено у низці законодавчих актів України, в тому числі в законі «Про державну службу». Стаття 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» забороняє обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, в тому числі залежно від статі.

Практичне втілення принципу рівності статей передбачає й Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків», що набрав чинності 1 січня 2006 року. Його метою є досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України.

В Законі визначено поняття «гендерна рівність», як «рівний

правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства», визначаються терміни «сексуальні домагання», «дискримінація за ознакою статі», «позитивні дії», «гендерно-правова експертиза» та ін.; вказуються також механізми і принципи забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі, у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. №1834 було затверджено «Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року», відповідно до доручення Прем'єр-міністра України від 29.03.2010р. №13806/1/1-10 був розроблений проект державної програми з утвердження гендерної рівності на період до 2016 року. Зазначені документи спрямовані на юридичне забезпечення гендерного моделювання способу життя українського суспільства, визначення основних напрямів державної гендерної політики.

Окрім цього, законом «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» передбачена можливість проведення гендерно-правової експертизи законодавчих актів. На сьогодні розробка проектів таких ак-

тів здійснюється з обов'язковим врахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

Проте діючі механізми та інструментарії забезпечення гендерної рівності в Україні досі залишаються недосконалими. За показниками Індексу гендерного розриву (ІГР) за 2010 рік Україна посіла 63 місце серед 134 країн світу, і цей показник погіршився порівняно з попередніми роками:

У 2006 році Україна посідала 47 місце,
у 2007 – 57 місце,
у 2008 – 62 місце,
у 2009 – 61 місце

Дослідження ІГР базується на 4 основних показниках гендерної рівності, серед яких і політична складова та доступ до участі в структурах, які приймають рішення.

Дискримінація в процесі працевлаштування та професійного розвитку, секторальна професійна сегрегація призводять до суттєвого розриву в оплаті праці жінок і чоловіків, що зумовлює обмежений доступ жінок до економічних ресурсів, які є неодмінною умовою для участі у політичному житті. Жінки переважають у складі зайнятих в галузях з ниж-



чою заробітною платою, зокрема, в бюджетній сфері – освіті, охороні здоров'я, секторі соціальних послуг.

Керівні ж ролі в економіці, як і в політиці, сьогодні здебільшого відіграють українські чоловіки, що перешкоджає досягненню рівності у суспільстві, просуванню гендерно-чутливої політики до інших сфер життя, посиленню соціальної орієнтації державної політики. Для виконання цих завдань нагальною постає потреба інкорпорування гендерної проблематики у всі програми та стратегічні напрямки розвитку суспільства – на всіх його рівнях, в тому числі і на місцевому.

Рівень місцевого самоврядування знаходиться найближче до громадян і справляє визначальний вплив на забезпечення базових потреб і якість життя жінок і чоловіків. Цей рівень публічної влади найкраще пристосований для того, щоб залучати як жінок, так і чоловіків до процесу прийняття рішень, які стосуються їхнього життя. Проте жінки й чоловіки не мають рівного доступу до контролю над базовими послугами місцевої влади, оскільки жінки й надалі недостатньо представлені серед політичного керівництва та управлінців та місцевому рівні.

В цілому частка жінок у місцевому самоврядуванні становила на 31 грудня 2010 року 75,9 %

(75753 осіб) від загальної чисельності⁴.

При цьому серед керівників жінки також склали більшість – 62% (25684 осіб). Однак жодна з них не мала першої категорії службовця органів місцевого самоврядування і лише 4 мали другу категорію, а 116 – третю. Зате серед службовців 5 категорії жінки склали 79,3% (17998).

Серед спеціалістів в органах місцевого самоврядування на 31 грудня 2010 року жінок було 85,8% (50069), з них першої та другої категорії не мала жодна, третю мало 2 жінки, проте серед службовців п'ятої категорії 79,4% були жінками, шостої – 85,8%, сьомої – 86,2%.

Недостатньою залишається також чисельність жінок у складі депутатів міських рад великих міст. Так, чисельність жінок в міських радах обласних центрів станом на березень 2010 р. та грудень 2011 р. за даними дослідження Українського жіночого консорціуму та АМУ складала:

№	Міська рада	Жінки, %	
		2010	2011
1	Полтава	34	33
2	Запоріжжя	30	31
3	Кіровоград	25	25
4	Чернігів	24	26
5	Дніпропетровськ	22	25
6	Житомир	22	22

7	Луганськ	21	21
8	Суми	20	20
9	Ужгород	18	18
10	Рівне	17	17
11	Хмельницький	15	15
12	Чернівці	15	24
13	Луцьк	14	14
14	Миколаїв	14	13
15	Донецьк	13	13
16	Херсон	13	21
17	Черкаси	13	12
18	Харків	12	11
19	Одеса	11	15
20	Тернопіль	10	8
21	Івано-Франківськ	7	12
22	Львів	7	6
23	Севастополь	7	7
24	Вінниця	6	16
25	Сімферополь		8

У складі депутатів Київської міської ради VI скликання є лише 15 % жінок.

Бачимо, що показник співвідношення 30% жінок до 70% чоловіків, встановлений Пактом «Цілі тисячоліття», у складі переважної більшості міських рад міст-обласних центрів України поки що не досягається. Приємний виняток складають Полтавська та Запорізька міські ради.

15-16 листопада за ініціативи Асоціації міст України та Федерації канадських муніципалітетів у Києві відбувся Форум місцевого самоврядування з питань забезпечення рівних прав та можли-

востей жінок і чоловіків, в якому взяли участь понад 130 осіб: міські голови та депутати міських рад міст-членів АМУ; представники центральних органів виконавчої та законодавчої влади; науковці; представники Канадського агентства міжнародного розвитку, Федерації канадських муніципалітетів, міжнародних (Фонд народонаселення ООН, Міжнародна організація праці, Програма розвитку ООН) та неурядових організацій.

Інтерактивний формат форуму надав можливість обговорити гендерні аспекти ринку праці: можливості зайнятості, доступу до керівних посад та економічних ресурсів; питання рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків у бізнесі і підприємстві; у доступі до безпечної території міст; окреслити стратегії та підходи, що забезпечать краще врахування питань гендерної рівності у розробці, реалізації та оцінці соціально-економічних програм та проєктів, а також в структурі, політиці та діяльності органів місцевого самоврядування, ознайомитися з політикою і практикою окремих міст України і Канади щодо забезпечення гендерного паритету.

Підсумком тематичних групових обговорень було визначення конкретних кроків/заходів для ефективного вирішення того чи іншого питання на місцевому рівні. Серед першочергових заходів



/кроків були названі впровадження гендерних підходів у діяльність служби зайнятості – для забезпечення рівного доступу до професійного навчання, перенавчання та можливостей зайнятості для жінок та чоловіків з метою подолання стереотипів щодо існування «жіночих» та «чоловічих» професій, зменшення професійної сегрегації тощо; заохочення та підтримка гендерно чуйної політики працедавців, гендерно чуйного службового середовища (формування гендерно збалансованого резерву кадрів; політика догляду за дітьми, політика батьківської відпустки і т.п.; гнучкий графік; попередження та недопущення випадків прямої і прихованої дискримінації у практиці винайму на роботу, в кар'єрному просуванні тощо); тісна співпраця із ЗМІ у пропагуванні гендерної культури та подоланні гендерних стереотипів; співпраця з неурядовими організаціями, використання їх потенціалу щодо представлення і захисту інтересів жінок; розробки і реалізації освітніх програм з пропагування культури гендерної рівності та інші.

Особливо наголошувалося на важливості запровадження гендерно розрізненої статистики у містах та гендерного аналізу; врахуванні гендерних підходів у бюджетних процесах на місцевому рівні. Зазначалося, що запровадження гендерної статистики

сприятиме аналізу гендерних тенденцій в економічному та соціально-суспільному житті міст; допоможе оцінити реальне становище жінок і чоловіків в економічній та політичній сферах міст, в освіті та охороні здоров'я, дозвіллі та відпочинку, громадському житті.

Підкреслювалася важливість врахування реальних потреб жінок і чоловіків при розподілі ресурсів, необхідність аналізу бюджету щодо того, чи мають різні групи населення рівний доступ до отримання послуг, до ресурсів, до контролю за їх використанням; переструктурування доходів і витрат, що дозволяє розподіляти і використовувати бюджетні кошти більш ефективно.

Результати роботи форуму дозволили зробити висновок, що питання жіночої політичної участі потребують більш уважного розгляду в рамках місцевої політики, адже завдяки жіночому представництву забезпечується присутність інтересів жінок у всіх сферах життя; створюються умови для нових сфер впливу, які, в свою чергу, сприяють позитивним змінам у суспільстві.

ВИСНОВКИ

1 Протягом 2011 року *давно назріле реформування місцевого самоврядування, як і територіальної організації влади взагалі, розпочато чи, принаймні, наближено не було.* Замість внесення на розгляд Уряду проектів законодавчих актів, спрямованих на реалізацію вже чинної Концепції реформи місцевого самоврядування, Мінрегіоном наприкінці року був розроблений новий проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, який не має істотних відмінностей від чинної Концепції і, фактично, лише відсуває терміни здійснення реформи до 2015 року. Тому 2011 рік для реформи місцевого самоврядування можна вважати втраченим.

2. *Практикою підтвердилися вади Податкового кодексу, на які представники АМУ, інші учасники роботи над ним у профільному Комітеті Верховної Ради вказували ще в період його розробки, але розробники тоді до їхніх зауважень і пропозицій не прислухалися.* Внаслідок цього у міст виникли проблеми, зокрема, з фінансовим забезпеченням ремонту та реконструкції вулиць, для вирішення яких Урядові та Верховній Раді протягом року довелося прийняти низку нормативно-правових актів. Крім того, по-

даткові умови, несприятливі для дрібного та середнього бізнесу, призвели до масового закриття та переходу в тінь суб'єктів цієї сфери місцевої економіки, а також, відповідно, до недоотримання місцевими бюджетами доходів від єдиного податку. В жовтні Верховна Рада була внесли до Податкового кодексу зміни, спрямовані на нормалізацію ситуації з підприємництвом.

3. *Бюджетні ресурси органів місцевого самоврядування не лише не зросли, а навіть зменшилися.* Уряд всупереч вимогам Конституції України не в повній мірі фінансував виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, тому вони вимушені були дофінансовувати виконання цих повноважень з місцевих бюджетів, причому в більшому розмірі, ніж у попередні роки. Для покриття дефіциту місцевих бюджетів наприкінці бюджетного року Урядові довелося виділяти додаткові значні фінансові ресурси, про нестачу яких асоціації органів місцевого самоврядування заявляли ще під час підготовки проекту закону про Державний бюджет на 2011 рік.

4. Незважаючи на певний поступ в допущенні асоціацій органів місцевого самовряду-



вання до участі в бюджетному процесі на державному рівні, на підтримку їхніх запитів ключовими Комітетами Верховної Ради, на зростле розуміння проблем місцевого самоврядування Міністерством фінансів, їхні пропозиції, звернення щодо долі місцевих бюджетів у Державному бюджеті України на 2012 рік так само значною мірою не враховано у остаточній редакції Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік».

5. Натомість *протягом року вищими органами державної влади вживалися заходи, спрямовані на обмеження місцевого самоврядування громад*. Так, у березні набрав чинності Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким місцеві ради позбавлено впливу на будівництво на відповідних територіях і передано всі важелі цього впливу підпорядкованому Центрові органу – Держархбудінспекції. У липні Президентом України вето вето прийнятий Верховною Радою сприятливий для місцевого самоврядування закон «Про облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна». Протягом року Держземагентством розроблено декілька версій законопроекту, яким землі в межах сіл, селищ та міст районного значення передбачається передати до юрисдикції районних державних

адміністрацій.

6. У той же час окремими міністерствами готувалися документи, приймалися галузеві акти щодо започаткування нових державних програм, нових створюваних на місцевому рівні установ, посад без виділення відповідних коштів з державного бюджету, що не можна розглядати інакше як *перекладення на місцеві бюджети обов'язку фінансування зазначених заходів держави за рахунок обмеження можливостей здійснення органами місцевого самоврядування передбачених законодавством власних повноважень*.

У зв'язку з таким станом місцевого самоврядування в нашій країні в 2011 році актуальними залишаються всі основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні на найближче майбутнє, сформульовані в минулорічному звіті «Місцеве самоврядування в Україні в 2010 році», а саме:

1. Приведення чинного національного законодавства, в тому числі Конституції України, у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування. Забезпечення дотримання Європейської хартії в нових законодавчих актах, що стосуються місцевого самоврядування.

2. Оптимізація територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування для

забезпечення його матеріально-фінансової, інфраструктурної, кадрової спроможності здійснювати повноваження щодо надання належного переліку якісних публічних послуг громадянам, а також для місцевого економічного розвитку.

3. Передача повноважень з надання основних публічних послуг на рівень органів місцевого самоврядування укрупнених територіальних громад, а повноважень з контролю за відповідністю якості надання зазначених послуг державним стандартам – місцевим органам виконавчої влади.

4. Наділення органів місцевого самоврядування громад власними джерелами доходів відповідно до їхніх повноважень – передусім віднесення до місцевих податків податку на землю і запровадження всеохопного щодо майна та посилюючого для всіх громадян місцевого податку на нерухоме майно.

5. Наділення районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад власними виконавчими органами з повноваженнями щодо виконання завдань соціально-економічних завдань розвитку та життєзабезпечення відповідних територій.

6. Дальше вдосконалення виборчої системи в напрямі дотримання демократичних прин-

ципів реалізації волевиявлення громадян, забезпечення ефективних механізмів обрання на посади сільських, селищних, міських голів висококваліфікованих фахівців та формування якісного депутатського корпусу для місцевих рад.

7. Упровадження механізмів та європейських практик доброго врядування на місцевому рівні, тісніше залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень на місцевому рівні. Дальше вдосконалення та ефективніше використання практики проведення Європейських тижнів місцевої демократії в Україні.

8. Забезпечення узгодження інтересів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі в питаннях раціонального розподілу повноважень та фінансових ресурсів для їх реалізації відповідно до європейських принципів та за механізмами, передбаченими Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Враховуючи розроблену законопроектну базу та високий рівень консенсусу між гілками влади щодо всіх питань, за належної політичної волі керівництва держави зазначені завдання могли б бути реалізовані протягом 2012-2015 рр.



ЗМІСТ

Вступ	2
Реформа місцевого самоврядування: шляхом Сізіфа	3
Нові закони – нові проблеми	9
Фінансові ресурси місцевого самоврядування та їх тенденції: фінанси співають романси	18
Бюджетний процес: розмова з глухим	25
Податковий кодекс: робота над помилками	33
Нерухомість як ресурс: юшку наливають, ложку відбирають	39
Хто воює з громадами за межу?	46
Тарифна політика в комунальній сфері: чи переможе здоровий глузд?	51
Державні стандарти соціальної сфери коштом місцевих бюджетів	56
Гендерна рівність та місцеве самоврядування України	61
Висновки	66

Авторський колектив:

Мягкоход В.М.
Карабутова В.В.
Пархоменко В.Г.
Рабошук Я.О.
Слобжан О.В.
Томнюк О.Є.
Чернявська Л.Н.

За редакцією Пітцика М.В.



для нотаток

“Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” (ДIALOG)



для нотаток

