



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю. Б. Молодожен\*

### ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОСЛІДЖЕННЯ ФАКТИЧНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Розв'язання багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем її проживання. Зокрема, наявність у територіальних громад достатньої кількості матеріальних та фінансових ресурсів дає можливість ефективно реалізовувати завдання та повноваження місцевого самоврядування. На жаль, із року в рік можна спостерігати погіршення умов проживання мешканців територіальних громад та низьку якість адміністративних послуг, що їм пропонуються. Однак, будь яка теза потребує підтвердження конкретними фактами, а саме реальними цифрами, які характеризують якість життя населення на певних територіях, наявність потенційних ресурсів та ефективність управління ними органами місцевого самоврядування.

Проблеми підвищення якості життя населення та ефективного використання наявного потенціалу територій знайшли відображення у працях вітчизняних вчених, а саме Ю. Шарова, В. Кравченка, І. Проніної, Н. Дієвої, О. В. Рубай.

Метою публікації є аналіз стану фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць України базового рівня за матеріалами обстеження, проведеного у 2002 році Міністерством економіки України.

Відповідно до поставленої мети, автором було заплановано:

- опрацювати наявні матеріали та проаналізувати стан фінансово-матеріальної бази сільських, селищних та міських територіальних громад до прийняття Бюджетного Кодексу України;
- з'ясувати наявність міжрегіональної диференціації обсягів доходів та видатків місцевих бюджетів на базовому рівні;
- зробити висновки щодо результатів дослідження.

Також цієї статтею автор планує розпочати низку публікацій щодо змін, які відбулися в територіальних громадах після прийняття Бюджетного Кодексу, і як це вплинуло на якість життя населення.

© Молодожен Ю. Б., 2006

\* докторант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат технічних наук



З метою розвитку місцевого самоврядування в Україні як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його державної підтримки, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 13.03.2002 року № 123 були затверджені Заходи щодо виконання завдань, передбачених Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні<sup>1</sup>.

Серед кола визначених завдань було заплановано проведення вибіркового обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів та стану фінансового забезпечення надання місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування управлінських, адміністративних (державних) та громадських послуг. З центральних органів виконавчої влади відповідальним за виконання зазначеного заходу було визначено Міністерство економіки України.

З метою комплексного вивчення проблеми та чіткої організації роботи була створена міжвідомча робоча група з представників Мінфіну, Мінпраці, Мінтрансу, Мінкультури, МОН, МОЗ, Держкомстату, ДПА, Держбуду, Держжитлокомунгоспу, Держкомзему, Укравтодору, Мін'юсту, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, асоціацій та громадських організацій органів місцевого самоврядування. Цією групою були розроблені та направлені до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій рекомендації щодо організації проведення обстеження, відповідно до яких регіональні робочі групи здійснили збір інформації та її первинну обробку.

Аналіз фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів проведено за матеріалами обстеження 21 області (Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Чернівецької, Чернігівської) та Автономної Республіки Крим.

Обстеженням у кожній області були охоплені всі міста обласного підпорядкування та 5-6 районів, відібраних, як за показниками чисельності населення (до 30 000 жителів, 40 000-60 000 та більше 60 000 жителів), так і за показниками середнього рівня доходів і видатків районних бюджетів на одну особу (мінімальні — середні — найвищі). В кожному районі були обстежені 5-6 міст районного значення, або селищ міського типу (до 5 000, до 15 000 та більше 20 000 осіб) і 5-6 сіл та селищ за показниками населення до 1 500, до 3 000 та понад 5 000 жителів.

Враховуючи ступінь повноти наданого обласними державними адміністраціями матеріалу та рівень якості його опрацювання, для проведення детального аналізу були визначені 9 базових областей — Донецька, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Львівська, Одеська, Полтавська, Рівненська. В цих областях зібрані дані щодо фінансово-економічного стану, матеріальної бази (комунального майна та комунальних підприємств), динаміки розвитку трудових ресурсів та стану справ із виконанням повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В межах власних наукових досліджень основна увага автора при аналізі матеріалів обстеження була привернута до ситуації в територіальних громадах базового рівня — сільських та селищних радах. Зокрема аналізувався стан комунального майна, обсяги фінансування соціальної сфери та інші показники.

Як виявив аналіз у власності сільських, селищних рад та на утриманні їх бюджетів знаходилися:

- бюджетні установи соціально-культурного забезпечення в галузях освіти, охорони здоров'я, культури;

<sup>1</sup> ОВУ. — 2002. — № 31. — Ст. 1483.



- комунальні підприємства у сфері житлово-комунального господарства.

На території близько 33 відсотків обстежених сільських, селищних рад працювали дошкільні заклади, які утримувалися за рахунок їх бюджету, ще у 13 відсотків сіл працювали дитячі садки, що утримувалися за рахунок районного бюджету.

Проведений аналіз видатків на утримання дошкільних закладів засвідчив, що за 2000-2001 роки за рахунок місцевих бюджетів не було проведено жодного капітального ремонту (а більшість будівель побудовано в 30-40 років тому). До 10 відсотків дошкільних закладів не працюють у зимовий період (нестача коштів на паливо або потребують капітального ремонту системи енергозабезпечення). Матеріально-технічна база дошкільних закладів потребує оновлення (більше 80 % зносу). На території окремих сільських (селищних) рад, до складу яких входять 3-5 сіл і загальна чисельність населення перевищує 2 000 осіб, працюють школи — дитячі садки. В своїй більшості вони утримуються за рахунок районного бюджету.

Із закладів культури на території кожної сільської ради розташовані будинки культури і бібліотека. Понад 50 відсотків клубів потребують капітального ремонту як будівлі, так і системи життєзабезпечення. Матеріальна база клубів (меблі, костюми, сценічне обладнання, аудіо-відео-техніка, музичні інструменти тощо) знаходиться у незадовільному стані і протягом останніх років не оновлювалася. Бібліотеки не мають можливості оновлювати книжковий фонд, тому переважна більшість їх знаходиться на утриманні районних бюджетів.

Дільничні лікарні обслуговують територію декількох (2-3) сільрад і утримуються з районного бюджету (рахуються як філії центральних районних лікарень). Є поодинокі випадки (при чисельності сільських, селищних рад більше 5 000 жителів), коли дільничні лікарні утримуються за рахунок сільських, селищних бюджетів. Це стосується і медичних амбулаторій. Фельдшерсько-акушерські, фельдшерські пункти утримуються в більшості випадків за рахунок місцевих бюджетів. Але є райони, в яких всі ці медичні заклади утримуються за рахунок районного бюджету. Загальний стан матеріально-технічної бази сільських медичних закладів незадовільний. Будівлі 40 відсотків медичних закладів потребують капітального ремонту або ремонту систем життєзабезпечення. Медичне обладнання застаріле (на 80 % поставлене 20-30 років тому, потребує заміни). Закупівля медикаментів, що здійснюється за рахунок затверджених у місцевих бюджетах 0,1-0,5 відсотків від загальних коштів на їх функціонування, не забезпечує ліками навіть пільгові категорії населення.

Комунальні підприємства на території обстежених сільрад діють у сфері житлово-комунального господарства. На територіях майже 40 відсотків сільрад діють локальні системи централізованого водопостачання, каналізації, тепло- і газопостачання (тобто, які охоплюють від 15 до 40 відсотків житлового фонду), в той час, як комунальні підприємства по їх утриманню створені тільки на території 9 із обстежених сільських, селищних рад, ще на території 8 сільрад діють підрозділи районних комунальних підприємств, які утримуються із районного бюджету (в основному у сфері забезпечення теплопостачання). Спеціалізовані комунальні підприємства з благоустрою, ремонту автомобільних доріг, видалення та переробки твердих побутових відходів на території обстежених сільрад відсутні.

Матеріальна база комунальних підприємств, особливо системи водо-, тепло, газопостачання застаріла. Потребує ремонту від 40 до 60 відсотків відповідних мереж.

Більше третини сільських населених пунктів не мають зупинок громадського транспорту, три чверті сільських населених пунктів мають неосвітлені вулиці, твердим покриттям забезпечено 46 % від загальної протяжності сільських вулиць обстежених населених пунктів.

Водночас слід відзначити, що видаткова частина сільських бюджетів на той час формувалася на основі прогнозних показників видатків, розроблених відповідними підрозділами районних державних адміністрацій та централізованими бухгалтеріями. Формування цих показників було непрозоре через відсутність законодавчого врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району, що призводило до значної диференціації фінансового забезпечення бюджетних установ як у різних областях, районах, так і в межах одного району.



Зокрема, варіація видатків на утримання органів місцевого самоврядування, в розрахунку на душу населення становила від 18,9 грн. до 52,6 грн. Видатки на утримання дільничних лікарень коливалися від 35,8 до 157 грн. на особу. Диференціація видатків на утримання фельдшерсько-акушерських пунктів сягала від 4,7 до 43,2 грн. на особу для сільських рад приблизно однакової чисельності населення.

Болючим питанням для сільських, селищних рад було також питання законодавчого врегулювання проблеми використання власних доходів (тобто, доходів місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів). Порядок фінансового забезпечення повноважень, на які передбачаються видатки з власних доходів ніяким чином не були регламентовані, нормативи витрат на їх виконання відсутні. Тому, під час формування місцевих бюджетів власні доходи на 70-90 відсотків їх обсягу враховувалися у видатковій частині на виконання повноважень, видатки на які враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. У цьому випадку на благоустрій, позашкільну освіту, житлово-комунальне господарство, ремонт автодоріг, місцеві програми соціального захисту та інше залишалося від 5 до 20 відсотків власних доходів (є приклади виділення на благоустрій сіл із населенням 1 300 чоловік всього 300 грн. на рік).

Саме тому законодавче визначення мінімального переліку послуг, які повинні надаватись сільськими, селищними органами самоврядування (за рахунок закріплених і власних доходів місцевих бюджетів) повинно супроводжуватись розробкою державних мінімальних соціальних нормативів у всіх сферах життєдіяльності і визначенням порядку їх фінансового забезпечення.

За підсумками виконання бюджетів в обстежених сільських населених пунктах у 2001 році, середній рівень закріплених доходів на одного сільського жителя становив 21,6 грн. Коливання рівня закріплених доходів відбувалося від 0,1 грн. (1,4 % від загальної кількості обстежених сільрад) до 216,1 грн.

Більше 95 відсотків закріплених доходів формуються переважно за рахунок :

- прибуткового податку з громадян — від 0 (13 % обстежених сільрад у Закарпатській, Запорізькій та Одеській областях) до 90 відсотків загальної суми закріплених доходів (50 % обстежених сільрад усіх областей мають такий обсяг податку), при цьому обсяг податку сильно диференційований по роках і залежить від стану економічної діяльності розташованих на територіях сільрад сільськогосподарських підприємств;

- державного мита в частині, що належить відповідним місцевим бюджетам становить від 0 (14,7 % обстежених сільрад) до 50 (2,7 % обстежених сільрад) відсотків загальної суми закріплених доходів (обсяг залежить від присутності на території сільради підприємств, що експортують продукцію за кордон або від місцезнаходження сільради у прикордонних територіях);

- плата за торговий патент на здійснення окремих видів підприємницької діяльності — від 1,5 до 5 відсотків загальної суми закріплених доходів у середньому по обстежених областях. Обсяг надходжень податку залежить від стану економічної діяльності на території сільради малого підприємництва.

За підсумками 2001 року закріплені доходи в бюджеті сільської, селищної ради в середньому склали 38,8 відсотків від його загальної дохідної бази (без врахування обсягів міжбюджетних трансфертів).

Підсумки виконання власних доходів бюджетів обстежених сільських та селищних рад за 2001 рік виявили, що середній рівень власних доходів на одного сільського жителя становив 22,1 грн.; коливання рівня власних доходів — від 3,0 грн. до 75 грн. на жителя .

Більше 95 відсотка власних доходів сільського (селищного) бюджету формуються за рахунок:

- плати за землю — від 4 до 90 відсотків;
- фіксованого сільськогосподарського податку від 5 (більше 56 відсотків обстежених сільрад) та понад 50 відсотків загальної суми (7,7 відсотків обстежених сільрад) власних доходів;
- місцевих податків і зборів — до 5 відсотків загальної суми власних доходів у 46,8 відсотках обстежених сільрад, більше 35 відсотків загальної суми мали 4,1 відсоток обстежених сільрад (середній рівень — 9 відсотків загальної суми).



Обсяг надходжень по останніх двох податках залежить від стану розвитку малого підприємництва. З 2000 року спостерігалася загальна тенденція підвищення обсягів надходжень до місцевих бюджетів за цими видами податків на 5-10 відсотків на рік.

За підсумками 2001 року власні доходи в бюджеті сільської, селищної ради склали в середньому 61,2 відсотків загальної суми доходів (без врахування обсягів міжбюджетних трансфертів).

Аналіз матеріалів обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів засвідчив:

· Існування значної міжрегіональної диференціації обсягів доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу на базовому рівні. Коливання обсягів доходів на одного жителя села (від максимального до мінімального) сягає:

- по закріплених доходах — 52 рази (Донецька і Закарпатська області);
- по власних доходах — 7,5 рази (Донецька і Закарпатська області);
- по видатках, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів — 5,8 рази (Донецька і Закарпатська області);
- по видатках, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів — 50 разів (Донецька і Львівська області).

· Рівень доходів територіальних громад базового рівня (село, селище) не забезпечує фінансування першочергових соціальних потреб та утримання бюджетних установ та комунальних підприємств, які їх задовольняють. Частково ця проблема вирішується шляхом надання дотації з районних бюджетів (рівень дотацій у загальних видатках сільських бюджетів сягає 90 відсотків) та передачі 20-50 відсотків бюджетних установ на утримання району (дошкільні заклади, фельдшерсько-акушерські пункти, дільничні лікарні, клуби, житлово-комунальні підприємства). Тобто, територіальні громади базового рівня не в змозі виконувати визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження в повному обсязі.

· Стан матеріальної бази бюджетних установ (дитячі садки, школи, фельдшерсько-акушерські пункти, дільничні лікарні, клуби) на селі незадовільний. За період 2000-2001 рік у жодному бюджеті не передбачались кошти на проведення капітальних ремонтів та будівництво цих закладів. У нормативах фінансового забезпечення з утримання цих закладів не передбачались кошти на заміну обладнання та забезпечення надання безоплатних послуг пільговим категоріям населення (які встановлені законодавством України).

Таким чином, аналіз матеріалів обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, стану фінансового забезпечення надання місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування адміністративних та громадських послуг населенню виявив значну міжрегіональну диференціацію обсягів доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу на базовому рівні.

Зазначені проблеми потребували вирішення через механізм врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища шляхом визначення оптимальних мінімальних нормативів фінансового забезпечення з метою надання якісних громадських послуг населенню незалежно від місця проживання відповідно встановлених мінімальних соціальних стандартів. Введення в дію у 2002 році Бюджетного кодексу України дозволило вирішити низку проблем, які були виявлені під час обстеження, але наскільки це вдалося автор розгляне у наступних публікаціях. Результати обстеження ще раз підтвердили нагальну необхідність розробки механізмів формування самодостатніх територіальних громад, здатних забезпечувати на належному рівні вирішення питань місцевого значення.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 18 від 19 травня 2006 року)*