



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В.М. Олуйко\*

### УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ДЕРЖАВИ САМОВРЯДНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

За оцінками авторитетних фахівців, Україна володіє унікальним природно-ресурсним потенціалом, основну компоненту якого складають не копалини, хоча вони є чималі і на жаль з часом вичерпуються, а родюча земля (благо, за розумного користування, вічне). І, отже, з часом вага цього потенціалу лише зростатиме. Лише одна цифра: вже сьогодні, за умов вмілого господарювання, Україна могла б прогодувати близько 150 мільйонів людей, тобто три України.

Однак, маючи на додачу до цього потенціалу ще й працьовитий високоосвічений народ, Україна перебуває далеко не в найкращому стані.

Оплата праці за одну годину роботи в Україні майже в 20 разів менша, ніж на підприємствах США. Сім мільйонів наших співгромадян опинилися на заробітках за кордоном. Населення України протягом минулих років скоротилося майже на 5 мільйонів. За структурою смертності Україна нагадує країни третього світу, де чоловіки помирають, здебільшого не в похилому, а цілком у працездатному віці...

І це при тому, що за індексом людського розвитку, який враховує не тільки рівень життя, а й освітній рівень населення, наше відставання від провідних держав світу не є аж таким драматичним.

За таким інтегрованим показником як ВВП на душу населення Україна перебуває в кінці першої сотні держав. Щоб досягнути рівня першої десятки, за природно-ресурсним потенціалом (на місце в якій ми по праву могли б претендувати — і саме таку мету поставив перед суспільством президент Віктор Ющенко в своїй інавгураційній промові на Майдані), Україна повинна збільшити свій сьогоднішній показник ВВП на душу населення (близько 2000 доларів на рік в паритеті купівельної спроможності) принаймні в 10 разів...

Перш ніж відповідати на запитання “що робити?”, необхідно спочатку розібратися в глибинних причинах, які пояснюють нинішній стан справ. Чи найголовнішим з них є те, що: по-перше, в Україні досі не створено зрілого суспільства європейського типу, кістяком, якого є нація; друге — найбільшим дефіцитом в Україні є дефіцит на ефективну владу, здатної діяти в ім'я національного інтересу. Проблема народження нації — це окрема дискусія. Завдання цієї доповіді привернути увагу до питання ефективної влади, як її організувати і чому місцеве самоврядування

© Олуйко В.М., 2005

\* народний депутат України, голова Наглядової ради Хмельницького університету управління та права, кандидат наук з державного управління, доцент



є наріжним каменем у вирішенні цієї проблеми.

Стаття 5 Конституції України проголошує: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”.<sup>1</sup>

Спробуємо ще раз уважно прочитати, про що нам говорить ця основоположна стаття Конституції.

З неї стають зрозумілі, принаймні, чотири дуже важливі положення. По-перше, влада неподільна, вона єдина і цегментом цієї єдності є народ, як її єдине джерело. По-друге, є три суб'єкти організації, є три суб'єкти здійснення влади — народ, державні органи влади, місцеве самоврядування. По-третє, всі ці суб'єкти мають одну природу, але є поняттями не тотожними, особливо це стосується розуміння того, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади. По-четверте, всі суб'єкти організації влади є ланками єдиного ланцюга. А міцність ланцюга, як відомо, вимірюється міцністю найслабшої ланки, отже, навіть бездоганно організована державна влада не зможе забезпечити людям нормального життя, якщо не спирається, як на партнера, на дієве місцеве самоврядування та реальне народовладдя.

Якою ж є модель сучасної української влади? Насамперед, маємо гіперцентралізованого монстра практично незалежного від народу конгломерату державної влади. Маємо напівживе самоврядування лише на рівні міст обласного значення (в малих містах, селищах і селах його цілковито задушено безгрош'ям, а в районах та областях — вертикаллю державної виконавчої влади). І маємо цілковиту відсутність реальних механізмів прямого народовладдя у вирішенні державних і місцевих проблем.

Що ж на шляху до ефективної влади є важливим? Все! Всі три інститути варто змінювати. Але є золота ланка цього ланцюга — місцеве самоврядування. Чому? Бо це ж найслабший на сьогодні суб'єкт організації влади. З іншого боку тільки через місцеве самоврядування ми можемо виховати смак до реального здійснення влади безпосередньо з боку народу.

Щоб підкреслити глибину проблем, які перед ним постали, назвемо низку промовистих цифр. Рівень бюджетного забезпечення України, як вже було показано, більш ніж на порядок нижче Євро стандарту. Але ситуація ще гірша в розрізі різного рівня територіальних громад. Тоді, коли в столичному Києві ця цифра сягає майже 400 євро, то в обласному центрі Хмельницькому — 20, а в районному Старокостянтинові — 8. А за цим — реальні можливості (чи, точніше кажучи неможливість) вирішувати конкретні питання життя людей...

Але й далеко не всі ці гроші йдуть на житлово-комунальне господарство, шляхи впорядкування територій, організацію духовного та фізичного розвитку громадян — тобто те, що складає основу функцій місцевого самоврядування. Левову частку витрат місцевих бюджетів складають освіта (35 %), охорона здоров'я (25 %), соціальний захист (24 %) — тобто те, що за природою своєю є функцією державної влади. При цьому, якщо вага соціально спрямованих видатків місцевих бюджетів перевищує 85 %, то Державного бюджету України — складає лише близько третини. Отже, держава свідомо перекладає тягар найскладніших проблем на місцеве самоврядування, зовсім не думаючи, а чи зможе воно впоратися з цим тягарем?

Насамперед слід домогтися балансу права й відповідальності кожного органу місцевого самоврядування, причому підкріпленого спроможністю (матеріальною, фінансовою, правовою) виконувати покладені на цей орган обов'язки. Крім того, треба визначити найоптимальніший спосіб формування органів місцевого самоврядування.

Нам слід чітко визначитися з соціальним виміром реформ. Для кого і для чого вони

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



здійснюються? Безумовно, для звичайних громадян, для простих людей. Найближче до них стоять органи місцевого самоврядування. Саме вони безпосередньо опікуються щоденними потребами людей у конкретних послугах. Але, як сказано в книзі Еклезіяста: “На все є свій час, і своє місце під сонцем”.

Децентралізація влади сьогодні є нагальним питанням бодей тому, що тільки так ми можемо розв’язати сьогоднішню суперечність між гіперцентралізованою владою — і децентралізованим характером власності, понад 90 % якої вже перебуває в приватних руках.

Відтак принципами подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні повинні стати:

- самостійність місцевого самоврядування (політична, організаційна, економічна);
- партнерство органів державної влади й місцевого самоврядування (замість сьогоднішнього диктату перших над другими);
- широке інформування громадян про плани та дії влади та залучення населення до безпосереднього вирішення місцевих проблем.

Місцеве самоврядування — це не проблема міського голови чи депутата ради. Це проблема всієї України.

Що може вирішити цю проблему?

Насамперед — це політична воля вищого керівництва держави, яка повинна базуватися на глибокому розумінні організації влади на місцевому рівні. Ця воля повинна виявитися в серйозній експертизі того, що маємо сьогодні і в виробленні (з урахуванням світового досвіду й національної специфіки) чіткої картини того, що повинно бути. І ця воля повинна виявитися у послідовності й твердості при проведенні необхідних реформ.

Бо ж серйозна реформа завжди має безліч супротивників. А тому її проведення вимагає великих організаційних зусиль і хисту. Отже, реформа повинна бути досконало продумана, законодавчо оформлена й швидко впроваджена. А цього можна досягти залученням у процес не лише еліт, але й широких верств суспільства, яким буде роз’яснено суть і переваги реформи для кожної конкретної людини.

Згідно з Концепцією формування ефективного місцевого самоврядування кроками реформи стане ухвалення:

- 1) Необхідних змін до Конституції (законопроект 3207-1), які удосконалять ті норми, що сьогодні стримують розвиток самоврядування;
- 2) Нової редакції Закону про місцеве самоврядування, яка закріпить реальне самоврядування на всіх рівнях;
- 3) Закону про органи державної виконавчої влади, який регламентуватиме діяльність Уряду й місцевих державних адміністрацій;
- 4) Закону про адміністративно-територіальний устрій,
- 5) Закону про статус сільських, селищних та міських голів,
- 6) Змін до Бюджетного кодексу та податкового законодавства.

Саме ухвалення законопроекту 3207-1 відкриє шлях до втілення принципу повсюдності місцевого самоврядування, за якого кожна громада межуватиме з іншими громадами. Сьогодні ж, якщо ми подивимося на карту будь-якого району, то побачимо, що землі громад, тотожні землям забудови, є лише невеликими вкрапленнями в землі, якими фактично безконтрольно розпоряджаються місцеві державні адміністрації.

Саме ухвалення цього законопроекту не лише зміцнить самоврядування на рівні громад села, селища й міста, але й відродить повноцінне самоврядування на рівні районів та областей, де ради, нарешті, отримають право створювати власні виконавчі органи, розробляти, ухвалювати й виконувати власні бюджети.



В законопроекті 3207-1 закладені принципи децентралізації державного управління та субсидіарності, які потребують деталізації й послідовного втілення в законодавстві, насамперед — у новій редакції Закону про місцеве самоврядування. Починаючи з низового рівня, до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішити територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування. Тобто, органи місцевого самоврядування первинного рівня повинні перетворитися на органи публічної влади з повноваженнями щодо надання всього спектру громадських та управлінських послуг громадянам та юридичним особам на всій території тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. При цьому територіальна громада мусить бути дієздатною у своєму праві самостійно вирішувати громадські питання місцевого значення<sup>2</sup>.

Відповідно, до компетенції органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району або області в цілому та не можуть бути вирішені на низовому рівні. До компетенції органів виконавчої влади будуть включені питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування, або не відповідають їх завданням та функціям.

Для забезпечення формування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідності до принципу субсидіарності необхідно практично реалізувати принципи функціонування місцевого самоврядування, закладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Це набуває особливого значення з огляду на той курс, на рішучу і послідовну євроінтеграцію, який обрала Україна.

Не менш важливим є фінансово-економічне забезпечення місцевого самоврядування. Нинішній стан територій і регіонів в цьому відношенні дуже складний.

Досить сказати, що частка доходів, за якими органи місцевого самоврядування можуть визначати свою політику, не досягає й 20 відсотків. На думку деяких експертів, чинна формула розрахунку трансфертів надто жорстка і орієнтована на видаткову частину. Але незаперечним є те, що стимулювання нарощування доходів по закріплених загальнодержавних податках незначне. Практично не стимулюються адміністративно-територіальні одиниці з вищим рівнем доходів на душу населення. Можливість маневру органів місцевого самоврядування у регулюванні власних доходів, таких, як податки на землю, місцеві податки і збори, — дуже незначна<sup>3</sup>.

Необхідно відверто визнати, що досі держава проводила незбалансовану політику, яка характеризується збільшенням зобов'язань місцевих бюджетів через збільшення соціальних виплат, пільг по податках та зборах, які впливають на дохідну й видаткову частини бюджету. Спостерігається також значний дисбаланс у ресурсному забезпеченні, як у межах однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, так і на різних територіях.

На первинному рівні місцевого самоврядування фактично відсутня належна інфраструктура для планування інвестиційної діяльності. Тому на практиці здійснювати її просто неможливо.

В європейських країнах, як відомо, застосовується дві моделі місцевого оподаткування. Перша заснована на податках на майно, друга — на місцевих податках на дохід.

Втім, існує ще один варіант, при якому місцеві бюджети значною мірою залежать від надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб, яке, проте, не є місцевим податком, а делегується з центрального рівня на місцевий. В Україні серед основних власних джерел місцевих бюджетів слід визначити плату за землю та місцеві податки і збори.

На думку багатьох експертів, проблеми, які на сьогодні притаманні системі місцевих податків і зборів, можна звести до двох основних:

<sup>2</sup> Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України № 3207-1.

<sup>3</sup> Територіальна організація влади в Україні і статус та повноваження місцевих органів місцевого самоврядування / За заг.ред. А.П. Зайця. — К.: Ін Юре, 2002. — 928 с.



- незначний обсяг місцевих податків і зборів у структурі власних надходжень місцевих бюджетів;
- недоліки адміністрування цих податків.

Найбільшою проблемою справляння земельного податку є незавершеність земельної реформи в Україні. Йдеться про обмеження прав власності на землю, і, як наслідок, обмеження ринково-земельних відносин.

Пропозиції щодо вдосконалення фінансової бази місцевого самоврядування можна умовно розділити на два блоки:

- реформування місцевих податків і зборів та запровадження нових податків, надходження яких зараховувалося б до місцевих бюджетів;
- реформування системи справляння земельного податку.

Нам також доведеться вже найближчим часом взятися до такої справи, як впорядкування дохідної частини, так званих “делегованих доходів”, що беруться до розрахунку трансфертів. Йдеться про відміну соціальних пільг на податок на доходи фізичних осіб та відміну податкового кредиту на податок на доходи фізичних осіб.

Поліпшення місцевих бюджетів неможливе без удосконалення існуючої формули в частині розрахунку видатків на соціальний захист, перенесення їх в ту частину, яка вираховується при розрахунку трансфертів та встановлення методології розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, виходячи з реальних потреб громад, що беруться як модельні для розрахунку трансфертів.

Ключовою проблемою адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою є визначення територіальної основи місцевого самоврядування чітка організація влади на місцевому та регіональному рівнях.

Пропонується, що в державі збережеться трирівнева система місцевого самоврядування:

Перший рівень — громада.

Другий — район (місто-район).

Третій — регіон (АРК, області, міста-регіони).

Громадою стане адміністративно-територіальна одиниця, що створюється на основі села, селища, міста або їх об'єднань у різних комбінаціях. Це і буде територіальна основа для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, надання населенню визначених законом послуг.

За європейськими стандартами громади первинного рівня, окрім повноважень, закріплених бюджетних кодексом, опікуються і деякими іншими справами, наприклад, середньою освітою. Чисельність населення у таких муніципальних утвореннях, — якщо ми хочемо зробити їх ефективними — виходячи з сьогоденних українських реалій повинна бути близько 5 тисяч жителів. Знову ж таки, їх утворення можливе лише за умови, що ми ухвалимо згаданий законопроект № 3207-1. Як результат, виникне 2,5-4 тисячі громад, замість існуючих нині 12 тисяч, з яких більш, ніж половина є фінансово неспроможними.

Визначення бюджету для кожної із новоутворених адміністративно-територіальних одиниць буде відбуватися у безпосередній взаємодії з Мініном.

До відома громад первинного рівня можуть бути віднесені такі функції, як: соціальне забезпечення; початкові, середні та вечірні школи; первинна медична допомога; використання землі, природних ресурсів та охорона довкілля; культурна робота та дозвілля; благоустрій, утримання місцевих доріг, вулиць, парків; рятувальна служба (в тому числі — пожежні підрозділи), громадський транспорт; технічний сервіс, водопостачання, каналізація, тепlopостачання, енергозбереження; контроль за дотриманням санітарних норм тощо.

Треба бути готовим до певних труднощів, які неминуче виникнуть в ході утворення адміністративно-територіальних одиниць у деяких регіонах. Зокрема, це стосується рідконаселеного Полісся, гірських районів, де населені пункти перебувають на значній відстані



один від одного, або, скажімо, різноетнічних населених пунктів у Криму, де сьогодні можуть виникнути проблеми при об'єднанні в одну громаду кримськотатарських і слов'янських поселень.

Плануючи реформування адміністративно-територіального устрою, ми повинні окремо визначити повноваження районних і обласних рад, без дублювання повноважень територіальних громад. В ідеалі кожен рівень самоврядування повинен бути наділений власними повноваженнями, які ніде, ні в чому не перекриваються. Це, крім усього, усуне важелі тиску органів самоврядування вищого рівня на органи нижчого рівня.

До сфери компетенції районних органів місцевого самоврядування можна було б віднести питання організації надання спеціалізованої стаціонарної медичної допомоги, організації стоматологічного обслуговування, психіатричної медицини, підготовку молодшого медичного персоналу, навчання і підготовку спеціалістів у професійно-технічних училищах та коледжах, організацію і утримання місцевої міліції, утримання доріг місцевого значення і транспортне обслуговування, школи естетичного виховання, музеї та будинки культури тощо.

Можна розглянути доцільність створення на обласному і районному рівнях комунальної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств, тобто, створення комунальних вищих навчальних закладів та закладів професійної освіти.

При цьому можна передбачити й певну поліваріантність розподілу повноважень між громадами і районом: наприклад, міста й селища можуть взяти на себе більшу частину повноважень, які вони фізично здатні виконувати, а на сільські громади, не наділені сьогодні достатніми ресурсами для повноцінного обслуговування потреб населення, припаде менше повноважень.

Окрім цього, слід вивчити можливість утворення екстериторіальних округів на території району або міжрайонних, в яких зосереджувалась би діяльність державних органів влади з надання специфічних послуг районним співтовариствам та юридичним особам — судові податкові, прокурорські, шкільні округи тощо.

У сфері компетенції обласних рад пропонується залишити питання, які визначені чинним законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" без можливого їх делегування державним адміністраціям.

Для кожного рівня місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади закон обов'язково має встановити перелік повноважень, які не можуть бути вилучені або делеговані іншим органам.

Можна було б запровадити поділ повноважень органів місцевого самоврядування на обов'язкові та добровільні. Прикладом добровільних зобов'язань могла б стати спортивна робота, організація дозвілля, створення комунальної системи енергопостачання, а прикладом обов'язкових для громади завдань — охорона здоров'я, надання визначених законом інших соціальних послуг тощо. При цьому різниця між обов'язковою та добровільною сферами діяльності полягає у тому, що діяльність у необов'язковій сфері громади може легко припинитися або змінюватися, а межі обов'язкової діяльності громад чітко визначаються законом і підпадають під обов'язковий державний нагляд. Фінансування видатків на необов'язкові повноваження здійснюються за рішенням громади, за рахунок доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів<sup>4</sup>.

Реформування територіальної системи управління має передбачати встановлення більш досконалого порядку делегування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Таке делегування має здійснюватися тільки на договірних засадах, за умови одночасного надання ресурсів під виконання делегованої функції. Слід визначити

<sup>4</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 943.



форми фінансового та матеріально-технічного забезпечення реалізації таких повноважень, відповідальність та процедуру здійснення контролю за їх виконанням, сприяти запровадженню національних та міжнародних стандартів з питань надання управлінських послуг.

Ми повинні створити належні механізми забезпечення відповідальності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх керівників перед територіальними громадами, районними та обласними співтовариствами за сталий розвиток відповідних територій та надання якісних управлінських послуг. Мусить бути розроблено нову модель партнерських взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадами, що включатиме різні форми постійного звітування, інформування про результати діяльності, громадського обговорення проєктів важливих рішень тощо. Форми контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади також повинні визначатися законом. Але слід суворо запобігати втручанню органів державної влади у питання здійснення самоврядних повноважень місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

Кошти місцевого бюджету, які будуть виділятися для виконання окремих повноважень органам місцевого самоврядування, що делегуються, можуть бути використані органом, якому вони делеговані, лише за цільовим призначенням.

Законопроектом 3207-1 передбачається докорінна зміна системи державних адміністрацій. На районному рівні вони будуть ліквідовані, а їх функції перейдуть до виконавчих органів районних рад. На обласному рівні державні адміністрації збережуться, але поступово вони перетворюються у контрольно-наглядові органи. Їх основне завдання — забезпечити виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів. При цьому передбачається наявність певного перехідного періоду за схемою: сильні державні адміністрації на початку, префектури в кінці.

В умовах проведення адміністративної реформи значно зростає роль міжнародного чинника. Ми повинні враховувати таку парадигму сучасності — “від Європи держав — до Європи регіонів”.

В ході реформування територіальної організації влади ми маємо послідовно добиватися повної імплементації до національного законодавства положень Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо правової, організаційної, фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування<sup>6</sup>.

В цьому відношенні надзвичайно важливого значення набуває підписаний нещодавно План дій “Україна — ЄС” щодо наближення законодавства, норм та стандартів України до стандартів ЄС.

У XVII столітті наша козацька земля була найсхіднішим тереном дії загальноєвропейського магдебурзького права. Нашими містами керували тоді обрані самими громадянами магістрати. Нічого подібного на схід від України вже не було. Там панувала бюрократія й адміністративне свавілля царських намісників.

Тому наша земля має багатвікові традиції європейського та місцевого самоврядування. Відродити їх — нам до снаги.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою  
державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 7 від 18 березня 2005 року)*



<sup>5</sup> Про адміністративно-територіальний устрій України: Проект Закону України // Сектор реєстрації законопроектів Верховної Ради України від 11.07.2001 р. № 0907/П

<sup>6</sup> Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко та інші. — К., 2000. — 136 с.