



2014

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ РІК



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



АСОЦІАЦІЯ
МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО В РАМКАХ ПРОЕКТУ USAID «ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА
ПРЕДСТАВЛЕННЯ ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» (ДІАЛОГ)

2014

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 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

Подібні річні звіти про стан місцевого самоврядування за попередні чотири роки закономірно відображали процес стагнації цього важливого інституту демократичного суспільства. Відбувався його занепад, відбиралися повноваження, пересихали джерела ресурсного забезпечення територіальних громад. Місцеві ради та їхні виконавчі органи «чемно» вбудовувалися в загальноукраїнську та локальні вертикалі політичного режиму. Відмова від європейської інтеграції з повзучими тенденціями переорієнтації на авторитарний Схід позбавляли місцеве самоврядування перспектив не лише розвитку, а й існування в Україні.

Бурхливі події початку 2014 року, перемога Революції Гідності створили сприятливі умови для повернення місцевого самоврядування України на європейський шлях розвитку. В короткі терміни Урядом було, нарешті, прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування. Новообраний Президент України засвідчив свою відданість реформам і вніс на розгляд парламенту проект конституційних змін реформаторського змісту. Парламентська більшість оновленої Верховної Ради уклала Коаліційну угоду з чіткими і твердими намірами щодо реформи місцевого самоврядування, а також ще до кінця звітнього року встигла прийняти важливі з цього погляду зміни до Бюджетного та Податкового кодексів.

Незважаючи на відставання від часового розкладу реформи прийняття необхідних конституційних змін та декількох базових законів, усе це створює сприятливі перспективи для місцевого самоврядування вже в наступному 2015 році.

Про зазначене свідчать результати моніторингу, здійснюваного з 2010 року Асоціацією міст України в рамках Проекту ДІАЛОГ, що впроваджується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Результати цього моніторингу відображалися в щорічних звітах «Міське самоврядування в Україні».

В даному звіті відображено основні події, що відбувалися в місцевому самоврядуванні України протягом 2014 року, та їх експертну оцінку. Він адресується самим органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам – взагалі всім, хто цікавиться цими питаннями.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НАРЕШТІ ПОЧАТОК?

Революція гідності відсторонила від влади в Україні кола, що, зокрема, протягом чотирьох років гальмували реформування місцевого самоврядування. Після зміни влади в Україні ключові особи нового Уряду – Прем'єр-міністр А.Яценюк та віце-прем'єр-міністр В.Гройсман (перед тим – Вінницький міський голова) – майже одразу після призначення на посади задекларували намір здійснити цю давно назрілу реформу найближчим часом.

Розроблений за участі Асоціації міст України і внесений ще попереднім Урядом проект Концепції реформи, що припадав пилком в Адміністрації Президента В.Януковича з жовтня 2013 року, але так і не дочекався свого схвалення президентським Указом, був терміново реанімований. Створена при Мінрегіоні робоча група за участі фахівців цього міністерства та зовнішніх експертів у стислі терміни протягом березня-місяця 2014 року доопрацювала проект, повернувши до його тексту родзинки конкретики, вилучені перестраховальниками зі складу попередньої влади.

Проект пройшов коротке, але інтенсивне обговорення з представниками місцевих рад – зокрема, на нараді Прем'єр-міністра А.Яценюка з міськими головами 25 березня, потім на Форумі місцевого самоврядування у Львові, який відбувся 27-28 березня. І вже 1 квітня Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади була схвалена розпорядженням Уряду № 333-р разом з повернутим до тексту баченням орієнтовного розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

Визначальними характеристиками передбаченої Концепцією реформи є значне збільшення територіальної основи сільських, селищних, міських рад через укрупнення відповідних базових адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, в процесі реформи мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації зі створенням замість них контрольно-наглядових державних органів, що здійснюватимуть нагляд за дотриманням, в тому числі органами місцевого самоврядування, Конституції і законів на відповідній території. Натомість районні та обласні ради будуть наділені власними виконавчими органами, що реалізовуватимуть їхні рішення – зокрема, виконуватимуть, відповідно, районні та обласні бюджети, плани розвитку територій районів та областей, управлятимуть об'єктами інфраструктури районного та обласного рівня.

Відповідно до Концепції, повноваженнями з надання найнагальніших публічних послуг громадянам наділяються органи місцевого самоврядування громад. Крім вже звичних послуг, за радами сільських, селищних, міських громад, відповідно до принципу субсидіарності та враховуючи позитивний зарубіжний досвід, передбачено закріпити також послуги з гасіння пожеж та підтримання громадської безпеки. З районного рівня на рівень громад переноситься місце надання громадянам адміністративних послуг. Крім того, передбачено повернення цьому рівню самоврядування повноважень з вирішення питань забудови території тощо, відібраних попереднім владним режимом.

Водночас у адміністративних центрах громад будуть розміщені підрозділи органів виконавчої влади, які у сьгоднішні сільських та принаймні частини селищних рад відсутні. Такі підрозділи надаватимуть громадянам і установам послуги з санітарно-епідеміологічного захисту, казначейського обслуговування, реєстрації актів цивільного стану. Передбачено

також перепідпорядкування відповідним органам виконавчої влади місцевих підрозділів з соціального захисту населення, що здійснюють виплату субсидій, компенсацій, забезпечують надання пільг.

За органами місцевого самоврядування районного рівня залишаються завдання щодо виховання і навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та щодо надання населенню медичних послуг вторинного рівня, а також, звичайно, питання розвитку та утримання районної інфраструктури. Обласний рівень місцевого самоврядування займатиметься, відповідно, питаннями розвитку обласної інфраструктури, забезпеченням надання населенню послуг професійно-технічної освіти, високоспеціалізованої медичної допомоги тощо.

Передбачається і посилене ресурсне забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування територіальних громад якісно виконувати свої функції. Йдеться, зокрема, про впровадження повноцінного, всеохопного податку на нерухоме майно громадян, про переведення плати за землю до місцевих податків, про віднесення до доходів місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств протягом п'яти років після їх створення.

Соціальні послуги, що надаються на місцевому рівні громадянам відповідно до делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень, мають бути уніфіковані та стандартизовані, а їх фінансування державою має здійснюватися за визначеними на законодавчому рівні нормативами. Це має забезпечити, нарешті, виконання державою її конституційного обов'язку фінансувати делеговані повноваження у повному обсязі.

Якщо у проекті Концепції, який був поданий на підпис попередньому Президентові, терміни реалізації завдань реформи були віднесені до 2017, а деяких і до 2020 року, то, відповідно до схваленої Урядом Концепції, ця реформа має бути здійснена протягом 2014-2015 років. І під час чергових місцевих виборів, що відбудуться восени 2015 року, обиратися мають органи місцевого самоврядування вже реформованих громад. Вже після цього, до 2017 року, мають бути вирішені питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

На реалізацію Концепції спрямовано підготовлений Мінрегіоном за участі експертів АМУ відповідний План заходів, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів від 18.06.2014 р. № 591-р.. Ним було передбачено вже до кінця 2014 року підготувати основну законодавчу базу реформи – зокрема, нові закони про місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, про внесення змін до Бюджетного, Податкового та Земельного кодексів, про службу в органах місцевого самоврядування, про органи самоорганізації населення, про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо.

Відповідно до Концепції реформи вже 17 червня Верховною Радою, після обговорення 2 червня на представницькому круглому столі за участі парламентарів, представників органів місцевого самоврядування, вітчизняних та європейських експертів, прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Він був внесений Урядом після підготовки робочою групою при Мінрегіоні за участі фахівців АМУ. Закон (як, до речі, і сама Концепція) спрямований на зміцнення спроможності сільських, селищних та міських рад виконувати свої визначені законами повноваження. Він передбачає механізми та стимули об'єднання відповідними радами своїх бюджетних та/або інфраструктурних ресурсів для реалізації спільних проектів. Законом передбачено стимулювання державою такого співробітництва.

Крім того, Урядом 13.06.2014 р. внесено на розгляд парламенту та зареєстровано під №

4070а законопроект «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Документом визначаються методичні засади такого об'єднання двох чи більшої кількості громад у одну адміністративно-територіальну одиницю зі створенням єдиних органів місцевого самоврядування. У селах, які втратять при цьому власні сільради, передбачається запровадження інституту сільського старости. Такі села також зможуть реалізувати своє право на вирішення місцевих справ через створення органів самоорганізації населення цих сіл.

Законопроектом передбачається надання державою фінансової підтримки об'єднання територіальних громад сіл та селищ шляхом надання об'єднаній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури. Однак ця допомога надається за умови відповідності території об'єднаної територіальної громади межах, визначеним перспективним планом формування територіальних громад Автономної Республіки Крим, області (до речі, ця теза вже реалізована в редакції Бюджетного кодексу від 29.12.2014р.). Такий план має розроблятися Радою міністрів АРК, відповідною облдержадміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплювати територію відповідного регіону. Сама методика має бути розроблена Мінрегіоном і затверджена Урядом України. Все це має сприяти формуванню збалансованого адміністративно-територіального устрою держави на базовому рівні.

Цей законопроект, важливий для створення засад формування територіальної основи спроможних громад, був прийнятий парламентом у першому читанні вже 3 липня. Після цього він оперативно був підготовлений робочою групою при Комітеті Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за участі експертів АМУ до розгляду в другому читанні.

Однак 14 серпня при розгляді парламентом у другому читанні цей законопроект був відхилений і відправлений на повторне друге читання. Показовим є те, що за нього відмовилася голосувати одна з урядових фракцій у повному складі. Причиною став демарш Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад, яка, виходячи з інтересів групи сільських голів, що бачать продовження своєї діяльності на посадах передбачених цим законопроектом сільських старост, почала наполягати на підвищенні статусу старост та наділенні їх, крім представницьких функцій, певними владними повноваженнями. Хоча протягом серпня-вересня законопроект був доопрацьований робочою групою в компромісній версії, підтриманій спільним листом президентів усіх трьох всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, але – напевне в зв'язку з парламентською виборчою кампанією – до порядку денного засідань парламенту VII скликання потрапити він не встиг.

В грудні роботу над цим законопроектом продовжила робоча група при новоствореному Комітеті з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради вже VIII скликання, але до закінчення звітного року його розгляд в повторному другому читанні так і не відбувся.

Реалізація окремих важливих завдань реформи не може бути здійснена без внесення необхідних змін до Конституції України. Тому Планом заходів, як і самою Концепцією, передбачено підготовку та прийняття таких змін до Основного закону. Йдеться, перш за все, про закріплення в Конституції держави нового її адміністративно-територіального поділу на регіони, райони та громади, а також про наділення обласних і районних рад власними виконавчими органами та про відповідну зміну місця та ролі органів, що представляють державу на місцях.

Під час кампанії з виборів Президента України, а саме 29 квітня, відбулася зустріч кандидата в Президенти П.Порошенка з правлінням Асоціації міст України. За результатами зустрічі було прийнято спільну Декларацію про підтримку реформування місцевого самоврядування, де кандидат у Президенти взяв на себе зобов'язання, в разі свого обрання на цю посаду, забезпечити виконання завдань, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування, зокрема реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом Міністрів.

Це своє зобов'язання вже обраний Президентом України П.Порошенко підтвердив, узявши участь у Дні ДІАЛОГу з представниками місцевих рад – членів АМУ 25 червня. Він заявив про намір внести вже 26 червня на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції, спрямований на децентралізацію влади та конституційне забезпечення реалізації завдань Концепції реформи. Такий законопроект було внесено 26 червня та зареєстровано під № 4178а.

Цей законопроект враховував (зокрема, в статтях 132, 140) позицію АМУ в частині закріплення в Основному законі держави вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування щодо спроможності місцевих рад виконувати свої завдання.

Стаття 132 була спрямована на створення конституційних передумов для забезпечення належної територіальної основи місцевого самоврядування базового рівня відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування. Замість міст, селищ, сіл адміністративно-територіальними одиницями базового рівня пропонувалося вважати громади. Передбачалося, що юрисдикція громад мала поширюватися не лише на зони забудови населених пунктів, а й на території між населеними пунктами в адміністративних межах громади.

Статтю 140 передбачалися виконавчі органи районних та обласних рад. Голови цих рад мали обиратися депутатами, а не населенням, як вимагають прихильники федералізації держави. При цьому з тексту Конституції виключалися статті 118, 119, що сьогодні передбачають місцеві державні адміністрації з виконавчими функціями. Натомість стаття 107 доповнювалася нормами щодо представників Президента в районах та регіонах, які наділялися координаційними та контрольно-наглядовими функціями – зокрема щодо зупинення рішень місцевих рад з мотивів їх невідповідності закону з наступним направленням до суду. Всі зазначені законодавчі пропозиції відповідали потребам конституційного забезпечення реформи та неодноразово висловленій позиції АМУ.

Втім, зазначений проект конституційних змін Верховною Радою VII скликання розглянутий так і не був, а 27 листопада, після припинення її повноважень, документ був Президентом з парламенту відкликаний.

Іншим важливим напрямом реалізації реформи була підготовка змін до Бюджетного та Податкового кодексів з метою забезпечити децентралізацію влади, деконцентрацію ресурсів та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідні зміни готувалися робочою групою при Мінрегіоні за участю експертів АМУ. Однак через спротив Міністерства фінансів найбільш сприятливі для місцевого самоврядування положення втілити в підготовленому документі вдалося недостатньою мірою. В такому недосконалому, з погляду експертів АМУ, вигляді законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації) був 8 серпня внесений Урядом на розгляд Верховної Ради та зареєстрований під № 4435а.

Проте внаслідок активної діяльності АМУ на захист інтересів місцевого самоврядування законопроект № 4435а залишився в парламенті без розгляду. На його заміну Урядом був 15 вересня внесений та зареєстрований під № 5078 проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), в якому пропозиції АМУ були враховані більшою мірою. Одночасно Урядом був зареєстрований законопроект № 5079 про внесення змін до Податкового кодексу. Зрештою, наприкінці року відповідні закони Верховною Радою були прийняті, а їхні основні положення реалізовані в законі «Про Державний бюджет України на 2015 рік». Детальніше питання зазначеного напряму реформи розглядаються в іншому розділі цього видання.

Депутати попереднього складу парламенту встигли відзначитися в питаннях децентралізації ще тим, що зареєстрували 27 листопада важливий, давно лобійований АМУ проект Закону про внесення змін до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обліку та технічної інвентаризації (н.д. С.Гордієнко, С.Кілінкаров, С.Гончаров, Є.Карташов, М.Федорук). Ним пропонується перевести повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з обліку об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності з категорії делегованих до категорії власних, доповнивши їх технічною інвентаризацією, як тісно пов'язаним та невід'ємним від обліку технологічним етапом.

З актів Уряду можна відзначити прийняту 26 листопада постанову Кабінету Міністрів № 664 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою, в тому числі і внаслідок багаторічного лобювання цього питання Асоціацією міст, скасована постанова Кабінету Міністрів від 3 грудня 1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування». З прийняттям постанови № 664 органи місцевого самоврядування отримали можливість самостійно, без врахування урядових нормативних документів, затверджувати загальну чисельність свого апарату та витрат на його утримання, що реалізує принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування.

22 грудня Уряд вніс на розгляд парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (№1546), підготовлений за участю фахівців Проекту ДІАЛОГ. Він спрямований на передачу функцій і повноважень із надання (отримання, реєстрацію) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів з загальнодержавного рівня виконавчим органам сільських, селищних, міських рад щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів.

Важливе значення для подальшої долі реформи місцевого самоврядування мають положення Коаліційної угоди, укладеної фракціями парламентської більшості Верховної Ради VIII скликання, в якій зафіксовано їхню позицію щодо подальших шляхів розвитку України. В розділі VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», розробленому за активної участі експертів АМУ, передбачено, зокрема, вже протягом 2015 року, до чергових місцевих виборів:

- забезпечити місцеве самоврядування базового рівня реальними повноваженнями на основі принципу субсидіарності (п.1.1.1);
- наділити районні та обласні ради власними виконавчими органами (п.1.1.2);

- запровадити прозорі механізми нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування законів, які не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань (1.1.4).

У частині забезпечення формування спроможних громад протягом 2015 року передбачено:

- забезпечити повсюдність юрисдикції місцевого самоврядування територіальних громад (п.1.3.1);

- визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з урахуванням того, що час до надання послуг в ургентних випадках не має перевищувати 30 хвилин (п.1.3.2.).

Передбачені Коаліційною угодою заходи, спрямовані на належне ресурсне забезпечення повноважень місцевого самоврядування, розглядаються в іншому розділі цього звіту

В розділі V Коаліційної угоди «Реформа системи органів правопорядку» передбачено (п.4.1) також прийняття закону про муніципальну поліцію, що надасть право органам місцевого самоврядування (ОМС) створювати за кошти місцевих бюджетів власні підрозділи правопорядку. Відповідні повноваження та функції поліції громадської безпеки мають бути передані до органів муніципальної поліції з запобіганням дублювання повноважень. Законопроект «Про поліцію місцевого самоврядування» Мінрегіоном за участі АМУ розроблений ще у вересні-місяці звітнього року та перебуває на етапі погодження.

Темпи подальшого розгортання реформи окреслив у своєму виступі на X Українському муніципальному форумі тодішній віце-прем'єр-міністр України В.Гройсман, що пізніше обраний Головою Верховної Ради VIII скликання:

«До кінця 2014 року – впровадження моделі фінансової децентралізації. Ми маємо можливість прийняти всі закони, окрім Конституції...Але новий парламент має прийняти їх у перші дні і це є принципово важливим.

До липня 2015 року мають бути прийняті зміни в Конституцію України та введені в дію весь пакет законів... Також протягом 2015 року мають бути реалізовані пілотні проекти по співпраці та об'єднанню громад.

Кінцева точка – проведення чергових виборів у жовтні 2015 року, до часу яких має бути повноцінно впроваджено нову систему місцевого самоврядування».

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: НЕПРОСТОЮ ДОРОГОЮ ДО МЕТИ

2014 рік став знаковим для місцевого самоврядування. Було розпочато масштабне реформування системи публічної влади, зокрема в частині фінансового забезпечення територіальних громад. Вже 1 квітня Урядом було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№333-р), текст якої передбачає посилення фінансової основи місцевого самоврядування шляхом:

- а) обчислення дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- б) запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом для всіх місцевих бюджетів;
- в) збільшення власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами;
- г) недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- д) спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- ж) надання територіальним громадам права об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Одразу після цього на базі Мінрегіону було утворено робочу групу з питань децентралізації фінансів та зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування для напрацювання конкретних законодавчих пропозицій по реалізації положень Концепції в частині зміни бюджетного та податкового законодавства. До складу групи було включено представників Мінфіну, Мінрегіону, всіх галузевих міністерств, органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій, обласних державних адміністрацій, науково-експертних установ, іноземних та вітчизняних експертів.

З 23 квітня по 24 червня відбулося 9 засідань зазначеної робочої групи в різних форматах, за результатами яких було напрацьовано Концепцію бюджетної децентралізації та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та розроблено текст змін до Бюджетного кодексу України. Передбачалося, що бюджетна децентралізація має бути здійснена у два етапи:

На першому етапі (2014-2015 роки) – посилення фінансової основи місцевого самоврядування, вирішення проблем фінансового забезпечення делегованих (наданих законом) державою місцевому самоврядуванню повноважень.

На другому (після внесення змін до Конституції України) – перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між різними рівнями публічної влади на новій територіальній основі організації влади.

Перший етап бюджетної децентралізації шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України передбачав:

- 1) збільшення власних ресурсів місцевих бюджетів;
- 2) повного забезпечення делегованих повноважень;
- 3) удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів;
- 4) спрощення процедур місцевих запозичень;
- 5) покращення бюджетного планування.

29 квітня на базі Асоціації міст відбулося засідання зазначеної робочої групи під головуванням Директора департаменту місцевих бюджетів Мінфіну. За основу діяльності робочої групи були взяті запропоновані Асоціацією Дорожня карта бюджетної децентралізації та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і технічне завдання для розробки відповідних законопроектів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Вже 7 травня відбулося чергове засідання робочої групи, присвячене опрацюванню пропозицій про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, а 19 травня Асоціацією були презентовані узгоджені пропозиції.

Окремо 27 травня відбулася нарада з представниками Світового банку, Міжнародної фінансової корпорації, ЄБРР, НЕФКО з питань реформування системи доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів.

24 червня Асоціацією було презентовано Віце-прем'єр-міністру України цілісний законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України, який передбачав¹:

- 1) збільшення обсягу власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів до 30% за рахунок спрямування до них 25% податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток, 20% плати за користування надрами, 35% екологічного податку, адміністративних штрафів;
- 2) повне забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування шляхом реалізації відповідності між обсягом фінансування та вартістю публічної послуги, що надається на рівні місцевого самоврядування на основі чіткого визначення вартості публічної послуги відповідно до соціального стандарту;
- 3) перерозподіл видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності;
- 4) переведення власних ресурсів місцевих бюджетів з казначейської на банківську форму обслуговування, встановлення чітких термінів проходження платіжних доручень місцевих бюджетів та жорсткої відповідальності за їх порушення;
- 5) удосконалення бюджетного планування шляхом прив'язки прогнозу зростання доходної бази місцевих бюджетів до рівня зростання ВВП та обов'язковості погашення заборгованості місцевих бюджетів внаслідок прорахунків Мінфіну за рахунок коштів Держбюджету;
- 6) розширення числа міст, що можуть здійснювати запозичення, віднесення видатків місцевих бюджетів з обслуговування місцевого боргу до захищених статей, використання економії від залучених кредитних ресурсів, в першу чергу, на погашення зобов'язань.

Значний акцент у запропонованих змінах робився на збільшенні власних доходів місцевих бюджетів з метою забезпечення належної якості виконання органами місцевого са-

¹ Докладніше в статті «Перспективи бюджетної децентралізації та ризики її здійснення» // Галузевий моніторинг. - №16. - http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/galuz_monitoringno16.pdf

моврядкування власних повноважень. Крім перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів, збільшення власних ресурсів планувалося здійснити за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів: віднесення до категорії місцевих податків плати за землю; зміни бази та ставок оподаткування, виключення пільг по сплаті податку на нерухоме майно; повернення ринкового збору; запровадження місцевого податку з власників транспортних засобів (ставка 20% від мінімальної заробітної плати за кожні 1000 куб. см. об'єму двигуна, сплата за рік, за рішенням місцевої ради у разі необхідності); запровадження реальних механізмів самооподаткування; заборони надання державною владою пільг по місцевих податках та зборах.

З метою повного забезпечення делегованих повноважень у законопроекті пропонувалося закріпити положення щодо здійснення розрахунку видатків місцевих бюджетів на підставі державних соціальних стандартів та нормативів, що корелюються з галузевими стандартами надання суспільних послуг та фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості.

Для практичної реалізації цих положень передбачалося розширити перелік документів, які оприлюднюються Міністерством фінансів України та подаються разом із проектом Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік додавши до цього переліку документи що містять: а) детальний розрахунок розмірів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за функціями та видами місцевих бюджетів, галузями бюджетної сфери та в розрізі контингенту (на одного учня загальноосвітньої школи, вихованця школи естетичного виховання тощо); б) розрахунки обсягів врахування соціальних стандартів та нормативів у фінансових нормативах бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів на відповідний бюджетний період; в) детальні розрахунки коригуючих коефіцієнтів та коефіцієнта вирівнювання; розрахунки обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам з детальними фінансовими та кількісними показниками.

Представник Мінфіну під час презентації повідомив, що запропоновані пропозиції коштуватимуть Державному бюджету 101 млрд. грн. В той же час, за підрахунками експертів Асоціації та членів робочої групи Мінрегіону обсяг перерозподілу коштів Держбюджету на користь місцевих бюджетів оцінювався в 34,6 млрд. грн.: 1) 25% податку на доходи фізичних осіб – 17,6 млрд. грн.; 2) 25% податку на прибуток – 12,8 млрд. грн.; 3) 20% плати за користування надрами – 2,8 млрд. грн.; 4) 35% екологічного податку – 1,4 млрд. грн. Крім того, запропоновані компенсатори за рахунок припинення фінансування державних цільових програм, орієнтованих на місцеве самоврядування, скорочення обсягів субвенцій до місцевих бюджетів, оптимізації мережі бюджетних установ, унормування питань соціальних стандартів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості мали скласти понад 64,7 млрд. грн.

Віце-прем'єр-міністром було висловлено окремі зауваження, але в цілому підтримано всі пропозиції робочої групи і доручено Мінфіну доопрацювати блок компенсаторів для збалансування загальнодержавних та місцевих інтересів. Однак Уряд 8 серпня вніс до Парламенту законопроект р.№4435а про внесення змін до Бюджетного кодексу та 20 серпня презентував Концепцію реформування податкової системи, в яких жодна з проблем бюджетного та податкового законодавства, сформульованих робочою групою, так і не знайшла належного вирішення².

² Докладніше в статті «Бюджетна децентралізація: слово за парламентом» // Галузевий моніторинг. - №17. - <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/mon17.pdf>

З метою повного врахування інтересів місцевого самоврядування Асоціація через Віце-прем'єр-міністра В. Гройсмана повторно подала до Мінфіну власні законопроекти про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів щодо бюджетної децентралізації. В результаті Урядом 15 вересня до Парламенту було внесено законопроекти №5078 (на заміну №4435а) та №5079 (щодо податкової реформи).

Змінами до Бюджетного кодексу (№5078) передбачалися:

- 1) збільшення обсягу власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок спрямування до них: а) 60% податку на доходи фізичних осіб; б) 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору; в) частини акцизного податку з роздрібною торгівлю тютюном, алкогольними напоями та нафтопродуктами; г) збільшення частки відрахувань по екологічному податку (з 35% до 80%); г) 100% адміністративних штрафів та плати за надання адміністративних послуг тощо;
- 2) повне забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування шляхом закріплення відповідності між обсягом фінансування та вартістю публічної послуги відповідно до соціального стандарту;
- 3) перерозподіл видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності;
- 4) посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній, медичній, соціальній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій, що створює передумови для реформування системи соціальних стандартів та нормативів бюджетної забезпеченості;
- 5) розширення власних повноважень місцевих бюджетів у частині фінансування підрозділів муніципальної поліції;
- 6) обсяг витрат бюджету розвитку не менше 10 % від загального фонду відповідного місцевого бюджету;
- 7) можливість переведення власних ресурсів місцевих бюджетів з казначейської на банківську форму обслуговування, встановлення чітких термінів (до 5 днів) проходження платіжних доручень місцевих бюджетів;
- 8) механізми стимулювання громад до об'єднання – надання об'єднаним громадам значних фінансових ресурсів та прямих міжбюджетних стосунків з державним бюджетом;
- 9) удосконалення бюджетного планування: а) заборона органам державної влади втручатися в процес планування дохідної та видаткової бази місцевих бюджетів; б) нова системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя, решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишатимуться у розпорядженні місцевих бюджетів;
- 10) спрощення доступу органів місцевого самоврядування до дешевих кредитних ресурсів: а) закріплено принцип «мовчазної згоди» при погодженні Мінфіном обсягу та умов здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій; б) віднесено до категорії захищених видатків місцевих бюджетів по обслуговуванню місцевого боргу; в) запозичення можуть здійснювати всі міста обласного значення;
- 11) закріплення на перехідний період (до 01.01.2016) обов'язкового трансферту з районно-

го бюджету до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень у соціально-культурній сфері;

12) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян з державного бюджету, що створює передумови переходу на адресну грошову соціальну допомогу.

Змінами до Податкового кодексу (№5079) передбачалися:

1) віднесення до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно;

2) зміну механізму оподаткування нерухомості: а) виключення пільг зі сплати податку в залежності від розміру площі об'єкта; б) запровадження оподаткування комерційної нерухомості; в) закріплення права органів місцевого самоврядування встановлювати ставки оподаткування до 2% від розміру мінімальної заробітної плати за 1 кв. м. загальної площі з врахуванням категорії об'єкта та зони його розташування - що в сукупності забезпечувало плановані надходження до місцевих бюджетів від цього податку в обсязі майже 3 млрд. грн.;

3) запровадження акцизного податку (ставка встановлюється органами місцевого самоврядування до 5%) з роздрібного продажу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів, у яких провадиться відповідна діяльність;

4) суттєве скорочення встановлених державою пільг по податках і зборах, що зараховуються до місцевих бюджетів та залишення виключного права на встановлення таких пільг за органами місцевого самоврядування без права на встановлення пільг індивідуального характеру;

5) скасування неефективних місцевих зборів (видатки на адміністрування яких перевищують надходження від них);

б) справляння адміністративного збору за провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів на відповідних майданчиках та спеціально відведених автостоянках та зарахування надходжень від цього збору до відповідного місцевого бюджету.

Однак через складну політичну ситуацію зазначені законопроекти так і не були включені до порядку денного Парламенту. Після парламентських виборів Уряд відкликав законопроекти про внесення змін до Бюджетного (№5078) та Податкового (№5079) кодексів і зареєстрував у парламенті проект Держбюджету на 2015 рік, розроблений на основі старого законодавства.

В цей же час експерти Асоціації були долучені до розробки Коаліційної угоди. Фракція Блоку Петра Порошенка запропонувала свій варіант Угоди, який враховував базові пропозиції Проекту щодо бюджетної децентралізації. Натомість Народний фронт подав свій варіант, який не містив жодних пропозицій щодо децентралізації влади. Асоціації вдалося закласти до тексту Угоди, парафорованого 20 листопада, окремий розділ з чіткими завданнями та термінами реалізації реформи місцевого самоврядування та окремий блок щодо бюджетної децентралізації.

20 листопада Асоціацією було презентовано свої розробки щодо бюджетної децентралізації технічній місії МВФ з акцентом на необхідності термінового ухвалення змін до бюджетного та податкового законодавства.

За ініціатииви Асоціації на базі Мінфіну та Мінрегіону були утворені робочі групи з під-

готовки Бюджетного та Податкового кодексів для їх повторного внесення до парламенту. Восьмого грудня під головуванням Віце-прем'єр-міністра Г. Зубка відбулася розширена нарада, за результатами якої було видано доручення, яке передбачало термінове подання доопрацьованих Бюджетного та Податкового кодексів на розгляд Уряду.

Завдяки такій наполегливій роботі Асоціації за декількома напрямками (Парламент-Уряд-Міжнародні фінансові організації) вдалося досягти того, що 22 грудня Уряд зареєстрував пакет законопроектів щодо бюджетної децентралізації (зміни до БКУ (№1557), ПКУ (№1578), проект Держбюджету-2015 (№1000)), а 25 грудня Парламент взяв ці законопроекти за основу.

До другого читання Асоціація підготувала та внесла через народних депутатів - членів Міжфракційного депутатського об'єднання «За розвиток місцевого самоврядування» наступні правки до законопроектів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, проекту Держбюджету-2015:

№ п/п	Зміст правок	Результати розгляду
1.	Включити норми щодо реформування системи соціальних стандартів та нормативів для повного забезпечення делегованих місцевому самоврядуванню державних повноважень.	Повністю враховано. Зобов'язано профільні міністерства здійснити цю роботу до 01.06.2015 року
2.	Головними розпорядниками освітньої та медичної субвенції визначити профільні міністерства.	Повністю враховано
3.	Повернути місцевий транспортний податок, туристичний та збір за паркування транспортних засобів.	Повністю враховано
4.	Не поширювати дію регуляторного законодавства на нові місцеві податки та збори, що дасть змогу їх запровадити вже з 01.01.2015 року.	Повністю враховано
5.	Виключити погодження з Держказначейством головних бухгалтерів бюджетних установ місцевого самоврядування.	Повністю враховано
6.	Зняти обов'язок міських, сільських, селищних рад фінансувати загальнодержавні програми.	Враховано частково. Передбачено, що ці видатки можуть здійснюватись з усіх рівнів місцевих бюджетів
7.	Передбачити для місцевих бюджетів 4,5 млрд. грн. в Державному фонді регіонального розвитку. Обов'язкове спрямування частини цих коштів на створення інфраструктури в об'єднаних громадах.	Враховано частково – передбачено 3 млрд. грн.
8.	Списати заборгованість місцевих бюджетів за середньостроковими позиками.	Враховано частково. Передбачено подання Урядом окремого законопроекту з врегулювання цієї проблеми. До цього часу Мінфін не буде стягувати з місцевих бюджетів цю заборгованість
9.	Прописати чіткі терміни проходження платіжних доручень місцевих бюджетів та посилити відповідальність органів Держказначейства за їх порушення.	Частково враховано. Передбачено, що платіжні доручення виконуються на протязі 5 днів за умови виконання Зведеного бюджету України

10.	Розширити дохідні джерела бюджетів розвитку місцевих бюджетів	Не враховано
11.	Закріпити на перехідний період (до 01.01.2016) обов'язковий трансферт з районного бюджету до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень у соціально-культурній сфері.	Не враховано через позицію ВГО «Асоціація малих міст»
12.	Запровадити чіткі критерії відбору банківських установ в яких можуть обслуговуватись місцеві бюджети.	Не враховано

В той же час, народні депутати обмежили базу оподаткування нерухомого майна - запроваджено пільги по площі для об'єктів житлової нерухомості, на 2015 рік зменшено ставку до 1% для оподаткування комерційної нерухомості.

28 грудня парламент ухвалив у цілому зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, а також Закон про Державний бюджет України на 2015 рік. Відповідно до цілей реалізації завдань, які ставила Асоціації щодо здійснення бюджетної децентралізації, ухвалені зміни до Бюджетного кодексу України передбачають:

1. В частині ресурсів місцевих бюджетів: 1) чіткий розподіл доходів між загальним та спеціальним фондами місцевих бюджетів (ст. 64, 66, 69, 69-1, 71); 2) змінено систему ресурсного забезпечення місцевого самоврядування за рахунок: а) збільшення відсотку відрахувань до місцевих бюджетів по екологічному податку (з 35% до 80%); б) запровадження 5% збору з підакцизних товарів (тютюн, алкогольні напої, нафтопродукти); в) податку на майно (нерухомість, транспортний податок, земля); г) спрямування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств (лише для обласних бюджетів та м. Києва ст. 64, 66); г) розширення видів операцій по державному миту, кошти з яких зараховуватимуться до місцевих бюджетів; д) розширення видів адміністративних послуг, плата за які надходить до місцевих бюджетів; 3) змінено систему зарахування ПДФО до місцевих бюджетів – 60% до міст обласного значення (було 75%), районних бюджетів (було 50%), бюджетів об'єднаних громад (було 0%); 15% до обласних бюджетів (було 25%); 25% до Державного бюджету (було 0%); 25% до м. Києва (було 50%); 0% до бюджетів міст районного значення, селищ та сіл (було 25%).

В той же час, не враховано пропозиції щодо зміцнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів шляхом закріплення норми про те, що обсяг бюджету розвитку має становити не менше 10 % від загального фонду відповідного місцевого бюджету.

2. В частині повноважень: 1) нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів) та посилену відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій, що створює передумови для реформування соціальних стандартів та нормативів, оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості (ст.97, 103-2-103-5); 2) що до проекту Держбюджету мають додаватись детальні фінансові та кількісні розрахунки міжбюджетних трансфертів за видами місцевих бюджетів, включаючи розрахунки індексів податкоспроможності (ст. 38); 3) нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя, ре-

шта платежів вирівнюванню не підлягають і залишатимуться у розпорядженні місцевих бюджетів (ст. 98-100); 4) механізм стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та наділення повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, що створює передумови проведення адміністративно-територіальної реформи (ст. 64, 67-1, 69, 89, 91); 5) розширені власні повноваження усіх місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку та використання коштів ЄС, грантових надходжень (ст. 91); 5) розподіл повноважень на основі принципу субсидіарності (ст. 87-91); 6) вилучення обов'язку органів місцевого самоврядування погоджувати з Держказначейством призначення та звільнення головного бухгалтера бюджетної установи (ст. 56).

В той же час, не передбачено на перехідний період до об'єднання територіальних громад обов'язкового трансферту з районного бюджету до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень у соціально-культурній сфері. На органи місцевого самоврядування покладено фінансування державних програм в сфері ЖКГ, модернізації систем тепlopостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, впровадження енергозберігаючих технологій тощо. Крім того, не передбачено віднесення видатків у сфері соціального захисту та забезпечення до загальнодержавних видатків через відповідні підрозділи Мінсоцполітики.

3. В частині казначейського обслуговування місцевих бюджетів: право органів місцевого самоврядування обслуговуватися в банківських установах по власних ресурсах бюджетних установ та бюджету розвитку, а також чіткі терміни виконання платіжних доручень місцевих бюджетів в системі казначейства – до 5 днів, але за умови виконання доходів Зведеного бюджету України (ст. 78).

Однак у цьому блоці Бюджетному кодексі закладено і негативні для місцевого самоврядування положення, зокрема:

- 1) можливість обслуговування в банківських установах лише в частині бюджету розвитку, а не всього спеціального фонду, як пропонувалося представниками місцевого самоврядування;
- 2) позбавлення при переході на обслуговування власних надходжень у банках статусу бюджетної установи, а місцевих бюджетів – права на отримання короткострокових позик;
- 3) визначення порядку обслуговування в банківських установах Урядом, а не безпосередньо в нормах Бюджетного кодексу. Причому на засіданні Уряду 06.08.2014 року було схвалено текст законопроекту з нормою в його перехідних положеннях про те, що зазначений порядок має бути затверджено в місячний термін (п. 12-1). Однак ще до реєстрації в Парламенті така норма з законопроекту зникла. Таким чином, може повторитися історія з земельними аукціонами, коли, внаслідок відсутності відповідного затвердженого Урядом порядку їх здійснення, органи місцевого самоврядування тривалий час були позбавлені можливостей реалізовувати земельні ділянки. Фактично без затвердженого Урядом порядку обслуговування в банківських установах органи місцевого самоврядування не зможуть реалізовувати своє право на виведення своїх коштів з системи Держказначейства так довго, як це буде потрібно міністерській бюрократії;
- 4) відсутність пропонованих Асоціацією норм щодо посилення відповідальності посадових осіб казначейства за порушення термінів виконання платіжних доручень;

5) прив'язка термінів проходження платіжних доручень місцевих бюджетів до виконання доходів Зведеного бюджету, яка нівелює всі позитиви від запровадження норм щодо можливості банківського обслуговування місцевих бюджетів;

6) не визначено чітких критеріїв відбору банківських установ, у яких можуть обслуговуватись місцеві бюджети, при цьому вжитий термін «установи банків державного сектору» суперечить нормам Закону України «Про банки і банківську діяльність», де вживається поняття «державні банки».

Таким чином, органи місцевого самоврядування фактично змушують до подальшого обслуговування лише в системі Держказначейства - без гарантій якості такого обслуговування.

4. В частині місцевих запозичень: 1) принцип «мовчазної згоди» при погодженні Мінфіном обсягу та умов здійснення місцевих запозичень (ст. 74); 2) віднесення до захищених статей місцевого бюджету видатків на обслуговування місцевого боргу (ст. 55), що для інвесторів є, фактично, гарантією захисту їхніх коштів; 3) надання органам місцевого самоврядування права обслуговуватися в банківських установах по залучених від МФО коштах (ст. 78); 4) поширення права здійснювати зовнішні місцеві запозичення на всі 182 міста обласного значення (ст. 16) – що раніше поширювалося лише на 16 міст з чисельністю більше 300 тис. чол..

В той же час, не враховано пропозицій про те, що: 1) економія фінансових ресурсів, отримана місцевими бюджетами внаслідок використання кредитних ресурсів та лізингового обладнання, має обліковуватися на спеціальних рахунках і використовуватися на погашення відповідних кредитних зобов'язань; 2) в Бюджетному кодексі має міститися чіткий перелік підстав для відмови Мінфіном у погодженні обсягу та умов здійснення місцевого запозичення чи надання місцевої гарантії.

5. В частині бюджетного планування: 1) замороження погашення на користь Держбюджету заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками, отриманими в минулих роках (п.21 перехідних та прикінцевих положень); 2) ліквідація механізму середньострокових позик (ст. 43); 3) автономність процесу затвердження місцевих бюджетів (Мінфін не матиме права втручатись в процес планування дохідної та видаткової бази місцевих бюджетів); 4) незалежність термінів затвердження місцевих бюджетів від терміну прийняття Держбюджету.

Однак, не передбачено конкретного терміну для Уряду щодо внесення до Парламенту законопроектів про списання заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками.

Внесені зміни до Податкового кодексу України передбачають:

1. Запровадження місцевого податку на майно, який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плати за землю та транспортного податку (ст. 265). В частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: запроваджено оподаткування комерційної нерухомості, розширено базу оподаткування житлової нерухомості в залежності від розміру об'єкту (для квартир до 60 кв. м. замість 120, для будинків до 120 замість 250, для різних типів разом 180 замість 370 кв. м.), передбачено чіткий розподіл та визначення об'єктів оподаткування, органам місцевого самоврядування надано можливість встановлення ставок з врахуванням типу та зони розміщення об'єктів оподаткування - для житлової та нежитлової нерухомості до 2% від мінімальної заробітної плати,

а для комерційної на 2015 рік - до 1% (ст. 14.1.129, 14.1.129-1, 266).

Слід зазначити, що в урядовому варіанті змін до Податкового кодексу не передбачалося пільг для об'єктів житлової нерухомості в залежності від їх площі. Пропонувалось, що виключне право на встановлення пільг належатиме органам місцевого самоврядування. Уряд не передбачав віднесення до категорії об'єктів, що не підлягають оподаткуванню: а) нерухомості, яка використовується суб'єктами господарювання малого та середнього бізнесу, що провадять свою діяльність в малих архітектурних формах та на ринках; б) будівель, споруд сільськогосподарських товаровиробників, призначених для використання безпосередньо у сільськогосподарській діяльності тощо. Крім того, ставка податку для об'єктів комерційної нерухомості мала становити до 2% від МЗП аналогічно як і для житлової нерухомості. Але за результатами розгляду в Податковому комітеті парламенту можливості органів місцевого самоврядування в частині встановлення податку на нерухомість було значно обмежено. Таким чином, плановані надходження місцевих бюджетів від цього податку зменшаться з 3,8 млрд. грн. до 1,7 млрд. грн., а більше 60% об'єктів житлової нерухомості буде виведено з під оподаткування.

2. В частині плати за землю: переведення її категорії місцевих податків та в значній мірі скорочення пільг з одночасним підняттям ставок. Розширено можливості регулювання її ставок від 0% до 3% (раніше виключно 1%) та передбачено встановлення пільг саме органами місцевого самоврядування, розширено можливості оподаткування суб'єктів господарювання з неоформленими документами – до 12% від нормативної грошової оцінки за 1 кв. м. (ст. 269-289). При цьому переведення плати за землю до категорії місцевих податків можна розцінювати як перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Оскільки виключно органи місцевого самоврядування територіальних громад встановлюють ставки та пільги по платі за землю, в тому числі за межами населених пунктів.

3. Запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару, що встановлюється сільською, селищною, міською радою і надходить за місцем здійснення їх продажу (Розділ 6). При цьому в урядовій версії пропонувалася плаваюча ставка від 2 до 5 відсотків вартості реалізованого товару.

Плановані надходження місцевих бюджетів від цього джерела можуть скласти у 2015 році від 8,1 до 8,8 млрд. грн. Зазначений податок запроваджено як компенсатор для місцевих бюджетів від втрат окремих надходжень (субвенції та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності), які спрямовувалися на фінансування комунального дорожнього господарства та розвиток інфраструктури. Але він не має цільового призначення і зараховується до загального фонду місцевих бюджетів. Отже, напями його використання визначає місцева влада на власний розсуд. Раніше органи місцевого самоврядування при вирішенні питань ремонту доріг залежали від субвенцій з державного бюджету. Вони були мізерні та надходили вкрай нерівномірно (в 2014 році обсяг субвенції на комунальне дорожнє господарство по всій країні становив лише 2,4 млрд. грн.). До того ж, як саме орган місцевого самоврядування має розпоряджатися цими грошима, визначала держава. Тепер кошти надходять напряму і використовувати їх можна без втручання державної влади.

4. Запровадження місцевого податку з транспортних засобів: об'єктом оподаткування зі ставкою 25 тис. грн. на рік є легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років і мають об'єм циліндрів двигуна понад 3000 куб. см. (ст. 267). Однак плановані надходження від

цього податку прогноуються незначні (близько 0,4 млрд. грн.), а його розподіл є нерівномірним по території України. Це слід вважати лише першим кроком до запровадження повноцінного місцевого транспортного податку, на поновленні якого з 2011 року наголошували представники місцевого самоврядування. Можна очікувати, що в майбутньому база оподаткування цим податком буде суттєво розширена, а його ставка, відповідно, знижена і прив'язана до відсотку МЗП за кожні 100 куб.см. двигуна з запровадженням відповідних коефіцієнтів щодо віку та типу транспортних засобів. Це дозволить значно підвищити обсяг надходжень від цього податку та досягти рівномірного його розподілу між місцевими бюджетами.

5. Залишення збору за паркування транспортних засобів та туристичного збору. Уряд подавав зміни до Податкового кодексу, виходячи з філософії скорочення кількості податків і зборів із 22 до 9. При цьому збір за паркування пропонувалося перевести до категорії плати за надання адміністративних послуг, а туристичний збір взагалі скасувати. Але під час розгляду в парламенті було досягнуто компромісу, і ці джерела надходжень були залишені в розпорядженні місцевих бюджетів. З врахуванням цього, пропозиції щодо повернення ринкового збору були зняті.

Можна передбачити, що в майбутньому Уряд та парламент повернуться до питання підвищення ефективності паркувального та туристичного зборів, оскільки наразі їх надходження до місцевих бюджетів ледве покривають видатки на їх адміністрування. Ще наприкінці 2013 року пропозиції представників місцевого самоврядування щодо спрощення процедури визначення та сплати туристичного збору при наданні послуг із тимчасового проживання (ночівлі) були підтримані Мінфіном, а відповідний законопроект був підготовлений для розгляду Урядом. Тоді передбачалося, що ставки туристичного збору за один день проживання (ночівлі) мають визначатись органами місцевого самоврядування в таких розмірах: а) для готелів, залежно від їх категорій («п'ять зірок», «чотири зірки», «три зірки», «дві зірки», «одна зірка»), - від 0,5% до 4% МЗП; б) для інших об'єктів, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) - від 0,2% до 0,5% МЗП.

Всі зазначені норми Податкового кодексу мають набути чинності і застосовуватися з 1 січня 2015 року. Однак це є порушенням принципу стабільності податкового законодавства (ст. 4.1.9 ПКУ) – «зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки». Крім того, запровадження з 01.01.2015 року нових правил місцевого оподаткування створює конфлікт з нормами ст. 12.3.4. Податкового кодексу щодо необхідності офіційного оприлюднення рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків та зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується їх застосовування. В іншому разі норми відповідних рішень мають застосовуватися не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом (тобто з 01.01.2016 року). В свою чергу, органам місцевого самоврядування для запровадження місцевих податків та зборів необхідно здійснити відповідні процедури передбачені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», термін здійснення яких у найкращому разі становитиме до 3 місяців.

З метою нівеляції цих законодавчих колізій та конфліктів, у перехідних положеннях Податкового кодексу за ініціативою Асоціації на 2015 рік було передбачено особливий порядок запровадження місцевих податків та зборів. Згідно з ним у 2015 році місцеві податки

запроваджуються в місячний термін з дня опублікування змін до Податкового кодексу, і регуляторні процедури на них не розповсюджуються. На жаль, законодавцем із переліку виключень по строках запровадження випущено плату за землю, що може створити проблеми органам місцевого самоврядування.

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексу знайшли своє відображення в Законі про Державний бюджет України на 2015 рік. Попередній аналіз його показників дозволяє говорити про нову якість бюджетного забезпечення територіальних громад. Звісно, що остаточні висновки можна буде зробити лише наприкінці 2015 року. Однак вже зараз можна відзначити певні позитивні моменти.

Так, нова система вирівнювання дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях і є стимулювальною. Якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучалися весь обсяг перевиконання по доходах, то тепер лише 50%. Внаслідок цього частина місцевих бюджетів із дотаційних перетворилися на донорів і таким чином менше залежать від прийняття рішень у центрі. Зокрема на 22% зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів, з тих, що мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, а на 11,5% зросла кількість таких бюджетів-донорів. В свою чергу, 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. У 2014 році таких бюджетів взагалі не було (рис. 1). Отже, органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити своїм громадянам більш якісні послуги в бюджетній сфері.

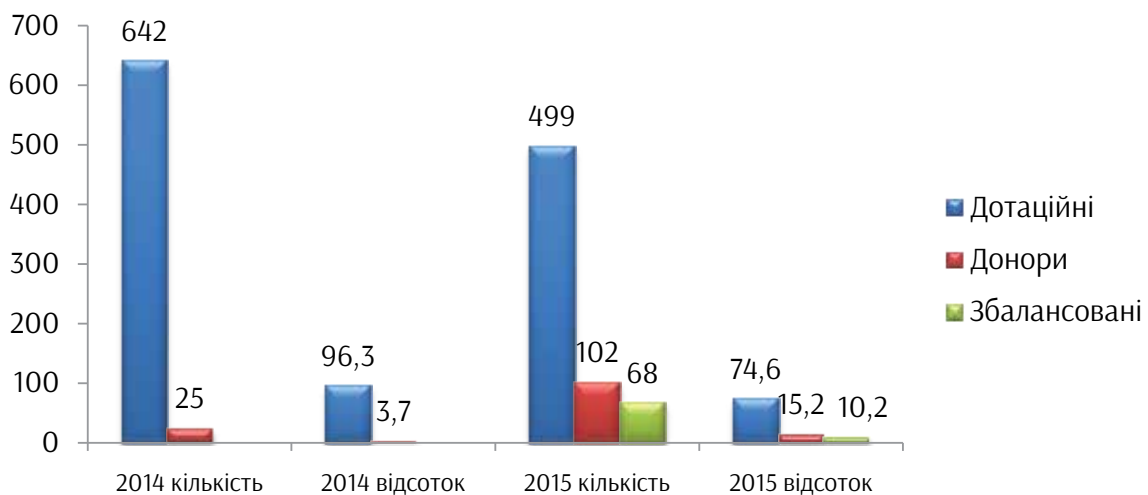


Рис. 1. Дотаційність місцевих бюджетів в 2014-2015 роках³

Необхідно також відмітити, що у 2015 році передбачено 3 млрд. грн. у Державному фонді регіонального розвитку. Ці кошти мають бути спрямовані на створення інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Отже, перший етап бюджетної децентралізації у звітному році відбувся. Тепер багато чого залежить від практичної реалізації нового бюджетного та податкового законодавства, а саме від якості підзаконних нормативно-правових актів, що мають бути розроблені та запроваджені Урядом для реалізації схвалених Парламентом змін. Зрозуміло, що на цьому шляху існує багато ризиків: починаючи від роботи Держказначейства і закінчуючи намаганнями обмежити дохідну базу місцевих бюджетів.

³ Дані подано по місцевим бюджетам, які мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2014 році їх кількість становила 667, а 2015 – 669.

ТЕНДЕНЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У 2014 РОЦІ

Хід бюджетного процесу для органів місцевого самоврядування у 2014 році визначали чотири головні події: 1) підготовка пропозицій до проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік; 2) прийняття Державного бюджету України на 2014 рік; 3) внесення змін до Держбюджету-2014 року в частині спрямування коштів до резервного фонду для потреб Збройних сил України; 4) проведення секвестру Держбюджету-2014. Розглянемо кожну з цих подій окремо та їх вплив на розвиток місцевого самоврядування.

Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік

16.04.2014 р. Основні напрями бюджетної політики Урядом було схвалено (розпорядження Кабінету Міністрів №385-р), а 22.04.2014 р. під №4749 їх зареєстровано в Парламенті. Значну частину положень вказаного документа було присвячено взаємовідносинам державного бюджету з місцевими на основі принципів Концепції реформування місцевого самоврядування. Крім того, в цьому документі було враховано пропозиції Національного конгресу місцевого самоврядування України, розроблені експертами Асоціації міст, зокрема щодо:

- 1) удосконалення формульного розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами;
- 2) забезпечення зарахування до власних доходів місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб;
- 3) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях за принципом субсидіарності;
- 4) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади тощо.

Крім того, в Основних напрямках не було враховано конкретні пропозиції представників місцевого самоврядування, що стосувалися:

- 1) повного забезпечення місцевих бюджетів коштами для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень;
- 2) посилення адресності соціальних пільг та їх монетизації;
- 3) списання заборгованості за середньостроковими позиками;
- 4) розширення можливостей органів місцевого самоврядування в залученні дешевих кредитних ресурсів від внутрішніх та іноземних кредитних установ;
- 5) ліквідації податкової заборгованості державних підприємств перед місцевими бюджетами;
- 6) забезпечення повного фінансування з Державного бюджету державних цільових програм, виконання яких покладається на органи місцевого самоврядування;
- 7) повного погашення у 2015 році кредиторської заборгованості органів місцевого самоврядування за здійсненими видатками, які мали фінансуватися за рахунок державних програм тощо.

Оскільки від якості положень цього річних Основних напрямів залежав не тільки рівень бюджетної забезпеченості територіальних громад в Держбюджеті-2015, а й взагалі успішність реформи місцевого самоврядування, Асоціація міст в терміновому порядку внесла свої пропозиції щодо зміни їхньої редакції. Вони були повністю підтримані Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Крім того, вони були внесені на розгляд Бюджетного комітету народними депутатами – членами Міжфракційного депутатського об’єднання «За розвиток місцевого самоврядування».

Результатом стало те, що 04.06.2014 р. голова Бюджетного комітету зареєстрував альтернативний до урядового проект Основних напрямів (№4749-д), в якому було враховано пропозиції представників місцевого самоврядування, зокрема щодо:

а) забезпечення прямого зв’язку між соціальними пільгами та джерелами і механізмом відшкодування надавачам їхньої вартості, посилення адресності надання всіх видів пільгових послуг з упорядкуванням переліку їх отримувачів і встановленням економічно та соціально обґрунтованих нормативів споживання відповідних послуг, визначення методики розрахунку потреби в бюджетних коштах для компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

б) віднесення плати за землю до місцевих податків;

в) розширення можливостей органів місцевого самоврядування в регулюванні ставок місцевих податків та зборів;

г) підвищення ефективності податку на нерухоме майно;

д) удосконалення розрахунку видатків на делеговані повноваження органів місцевого самоврядування тощо.

Однак при розгляді в парламенті 05.06.2014 р. ні урядовий, ні альтернативний проект не були підтримані. Таким чином, неприйняття Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік ще раз підтвердило негативну тенденцію в підходах до бюджетного забезпечення територіальних громад – небажання центральної влади використовувати механізми середньострокового бюджетного планування розвитку місцевого самоврядування.

Держбюджет-2014

Державний бюджет України на 2014 рік приймався в умовах, коли бюджетні консультації з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, всупереч вимогам ст. 38 Бюджетного кодексу України, ст. 19-20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», Регламенту Кабінету Міністрів України, доручень профільного віце-прем’єра міністра України, не проводились.

Слід зазначити, що прийняття Держбюджету-2014 року відбувалося в особливих умовах закритості для абсолютної більшості учасників бюджетного процесу, а більшість його показників визначалася в атмосфері утаємниченості та кулуарності.

Так, 14.09.2013 року проект Закону про Державний бюджет України на 2014 рік (р.№3000) був поданий до Верховної Ради України і одразу відкликаний Урядом з метою доопрацювання. Фактично до кінця 2013 року проект Держбюджету-2014 року був відсутній у вільному доступі не тільки для громадськості, а й для розпорядників бюджетних коштів всіх без виключень рівнів та навіть міністрів і народних депутатів.

Тільки 19.12.2013 року Парламентом було схвалено постанову «Про особливості проце-

дури розгляду і прийняття проекту Закону України про Державний бюджет України на 2014 рік» згідно якої було передбачено, що: 1) подання пропозицій до проекту Закону про Держбюджет на 2014 рік можливе включно до 08.01.2014 р.; 2) Бюджетний комітет має до 10:00 16.01.2014 р. подати проект Держбюджету-2014 на розгляд Парламенту; 3) Парламенту необхідно 16.01.2014 р. схвалити Закон про Держбюджет на 2014 рік.

16 січня 2014 р. Парламент схвалив Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», який якісно не відрізнявся від Держбюджетів на 2011-2013 роки в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин та містив такі самі негативні положення щодо бюджетного забезпечення територіальних громад. В той же час, Асоціації все ж таки вдалося закріпити Держбюджеті-2014 року деякі позитивні для місцевого самоврядування положення зокрема:

1) збільшено на 0,5 млрд. грн. в порівнянні з 2013 роком для місцевих бюджетів обсяги додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості (до 1,5 млрд. грн.);

2) у складі видатків на охорону здоров'я на наступний рік було враховано цільові видатки для забезпечення додаткових виплат медичним працівникам системи екстреної медичної допомоги відповідно до Закону України «Про екстрену медичну допомогу» в обсязі 0,4 млрд. гривень;

3) було передбачено 45,7 млн. грн. на фінансування переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування (в 2013 році коштів в Держбюджеті на ці цілі не було передбачено взагалі);

4) зменшено обсяги вилучення – Мінфіном було запропоновано обсяги вилучення на рівні 4 млрд. грн., а в схваленому Держбюджеті-2014 року цей обсяг закріплено на рівні 2,7 млрд. грн.;

5) зменшено на 3,3% (в порівнянні з 2013 роком) прогнозовані Мінфіном показники доходів місцевих бюджетів, що створило можливості більш об'єктивного застосування інструментів фінансового вирівнювання;

6) закріплено 2,9 млрд. грн. субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості по компенсації різниці в тарифах;

7) запроваджено нову субвенцію місцевим бюджетам на забезпечення харчування (сніданками) учнів 5-11 класів загальноосвітніх навчальних закладів в обсязі 0,6 млрд. грн. (з пропорційним розподілом між адміністративно-територіальними одинцями);

8) передбачено 150 млн. грн. субвенції місцевим бюджетам на виплату надбавок за обсяг та якість виконаної роботи медичним працівникам закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу (з пропорційним розподілом між адміністративно-територіальними одинцями);

9) виділено 0,9 млрд. грн. на реалізацію різноманітних державних програм для місцевого самоврядування щодо фінансування проектів ремонту, реконструкції, будівництва зовнішнього освітлення вулиць із застосуванням енергозберігаючих технологій (0,1 млрд. грн.), здійснення капітального ремонту, модернізації та заміни ліфтів у житлових будинках (0,2 млрд. грн.), покращення якості водозабезпечення у маловодних регіонах (0,6 млрд. грн.).

Отже, вдалося частково зменшити дефіцит місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень.

Необхідно звернути увагу на той факт, що внаслідок не прийняття Держбюджету на 2014 рік у визначені законодавством терміни органи місцевого самоврядування вимушені були приймати тимчасові бюджетні розписи. Фактично це призвело до зниження рівня бюджетного забезпечення територіальних громад. В той же час, це спонукало органи місцевого самоврядування до впровадження заходів жорсткої економії фінансових ресурсів. Тому на момент прийняття Кабінетом Міністрів України 01.03.2014 року постанови №65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» та розпорядження №156-р «Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 році в процесі їх виконання» більшість із запропонованих цими актами заходів було в повній мірі реалізовано органами місцевого самоврядування. Як завжди місцеве самоврядування оперативніше за центральну владу відреагувало на негативні виклики соціально-економічного розвитку країни.

Резервний фонд

У зв'язку з загрозою російської військової інтервенції в Україну Парламентом було схвалено за скороченою процедурою законопроект про внесення змін до Держбюджету на 2014 рік (р.№4464 від 17.03.2014, КМУ), яким для потреби Збройних сил України переведено до Резервного фонду за рахунок місцевого самоврядування 2,233 млрд. грн. Фактично було скорочено фінансування таких важливих для місцевого самоврядування статей витрат:

- 1) повністю «субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення харчуванням (сніданками) учнів 5-11 класів загальноосвітніх навчальних закладів» (-607 млн. грн.);
- 2) повністю «Реалізація проектів ремонту, реконструкції, будівництва зовнішнього освітлення вулиць із застосуванням енергозберігаючих технологій» (-100 млн. грн.);
- 3) повністю «Капітальний ремонт, модернізація та заміна ліфтів у житлових будинках» (-200 млн. грн.);
- 4) повністю «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування Програм-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» (-45,7 млн. грн.);
- 5) повністю «Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Луганської області на здійснення капітального ремонту, реконструкції та будівництва споруд Луганського обласного фізкультурно-оздоровчого центру «Авангард» в м. Луганську» (-110 млн. грн.);
- 6) на 1,1 млрд. грн. «Державний фонд регіонального розвитку» (залишок 2,4 млрд. грн. з 3,5 млрд. грн.);
- 7) на 71 млн. грн. «Видання, придбання, зберігання і доставка підручників і посібників для студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів» (залишок 353,7 млн. грн. з 424,7 млн. грн.).

На жаль, переведення коштів розпорядників Держбюджету до Резервного фонду здійснено не рівномірно – так найбільше ресурсів було відібрано у Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (див. рис.2)⁴. Для

⁴ Необхідно уточнити, що скорочення видатків Кабінету Міністрів України здійснено за рахунок переведення до Резервного фонду 1 млрд. грн. (з 3,5 млрд. грн.) за програмою «Державні капітальні видатки, що розподіляються КМУ»

прикладу, лише на 20 млн. грн. (із 19,4 млрд. грн.) скорочено видатки Мінпаливенерго, і то за рахунок важливої для держави програми «Поповнення статутного капіталу державного концерну «Ядерне паливо» з метою придбання Концерном акцій додаткової емісії ПрАТ «Завод з виробництва ядерного палива». В той же час, Мінпаливенерго було залишено 13,3 млрд. грн. коштів на реалізацію програми «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції», яка, на думку окремих експертів, є неефективною і містить значну корупціогенну складову.

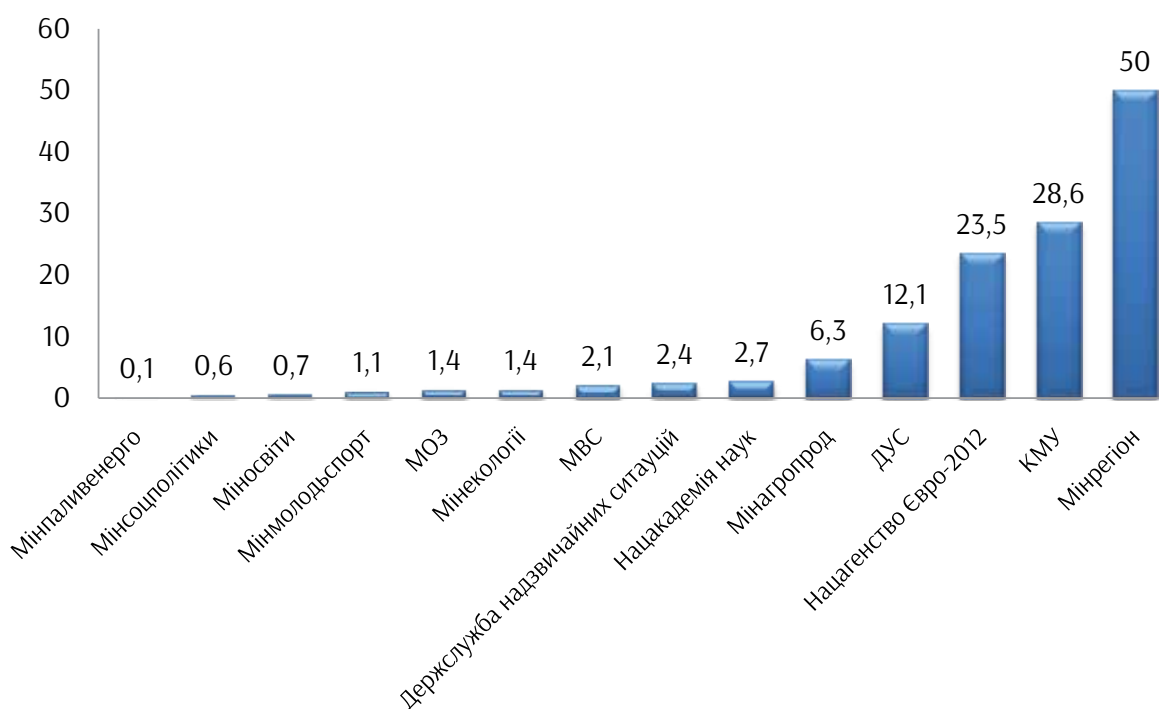


Рис. 2. Обсяги скорочення видатків головних розпорядників бюджетних коштів за рахунок їхнього переведення до Резервного фонду, %

Таким чином, у цей складний для всієї країни час, найбільшими фінансовими спонсорами Збройних сил України стали органи місцевого самоврядування.

Секвестр

Внаслідок складної соціально-економічної ситуації в Україні Урядом було прийнято рішення про здійснення секвестру Державного бюджету України на 2014 рік (скорочення витрат бюджету через перегляд його дохідної та видаткової частини). Відповідний законопроект (р.№ 4575 від 27.03.2014, КМУ), схвалений в день подання Парламентом за скороченою процедурою, суттєво вплинув на якість бюджетного забезпечення територіальний громад, оскільки передбачив:

- 1) запровадження принципу нульового вирівнювання для АРК – всі доходи, що збираються в АРК залишаються у відповідних місцевих бюджетах, а їх дотування з Державного бюджету України не здійснюється;
- 2) збереження протягом 2014 року на рівні 2013 року розмірів мінімальної заробітної пла-

ти та посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки (рис. 3). Це дозволило зекономити місцевим бюджетам близько 4 млрд. грн.;

- розмір мінімальної заробітної плати
- розмір посадового окладу працівника I тарифного розряду ЄТС

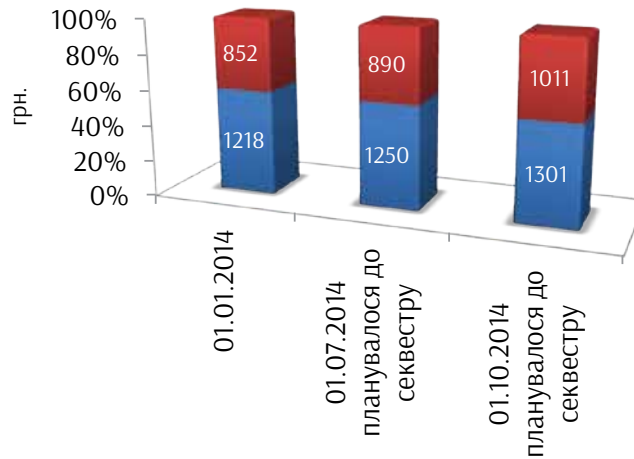


Рис. 3. Обсяги підвищення соціальних стандартів у Держбюджеті-2014 до і після проведення секвестру, грн.

3) скорочення видатків місцевих бюджетів на здійснення делегованих повноважень в цілому на 10,8 млрд. грн., в т.ч. по галузям: на 10% «Державне управління»; на 8,4% «Освіта»; на 7,2% «Охорона здоров'я»; на 9,7% «Соціальний захист»; на 7,2% «Культура та мистецтво»; на 8,3% «Фізкультура і спорт» (див. рис. 4);

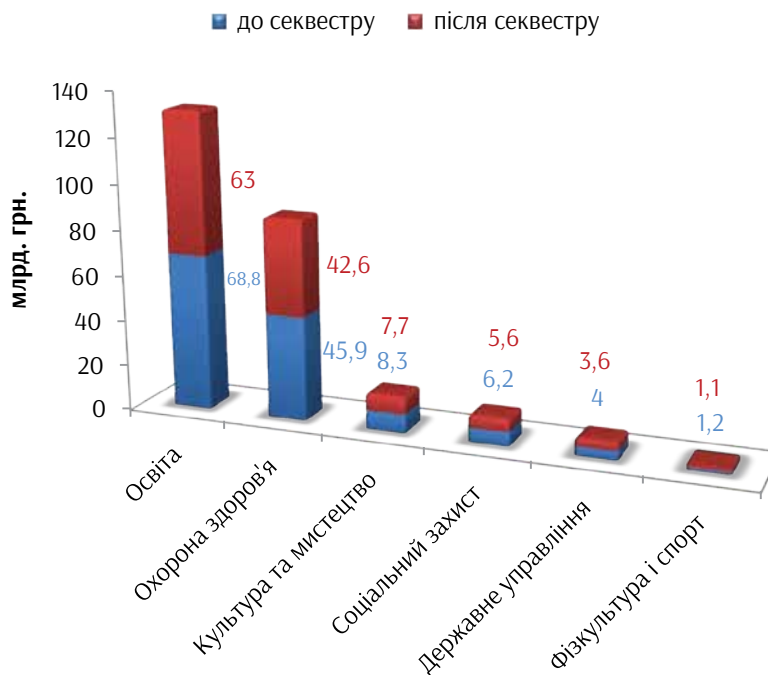


Рис. 4. Обсяги видатків по галузям бюджетної сфери до і після здійснення секвестру, млрд. грн.

- 4) зменшення обсягу дотації вирівнювання на 2,6 млрд. грн., в той же час зменшено на 733 млн. грн. обсяги вилучення з місцевих бюджетів до державного бюджету (рис. 5);
- 5) зменшення на 9 млрд. грн. (з 74,1 млрд. грн. до 65,1 млрд. грн.) прогнозованих Мінфіном показників закріплених доходів місцевих бюджетів (рис. 5);
- 6) зменшення обсягів державного фонду регіонального розвитку на 1,4 млрд. грн. до 1 млрд. грн. Зазначене не відповідає вимогам ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, якими передбачено обсяги державного фонду регіонального розвитку на рівні 1% обсягу доходів загального фонду Державного бюджету України. Виходячи з того, що обсяг доходів загального фонду Держбюджету після секвестру складає 314,9 млрд. грн., то обсяг державного фонду регіонального розвитку мав би складати як мінімум 3,1 млрд. грн.;
- 7) на 2,7 млрд. грн. зменшення загального ресурсу по трансфертам соціального характеру;
- 8) збільшення майже на 250 млн. грн. (на 11%) обсяги субвенції на комунальне дорожнє господарство.

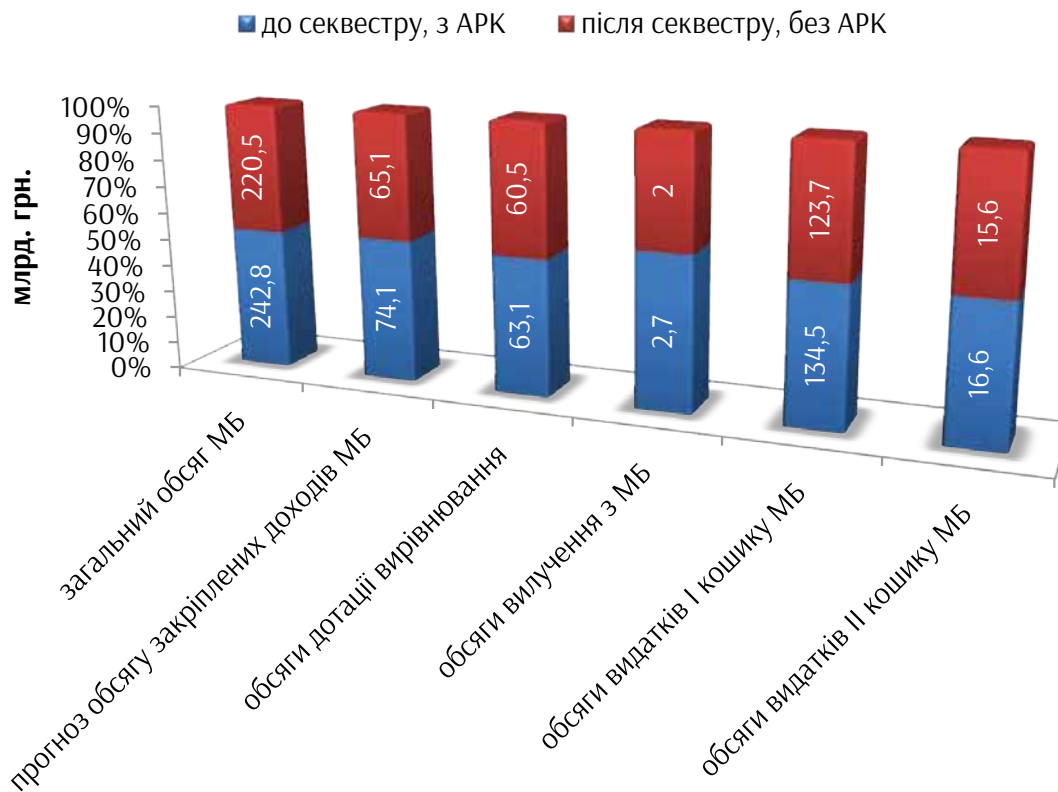


Рис. 5. Порівняння основних показників бюджетного забезпечення місцевого самоврядування до і після проведення секвестру із врахуванням та без врахування видатків по АРК, млрд. грн.

Таким чином, фактично відбулося скорочення видатків, які з моменту прийняття Держбюджету на 2014 рік не були забезпечені фінансовим ресурсом, що частково зменшило прихований дефіцит місцевих бюджетів.

Отже, бюджетний процес на протязі I-го кварталу 2014 року в частині його впливу на місцеve самоврядування нагадував «ленінське танго» – за кожним заходом щодо покращення бюджетного забезпечення територіальних громад слідували два заходи щодо його погіршення.

На щастя починаючи з II-го кварталу 2014 року бюджетний процес увійшов в звичайне русло. Але як і в попередні роки, основною проблемою місцевих бюджетів була невідповідність між поставленими перед органам місцевого самоврядування завданнями та передбаченими ресурсами, необхідними для їх виконання.

Так, збереглася несприятлива тенденція останніх років щодо щорічного зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою повноважень (рис. 6). Останні чотири роки держава на 20% не додає коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження.

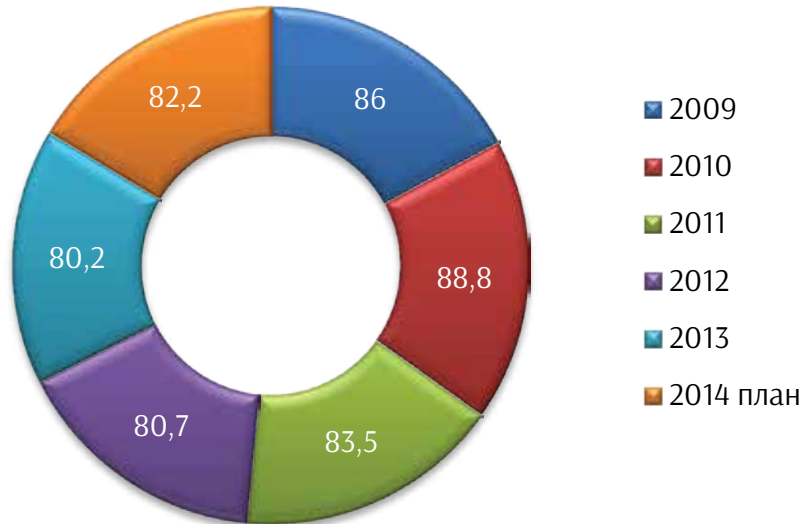


Рис. 6. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %

При цьому найменшим відсоток забезпеченості спостерігався у міст районного значення, ледве дотягуючи до відмітки у 70%. Що, звичайно, не може не обумовлювати низький рівень якості життя в цих містах, які складають більшість міст України, порівняно з більшими містами.

Якщо подивитись рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів в розрізі галузей бюджетної сфери, то як і в минулі роки, найменш забезпеченими виявилися «Державне управління» і «Фізкультура та спорт» (рис. 7).

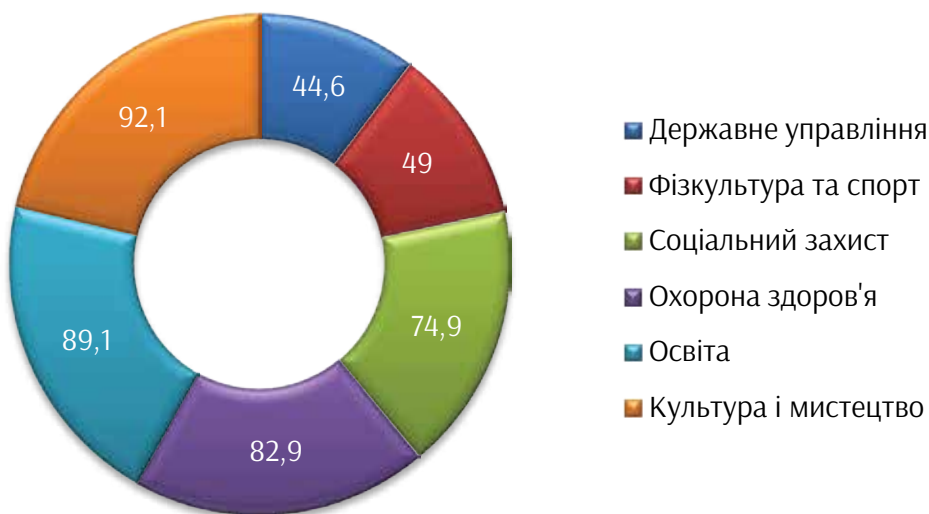


Рис. 7. Рівень фінансової забезпеченості бюджетних галузей в 2014 році, %

Як і в попередні роки, за таких умов фінансування з центрального рівня органи місцевого самоврядування для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо), покладених на них законодавством (рис.8). За попередніми розрахунками в 2014 році органи місцевого самоврядування спрямували 6,4 млрд. грн. власних ресурсів на фінансування делегованих повноважень. Від цього не могли не страждати житлово-комунальна, транспортна сфери, благоустрій, програми місцевого розвитку, якість відповідних суспільних послуг.

Незважаючи на запровадження заходів жорсткої економії та оптимізації видатків, проведення секвестру, спрямування власних ресурсів, замороження капітальних видатків за результатами III-ох кварталів 2014 року для більш-менш належного забезпечення делегованих повноважень місцеві бюджети потребували дотації з центру в обсязі 4 млрд. грн. 26.11.2014 року Уряд спрямував до місцевих бюджетів майже 3 млрд. грн. додаткової дотації (розпорядження №1162-р). Це дозволило виплатити в повному обсязі зарплату працівникам бюджетних установ.

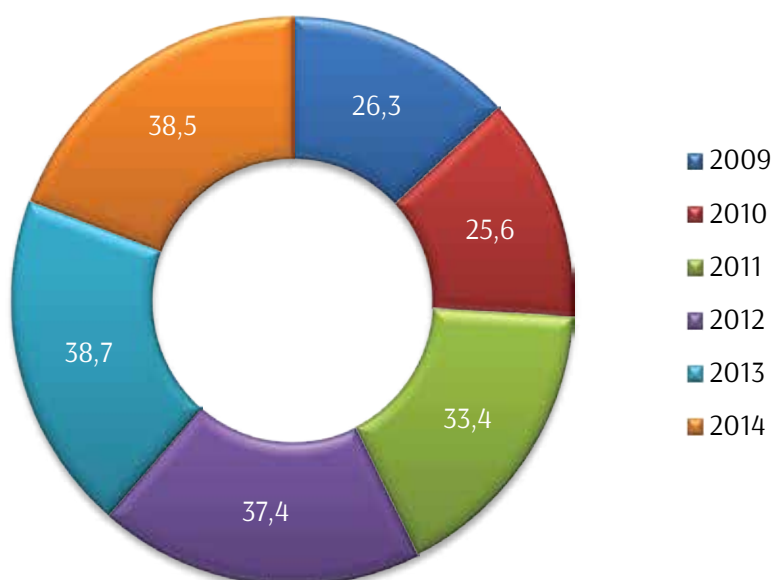


Рис. 8. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %

На фоні загального дефіциту коштів серйозною проблемою для органів місцевого самоврядування було неякісне казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Хоча в 2014 році в цьому плані на відміну від 2012-2013 років відбулись певні позитивні зрушення.

Асоціація міст України з жовтня 2012 року проводить періодичні опитування органів місцевого самоврядування щодо обсягів заблокованих коштів місцевих бюджетів в органах Державної казначейської служби України (періодично подають інформацію від 121 до 141 органу місцевого самоврядування). Екстраполяція цього показника на всі органи місцевого самоврядування – члени АМУ свідчить, що в 2014 році було розблоковано 5,4 млрд. грн. коштів місцевих бюджетів (рис. 9).

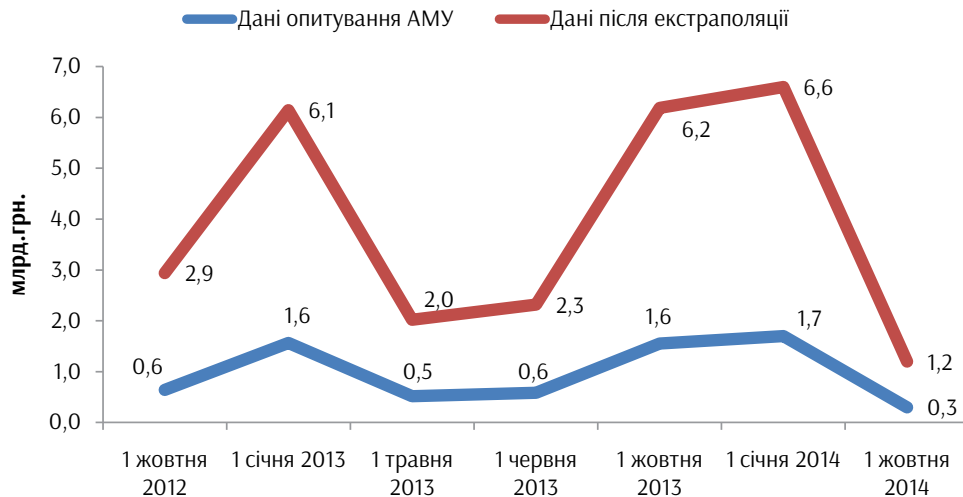


Рис.9. Обсяги заблокованих казначейством коштів місцевих бюджетів за період з 01.10.2012 по 01.10.2014 рр., млрд. грн.

Отже, негативні тенденції в бюджетному забезпеченні територіальних громад за 2014 рік, як і в останні роки взагалі, збереглися. В той же час, бюджетний процес 2014 року мав деякі особливості. По-перше, внаслідок неприйняття Держбюджету органи місцевого самоврядування вимушені були на протязі січня-лютого використовувати тимчасові бюджетні розписи. По-друге, анексія Криму та військова інтервенція Московії на Сході України вплинула на макроекономічні показники всієї країни та змусила Уряд концентрувати ресурси в Резервному фонді для потреб Збройних сил України, що відобразилось на всіх місцевих бюджетах. По-третє, внаслідок складної соціально-економічної ситуації центральною владою було здійснено секвестр і запроваджено заходи жорсткої економії в бюджетній сфері, що призвело до скорочення публічних видатків всіх рівнів бюджетів які з моменту прийняття Держбюджету-2014 року не були забезпечені фінансовим ресурсом. Це частково зменшило прихований дефіцит місцевих бюджетів. По-четверте, Уряду вдалося стабілізувати роботи Держказначейства, що призвело до розблокування коштів місцевих бюджетів. По-п'яте, Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік не були схвалені Парламентом, але були прийняті зміни до бюджетного та податкового законодавства, які мають зміцнити фінансову автономію місцевого самоврядування у 2015 році.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

З часу прийняття у вересні 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» та протягом 2013 року у напрямку реформування сфери адміністративних послуг були досягнуті певні здобутки як у прийнятті необхідних підзаконних актів, так і в розбудові мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). На початок 2014 року невирішеними залишалися питання прийняття інших базових для сфери законів, а також поступового адаптування галузевих законів.

Протягом 2014 року найбільш помітними процесами у напрямку подальшого реформування стали:

– розроблення законопроектів, що вдосконалюють організаційно-правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг:

1) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція);

2) про адміністративну процедуру;

3) про перелік адміністративних послуг та розмір плати (адміністративний збір) за їх надання;

– розроблення законопроектів, що передбачають передачу окремих адміністративних послуг до сфери відання органів місцевого самоврядування та їх удосконалення:

1) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг;

2) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства;

– спроби розпочати надання широкого переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

З численних законодавчих розробок, спрямованих на вдосконалення системи адміністративних послуг, варто відзначити наступні.

Законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) (№ 1580 від 22.12.2014 р.) спрямований, зокрема, на вирішення низки організаційно-правових питань у зазначеній сфері. Так, ним пропонується через внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» ліквідувати дозвільні центри, як окремі структурні підрозділи, а також посади державних адміністраторів, як окремі посади. Це дозволить суттєво спростити організаційну структуру ЦНАП.

Крім того, пропонується встановлення виключної компетенції ЦНАП з:

– обробки заяв про одержання (переоформлення, одержання дубліката, анулювання) документів дозвільного характеру;

– надання адміністративних послуг (оброблення звернень, видача результатів або відмо-

ви), якщо такі послуги надаються через ЦНАП (крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг).

Це дасть можливість у повній мірі реалізувати ідею єдиного місця для надання більшості адміністративних послуг, а також виключити можливість зловживань з боку надавачів послуг.

Законопроект також ставить за мету передбачити можливість для посадових осіб органів місцевого самоврядування, у тому числі адміністраторів ЦНАПів, здійснювати повноваження державного реєстратора з приймання документів за законами України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Цей законопроект передбачає вдосконалення і суттєві спрощення процедур для замовників адміністративних послуг, пов'язаних із державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, шляхом запровадження інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром та інформаційними системами органів державної влади, їх обміну документами в електронній формі.

У зв'язку з зазначеними позитивами законопроект підтримується Асоціацією міст України (АМУ). Станом на кінець року він перебував на розгляді в парламентських комітетах.

Розроблюваний Міністерством юстиції законопроект про адміністративну процедуру стосується процедури прийняття та оформлення органами місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої діяльності рішень індивідуальної дії, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (адміністративних актів). Під визначення адміністративних актів потрапляє частина актів органів місцевого самоврядування (рішення, розпорядження), які приймаються на підставі заяв фізичних або юридичних осіб.

Законопроект базується на ідеях Адміністративно-процедурного кодексу України. Він містить низку перспективних, на думку АМУ, положень щодо принципів адміністративних проваджень, обчислення строків, оформлення та чинності адміністративних актів, надання права органам місцевого самоврядування безпосередньо витребувати необхідні документи тощо. Однак у цілому виглядає складним для сприйняття, породжує цілу низку питань та концептуальних зауважень, зокрема наступні.

Цей законопроект фактично ставить на меті кодифікацію, закріплення та удосконалення на рівні закону низки чинних адміністративних процедурних норм, які, на думку розробника, є загальними. Разом з тим, він стосується переважної більшості галузей законодавства, кожна з яких має власну специфіку, методи правового регулювання та різну правову деталізацію. Але чіткий зв'язок законопроекту із галузевими законами (зокрема з Законом України «Про адміністративні послуги») відсутній, а їх узгодження законопроектом не передбачено.

Законопроект не є універсальним актом у сфері адміністративного права, оскільки стосується лише прийняття адміністративних актів у вузькому значенні цього терміну. Зокрема, він не стосується адміністративних проваджень, які не передбачають прийняття актів індивідуально-правового характеру (застосовують конкурсні процедури, декларативний принцип тощо).

Окремі положення законопроекту подані як загальні, хоча є спеціальними і невластивими багатьом іншим адміністративним процедурам. Зокрема, багато питань за заявами фізичних і юридичних осіб на практиці розглядаються без формування окремої адміністратив-

ної справи, без розгляду додаткових клопотань заявника та його особистої участі у розгляді. Нетиповими для багатьох адміністративних проваджень також є докази в широкому розумінні, залучення свідків, експертів та спеціалістів.

Закріплення наведених у законопроекті прав фізичної та юридичної особи у адміністративному провадженні майже не вплине на кінцевий результат розгляду заяв. Водночас це суттєво ускладнить вирішення органами місцевого самоврядування відповідних питань і негативно відіб'ється на оперативності вирішення справ як заявників, так і інших осіб. Так, запровадження низки процедурних норм створить умови для конфліктного вирішення окремих питань та зловживання фізичними та юридичними особами своїми правами у справах, які об'єктивно повинні бути вирішені не на їхню користь. Прикладами є обов'язки органів місцевого самоврядування повідомляти особу про відкриття адміністративної справи та залучати її до розгляду, а також право особи бути вислуханою, подавати клопотання, зокрема на проведення слухань у справі, оскаржувати процедурні дії. На думку експертів АМУ, закріплювати законом адміністративні процедури варто лише тоді і там, де це об'єктивно потрібно для правильного вирішення питання.

Запропоновані в законопроекті процедури провадження є подібними до правил судочинства. Однак адміністративний орган не може бути прирівняний за своїм процесуальним статусом до судових органів, оскільки вони виконують різні функції. Адміністративний орган здійснює публічне управління у певній сфері (сторона у адміністративних правовідносинах), а судовий орган забезпечує правоохоронні функції (орган, що вирішує спори між сторонами в адміністративних правовідносинах).

Експерти АМУ вважають, що, запроваджуючи нові положення, потрібно виходити з презумпції правомірної поведінки не лише фізичних та юридичних осіб, а й органів місцевого самоврядування. А за неправомірні рішення, дії або бездіяльність органи місцевого самоврядування несуть визначену законом відповідальність у судовому порядку (статті 74, 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Є підстави вважати, що застосування такого Закону, в разі його прийняття, буде складним і суперечливим. Він ускладнить роботу органів місцевого самоврядування, призведе до затягування розгляду питань та збільшення формальних підстав для оскарження дій органів місцевого самоврядування до суду. Разом з тим, законопроект містить багато позитивних пропозицій, які можна прийняти частково як окремий закон, а частково шляхом внесення змін до спеціальних галузевих законів.

Станом на кінець звітного року законопроект ще не був направлений Міністерством юстиції України на розгляд Уряду.

Щодо законопроекту про перелік адміністративних послуг та розмір плати (адміністративний збір) за їх надання, то його прийняття матиме наслідком логічну заборону вимагання від суб'єктів звернення отримання адміністративних послуг, не передбачених законами та не внесених до зазначеного переліку. Також передбачається поглинання (інкорпорація) законопроектом положень Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

У квітні 2014 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі законопроект вчергове було розіслано на погодження. При цьому АМУ погодила його без зауважень. Однак до кінця року законопроект так і не був внесений на розгляд парламенту.

Законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг ставить на меті проведення децентралізації повноважень з надання найбільш важливих для громадян адміністративних послуг і створення умов для надання відповідних послуг через ЦНАПи. Також передбачається спрощення процедур надання послуг. Йдеться про передачу адміністративних послуг:

– від органів Державної міграційної служби України до виконавчих органів місцевих рад – реєстрації місця проживання (перебування) фізичної особи;

– від органів Державної міграційної служби України до виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад та місцевих державних адміністрацій – оформлення документів, що посвідчують особу, у тому числі для виїзду за кордон;

– від органів Державної реєстраційної служби України до виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад та місцевих державних адміністрацій:

державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, об'єднань громадян; державної реєстрації актів цивільного стану;

державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

– від Державного агентства земельних ресурсів України до виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад та місцевих державних адміністрацій:

державної реєстрації земельних ділянок;

внесення та отримання відомостей з Державного земельного кадастру;

– від органів Міністерства внутрішніх справ України до виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад та місцевих державних адміністрацій:

реєстрації автотранспортних засобів;

оформлення посвідчень водія.

Законопроект розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Станом на кінець року він пройшов громадське обговорення і готувався до процедури погодження з зацікавленими центральними органами виконавчої влади.

Асоціацією міст України ідеї, закладені до цього законопроекту, в цілому підтримано. Однак пропозиція створення у кожній територіальній громаді окремих реєстрів місця проживання жителів викликає неоднозначне ставлення. Справді, значна частина органів місцевого самоврядування зможе оперативніше вирішити питання створення електронних реєстрів, і це зніме гостроту проблеми. Однак виникне проблема створення програмного та апаратного забезпечення для значної кількості органів самоврядування, а також проблеми взаємодії між окремими реєстрами. Очевидно, що не всі органи місцевого самоврядування, переважно у малих територіальних громадах, спроможні надавати такі послуги на достойному рівні.

На думку експертів АМУ, кращим варіантом було би створення єдиного загальнодержавного електронного реєстру із делегуванням органам місцевого самоврядування повноважень із його ведення. Це дозволить на державному рівні системно вирішити питання та забезпечити належне формування та обробку даних. Такий реєстр дозволить відмовитися

від зняття з реєстрації як окремої послуги. Також потребує перегляду та суттєвого зменшення кількість випадків коли надання даних про реєстрацію місця проживання фізичної особи є обов'язковим.

Найважливішими новаціями законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства є повернення виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень з надання (отримання, реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів. Передбачається також удосконалення процедури подання декларації про виконання підготовчих та будівельних робіт шляхом установлення вичерпного переліку підстав для її повернення. У разі прийняття, такий закон дозволить забезпечити оптимальні умови надання відповідних адміністративних послуг та сприятиме розвитку ЦНАПів, що створені місцевими радами.

Законопроект спочатку було зареєстровано у парламенті під №4465а від 11.08.2014, але при розгляді у першому читанні він не отримав достатньої підтримки народних депутатів. Після позачергових парламентських виборів його було повторно зареєстровано під № 1546 від 22.12.2014. Відповідні положення було продубльовано в законопроекті про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) під № 1580 від 22.12.2014. Станом на кінець року законопроект перебував на розгляді в парламентських комітетах.

Протягом року робилися спроби розпочати надання через ЦНАПи широкого переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади. Так, відповідно до частини сьомої статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», розпорядженням Кабінету Міністрів № 523-р від 16.05.2014 «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» було затверджено перелік відповідних послуг, а також надано необхідні вказівки, спрямовані на забезпечення відповідної діяльності. Розпорядженням передбачено надання через ЦНАПи, зокрема, найбільш розповсюджених адміністративних послуг:

- Державної архітектурно-будівельної інспекції України – реєстрація декларацій про початок виконання підготовчих робіт та будівельних робіт, про готовність об'єкта до експлуатації з 1 вересня 2014 р.;
- Державної реєстраційної служби України – державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, друкованих засобів масової інформації з 1 жовтня 2014 р.;
- Державної міграційної служби України – оформлення та видача паспорта громадянина України, реєстрація місця проживання особи з 1 жовтня 2014 р.;
- Державної реєстраційної служби України – державна реєстрація права власності на нерухоме майно, інших речових прав на нерухоме майно з 1 січня 2015 р.;
- Державного агентства земельних ресурсів України – державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру з 1 січня 2015 р.;
- Державної міграційної служби України – оформлення та видача паспорта громадянина

України для виїзду за кордон та проїзного документа дитини з 1 січня 2015 р.

Однак, як засвідчила практика, виконання вказаного урядового розпорядження наштовхується на спротив відповідних органів виконавчої влади у більшій чи меншій формі. Яскравим прикладом є ситуація з Державною міграційною службою України. Запланований з 1 жовтня 2014 року початок надання через ЦНАПи адміністративних послуг щодо реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання фізичної особи не відбувся. До суб'єктивних проблем, які виникли з вини ДМС, належать:

- 1) неналежне оформлення інформаційних карток (зокрема для іноземців та осіб з дітьми) та зразків заповнення документів;
- 2) незабезпечення ЦНАПів необхідними бланками документів;
- 3) відсутність необхідної співпраці на місцях між ДМС та ЦНАПами (недотримання процедури роботи з документами; неузгодження графіків роботи; відмова у залученні працівників ДМС до роботи в ЦНАПах тощо);
- 4) неподання в установленому порядку проектів актів законодавства щодо створення організаційних та матеріальних умов для виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р.

Наявні також факти недостатньої підготовленості ЦНАПів до виконання таких функцій. Йдеться про недостатність працівників та їх матеріально-фінансового забезпечення. Однак це пов'язано із застарілістю наявного порядку реєстрації, а також з відмовою ДМС від залучення паспортистів житлово-експлуатаційних підприємств та гуртожитків до надання таких послуг.

Разом з тим найзначнішими в цих питаннях є перешкоди об'єктивного характеру. На цьому етапі у ДМС відсутня відповідна єдина електронна база даних. Дані переважно зберігаються в картотеках на паперових носіях. Це не дає можливості оперативного надання послуг безпосередньо в ЦНАПі і потребує передачі відповідних документів ДМС, що значно ускладнює та уповільнює надання послуг.

Ситуація з ДМС засвідчила, що просте введення ЦНАПів у процес надання окремих адміністративних послуг без реформування таких послуг є у багатьох випадках складною проблемою. Необхідна послідовна та наполеглива політика держави в єдиному руслі, без спротиву цій політиці з боку окремих державних органів та спроб створення ними альтернативних центрів – як у випадку створення Мін'юстом будинків юстиції.

Суттєво посприяти вирішенню проблем, які складаються при виконанні вказаного урядового розпорядження, зможе прийняття згаданого вище законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Підсумовуючи, можна відзначити, що 2014 рік заклав передумови подальшого розвитку системи центрів надання адміністративних послуг, вдосконалення окремих адміністративних послуг та їх передачі на засадах субсидіарності органам місцевого самоврядування. Ці зміни тісно взаємопов'язані із задекларованими Президентом України у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» реформами: децентралізацією, реформами місцевого самоврядування, дерегуляцією та розвитком підприємництва. Залишається сподіватися, що вказані законопроекти будуть доопрацьовані та прийняті у наступному році.

Можна відзначити, що реальний розвиток ЦНАПів поза містами обласного значення може відбутися лише за умови проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Це призведе до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування і переходу до нього від райдержадміністрацій повноважень з надання адміністративних послуг в сільських, селищних та міських громадах.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як відомо останній перегляд посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування відбувся у лютому 2008 року. З того часу інфляція склала близько 85%. Вже не вперше складається неприйнятна ситуація, коли рівень оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування зрівнюється з рівнем оплати праці некваліфікованих працівників і починає зникати відмінність між умовами оплати праці спеціалістів та їх керівників. Особливо це дошкульно для осіб, доходи яких індексуються лише частково (вступ на службу після 2008 року чи/або перехід на нову посаду).

З огляду на це більшість сподівань на новий Закон України «Про службу органах місцевого самоврядування» (далі - проект Закону) пов'язана перш за все з переглядом умов оплати праці. Хоча звичайно цей Закон, після його прийняття, має стати важливою складовою реформи місцевого самоврядування і з огляду на інші його положення.

Ще в листопаді 2011 року було прийнято Закон України «Про державну службу». Ним було передбачено довгоочікуване збільшення заробітної плати державним службовцям, що прямо пов'язано з умовами оплати праці у місцевому самоврядуванні. Важливим нововведенням вказаного Закону була необхідність щорічного перегляду схеми посадових окладів у залежності від розміру мінімальної заробітної плати. Це викликало певні сподівання на вирішення проблеми в недалекій перспективі. Але з прийняттям вказаного Закону розпочався тривалий та непростий процес розробки узгодженої з ним нової редакції Закону України «Про службу органах місцевого самоврядування». І саме необхідність значного збільшення видатків державного бюджету на оплату праці завадила прийняттю проекту Закону та стала причиною і неодноразового відтермінування запровадження нового Закону України «Про державну службу».

Черговий етап роботи над проектом Закону розпочався у березні 2014 року з розсилання Національним агентством України з питань державної служби (Нацдержслужбою) чергової його редакції для погодження. Оскільки проект Закону мав значну кількість вад – неузгодженостей, помилок технічного характеру – Асоціацією міст України було висловлено низку пропозицій, спрямованих на його вдосконалення. Протягом квітня - травня 2014 року АМУ було додатково зібрано пропозиції міських рад щодо змісту цього документу та проведено низку робочих зустрічей в Нацдержслужбі з питань його технічного та змістовного доопрацювання.

Планом заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що був затверджений 18 червня урядовим розпорядженням № 591-р, передбачено розробку такого законопроекту Нацдержслужбою з терміном закінчення роботи над ним у вересні. Однак зазначеного терміну дотримано не було, оскільки із зміною керівника Нацдержслужби в липні 2014 року цей орган розпочав роботу над новою редакцією Закону України «Про державну службу», що тягнуло за собою суттєву переробку й проекту Закону.

Відповідна робота велася кулуарно, оскільки представники місцевих рад та їхніх всеукраїнських асоціацій до роботи над новим проектом цього Закону Нацдержслужбою не залучалися. Лише наприкінці жовтня 2014 року АМУ було отримано на погодження його оновлену редакцію. Оновлений проект Закону не узгоджувався з новим законопроектом про державну службу і містив багато суперечностей та різних помилок.

За результатами наступних узгоджувальних процедур значну частину пропозицій АМУ було враховано. Зокрема, проектом Закону передбачалося позбавлення міського голови будь-якого впливу на вирішення кадрових питань щодо адміністративних посад. У редакції ж документу станом на кінець звітнього періоду передбачено, що міський голова має кадрові повноваження щодо керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів міських (самостійних галузевих виконавчих органів, а не структурних підрозділів), їхніх заступників, а також щодо керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради.

Також певним чином було враховано, що компетенція Нацдержслужби щодо служби в органах місцевого самоврядування повинна обмежуватися лише наглядовими функціями та консультативно-методичним забезпеченням. Хоча Нацдержслужба все ж залишила за собою подібні до судових функції з вирішення трудових спорів, які на думку АМУ повинні бути звичайними контрольними повноваженнями з можливістю звернення до суду.

На погляд АМУ, найбільш проблемним з тих питань, що залишилися невирішеними в законопроекті, є забезпечення права місцевих рад самостійно визначати схеми посадових окладів посадовців місцевого самоврядування. АМУ наполягала на підході, згідно з яким посадові оклади цих осіб повинні встановлюватися не Урядом, а місцевими радами з урахуванням місцевих умов і фінансових можливостей. А законом варто визначати лише мінімальну межу посадового окладу відповідної категорії посад, що дозволить гарантувати посадовим особам місцевого самоврядування певні мінімальні посадові оклади. Також Законом повинні бути встановлені певні правила щодо співвідношень посадових окладів між різними категоріями посадових осіб. Вказане обґрунтовувалося:

- статтею 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає наявність у органів місцевого самоврядування можливості: 1) визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління; 2) забезпечувати належні умови оплати праці їх службовців;
- статтями 2, 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають суть місцевого самоврядування та його принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності;
- пунктом 3 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу України, який визначає принцип самостійності місцевих бюджетів (в частині права органів місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів).

Враховання пропозицій АМУ дозволило б гнучко регулювати це питання, створювати конкурентні умови оплати праці для залучення кращих фахівців, оптимізувати та інтенсифікувати роботу в органах місцевого самоврядування. У свою чергу наголошувалося, що найбільш дієвим обмежувачем видатків на оплату праці є реальні надходження місцевих бюджетів та обсяги видатків на інші напрямки, зокрема на утримання бюджетної сфери та комунального господарства. А також державна політика із збалансування місцевих бюджетів.

Показово, що 26 листопада Кабінет Міністрів своєю постановою № 664 припинив чинність урядової постанови від 3.12.1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування», яка передбачала втручання у діяльність місцевих рад при формуванні ними штатів органів місцевого самоврядування і порушувала принцип їх організаційної автономії. Однак Нацдержслужба залишилася глухою до відповідної пропозиції АМУ без будь-яких прийнятних контраргументів.

Основними нововведеннями проекту Закону в редакції станом на кінець 2014 року є:

- віднесення керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради до адміністративних, а не виборних посад;
- покладення практично всіх кадрових повноважень на керівників служби (керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради, керівників інших виконавчих органів, що діють як юридичні особи);
- обов’язковість наявності у посадової особи місцевого самоврядування вищої освіти (магістр, бакалавр);
- помітне збільшення посадових окладів посадових осіб (щорічно встановлюються Урядом) та зменшення змінної частки (надбавки та премії) у складі заробітної плати;
- запланована відмова з 2020 року від окремого порядку пенсійного забезпечення посадових осіб;
- можливість надання посадовим особам службового житла в порядку, визначеному відповідною радою;
- більша деталізація питань, які раніше регулювалися Кодексом законів про працю та урядовими постановами (підстави звільнення, конкурс на вакантні посади, тощо);
- зміна терміну «посадова особа» на «службовець»;
- нові класифікація посад (три категорії) та ранги (дев’ять рангів);
- політична неупередженість посадових осіб місцевого самоврядування, що займають адміністративні посади, тощо.

За інформацією, отриманою на кінець року, проект Закону готувався Нацдержслужбою до внесення на розгляд Кабінету Міністрів України.

Загалом, незважаючи на значне оновлення проекту Закону, його важко назвати революційним. Внаслідок стійкого нерозуміння з боку частини державних службовців суті інституту місцевого самоврядування як автономного та самостійного механізму вирішення місцевих питань, розробники спромоглися лише на часткове еволюційне вдосконалення окремих положень законопроекту.

Перспективи прийняття та запровадження зазначеного проекту Закону варто оцінювати спільно із перспективами нової редакції Закону України «Про державну службу», оскільки їх запровадження повинно бути одночасним і потребуватиме значних бюджетних ресурсів. Так, за даними Держкомстату, станом на 31.12.2013 р. загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування становила 97 999, а загальна чисельність державних службовців, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу» - 335 270 осіб.

Фінансове забезпечення впровадження обох зазначених проектів законів у разі їх прийняття видається наразі доволі проблематичним, оскільки значного зростання доходів Зведеного бюджету України не передбачається, як і можливості фінансування таких потреб за рахунок інших статей його видатків. Тому видається малоімовірним їх запровадження без оптимізації та зменшення обсягів публічного управління та контролю у всіх сферах суспільного життя, яке супроводжуватиметься суттєвим скороченням загальної чисельності службовців. Наразі помітно лише часткові зміни, які найближчим часом лише незначною мірою вплинуть на вивільнення фінансових ресурсів. Які, втім, можуть бути поглинуті обо-

ронними потребами держави. Також на фоні запланованого у проекті Закону збільшення заробітної плати показовим є обмеження у 2015 році максимального місячного розміру заробітної плати 7 розмірами мінімальної заробітної плати практично всіх категорій працівників від народних депутатів України та суддів до працівників комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я відповідно до пункту 10 Прикінцевих положень Закону України від 28.12.2014 р. № 76-VIII.

Розглядаючи перспективи законодавчих змін стосовно служби в органах місцевого самоврядування не можна не відзначити суттєвого оновлення антикорупційного законодавства. Прямий вплив на службу в органах місцевого самоврядування матиме прийнятий у жовтні 2014 року новий Закон України «Про запобігання корупції», що вводиться в дію з 26 квітня 2015 року. Вказаний Закон в цілому можна оцінити позитивно.

Важливим досягненням АМУ у Законі України «Про запобігання корупції» стало вдосконалення порядку проведення спеціальної перевірки. Було суттєво скорочено перелік кандидатів на посади, щодо яких проводиться така перевірка, і залишено лише найбільш вразливу категорію посадових осіб – найвищий керівний склад: голови обласних рад та їх заступники, голови районних, районних у містах рад, секретарі міських (міст-обласних центрів) рад, заступники міських голів (міст-обласних центрів). Щодо вказаних осіб також запроваджено проведення спеціальної перевірки не до, а після їх обрання або затвердження на посади місцевою радою. Це дозволяє врахувати особливий статус таких посадових осіб (керівник юридичної особи публічного права) та особливу процедуру їхнього вступу на службу (можливість розгляду місцевою радою декількох кандидатів на посади).

Іншим важливим нововведенням Закону України «Про запобігання корупції» є зменшення випадків, коли щодо посадових осіб місцевого самоврядування судом може застосовуватися стягнення у формі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Новим Законом такі обмеження застосовуються лише при повторному допущенні відповідного проступка. Разом з тим за органами місцевого самоврядування залишається право застосувати щодо таких осіб дисциплінарну відповідальність аж до звільнення з посади. Такий підхід виглядає більш зваженим і таким, що відповідає основній меті застосування адміністративної відповідальності – виправленню поведінки особи.

Іншими помітними нововведеннями Закону України «Про запобігання корупції» є більш деталізоване правове регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; подання декларацій про матеріальний стан не за місцем роботи, а Національному агентству з питань запобігання корупції (за 2014 рік у письмовій формі, за наступні роки шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Нацагентства).

СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Протягом 2010-2013 років парламентською більшістю доволі систематично ігнорувалося право територіальних громад обирати собі міського голову. Після дострокового припинення повноважень міського голови відповідною радою Верховна Рада в багатьох випадках роками не призначала в таких громадах виборів міського голови, особливо якщо секретар міської ради, що за законом виконував обов'язки міського голови, був членом партії, яка контролювала більшість у парламенті. Так, за 70 випадків дострокового припинення повноважень міського голови, було призначено позачергові вибори лише в 29 громадах.

Цю проблему було позначено, зокрема, в доповіді Моніторингового комітету Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Місцева і регіональна демократія в Україні» від 31 жовтня 2013 року. В пункті 6b зазначеного документа Комітет висловив жаль у зв'язку з тим, що «ряд малих і велих міст, вкоючаючи столицю, довгий час лишаються без обраного мера через прогалину у виборчому законі, що що підриває здійснення місцевого самоврядування у цих містах, особливо з урахуванням пункту 1 статті 7 Хартії⁵». Комітет рекомендував (пункт 7b) «найближчим часом організувати вибори мерів у тих містах, де посада мера довгий час лишається вакантною, насамперед у столиці – місті Києві».

Після реформатування наприкінці лютого-місяця парламентської більшості Верховна Рада прийняла низку постанов про призначення на 25 травня 2014 року, одночасно з позачерговими виборами Президента України, позачергових виборів 44 міських голів, в т.ч. Київського Чернівецького, Черкаського та ін., що довгий час не призначалися. Було призначено також позачергові вибори Київської міської ради, 226 сільських та селищних голів, а також депутатів 3 сільських рад.

З врахуванням негативних аспектів проведення за чинним Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» чергових місцевих виборів 2010 року, а також низки позачергових місцевих виборів парламентом народним депутатом України Р.Князевичем ще 1.04.2013 р. було внесено законопроект (реєстр. № 2664) про внесення змін до цього закону. Цей законопроект 11 березня 2014 року був взятий парламентом за основу, а потім підготовлений до другого читання з врахуванням пропозицій, що надійшли, в тому числі, від Асоціації міст України, та 8 квітня прийнятий.

Виборчим законом у новій редакції усунуто з процедури виборів низку техніко-юридичних недоліків виборчого процесу, на окремі з яких звертали увагу і міські ради в ході відповідного опитування, проведеного Асоціацією міст у лютому-березні 2013 року. На основі результатів зазначеного опитування Асоціацією в 2013 році була підготовлена власна версія законопроекту «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – законопроект Асоціації), окремі напрацювання якої увійшли до оновленої версії закону.

Законом, в врахуванням політичної ситуації, передбачена можливість та умови одночасного проведення місцевих виборів з виборами Президента чи народних депутатів України.

Для обмеження можливостей парламенту надалі ігнорувати свій конституційний обов'язок щодо своєчасного призначення позачергових місцевих виборів там, де повноваження

⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування

ради чи голови припинені достроково, статтю 14 Закону доповнено нормою, згідно з якою позачергові місцеві вибори мають призначатися Верховною Радою не пізніше, ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. Однак ця норма не передбачає наслідків неприйняття Верховною Радою відповідного рішення в зазначений термін, що ставить під сумнів її ефективність.

Відповідає законопроекту, розробленому Асоціацією міст, положення статті 18 Закону про організацію виборчих дільниць на постійній основі, щоб не переглядати їхні межі перед кожними новими виборами. Так само законопроекту Асоціації відповідає нова норма статті 19 про можливість утворення районних у містах виборчих комісій і в районах, де районні в містах ради не утворюються.

Змінами до статті 22 дещо розширюються можливості участі місцевих організацій політичних партій у формуванні виборчих комісій за рахунок певного обмеження таких можливостей парламентських партій. Цим частково враховуються і положення законопроекту Асоціації.

Персональний склад дільничних комісій територіальна виборча комісія формує жеребкуванням серед внесених суб'єктами подання кандидатур, а не керуючись якимись, не визначеними в Законі критеріями досвіду їх роботи у виборчих комісіях (ст. 23).

Зі статті 27 вилучено норми, що передбачали прийняття виборчою комісією рішення незалежно від кількості присутніх на засіданні членів комісії, але не менше трьох. Вилучено і можливість складання протоколу про результати виборів без прийняття відповідного рішення виборчою комісією. Рішення про видалення з засідання комісії спостерігачів через їхню неправомірну поведінку тепер може бути прийнято не простою, а лише кваліфікованою більшістю голосів членів комісії.

Згідно з нормою статті 30, місцевий орган ведення Державного реєстру виборців передає попередні списки виборців не територіальній, а безпосередньо дільничним виборчим комісіям, чим дещо спрощується виборчий процес. При цьому другий примірник списку зберігається не в територіальній комісії, а в органі Державного реєстру.

В статті 35 враховано положення законопроекту Асоціації щодо повернення можливості самовисування громадян кандидатами в депутати місцевих рад по одномандатних мажоритарних виборчих округах, а також на посади сільських, селищних, міських голів. Це ліквідує монополію політичних партій у висуванні кандидатів.

Статтю 47 прямо забороняється проведення будь-якого виду передвиборчої агітації, в тому числі через засоби масової інформації, за рахунок бюджетних коштів, що відповідає законопроекту Асоціації.

Законом не передбачено висунення кандидатів громадськими організаціями, хоча такі побажання висловлювалися представниками громадянського суспільства. Натомість до нього додано нову окрему статтю 58-1 «Офіційні спостерігачі від громадських організацій», яка детально регламентує питання участі у виборчому процесі зареєстрованих у встановленому законом порядку громадських організацій - щоправда, лише таких, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним. Йдеться про порядок отримання дозволу надсилати своїх спостерігачів до виборчих комісій, реєстрацію самих спостерігачів відповідними комісіями, доволі широкі права спостерігачів та конкретно визначений перелік їхніх дій, що можуть визначатися неправомірними тощо.

Цікава новація стосується коштів виборчих фондів кандидатів. Якщо попередньою редак-

цією закону було передбачено перерахування залишків цих коштів до відповідних місцевих бюджетів, то тепер за статтею 64 ці кошти протягом п'яти днів після оголошення результатів виборів можуть бути перераховані на поточні банківські рахунки кандидатів, і лише в разі неперерахування зазначених коштів у визначений строк вони зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Чимало нарікань на чергових місцевих виборах 2010 року викликав порядок, згідно з яким назви партій вносилися до виборчого бюлетеня в черговості відповідно до терміну реєстрації відповідних списків чи кандидатів виборчою комісією. Цей порядок давав можливість виборчим комісіям безпосередньо впливати на порядок розміщення назв партій у бюлетенях. Законопроектом Асоціації було передбачено визначення такого розміщення за результатами жеребкування. Це враховано в статті 66 закону.

Статтею 68 попередньої версії закону, що визначала параметри приміщень для голосування, не було вказано органи, на які покладається відповідальність щодо забезпечення виборчого процесу відповідними приміщеннями. В оновленому законі цю відповідальність логічно, відповідно до багаторічного позитивного досвіду, пропонується покласти на виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження.

Час, відведений для голосування, скорочено. Замість голосування з 8 до 22 години статтею 69 передбачено голосування з 8 до 20 години, щоб узгодити в цій частині закон про місцеві вибори з законом про вибори Президента України, адже 25 травня звітного року ці вибори відбувалися одночасно.

Відповідно до цієї ж статті Закону, у виборчому бюлетені не передбачено графи “Не підтримую кандидатів у депутати від жодної місцевої організації політичної партії”, що, як відомо, громадськістю оцінюється неоднозначно.

Статтею 70 підвищуються вимоги до внесення до списку тих виборців, які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я нездатні пересуватися самостійно. Від таких вимагається, крім особистої заяви, також відповідна медична довідка. Крім того, члени дільничної виборчої комісії зобов'язані ще до дня виборів перевірити факт тимчасової нездатності виборця самостійно пересуватися. У разі непідтвердження цього факту, дільнична виборча комісія повинна скасувати своє рішення щодо надання можливості голосувати за місцем перебування цього виборця.

Підвищено вимоги і до визнання виборів на дільниці дійсними. Якщо в попередній редакції Закону статтею 73 було передбачено визнання голосування на виборчій дільниці недійсним у разі зіпсування більш, ніж 10% бюлетенів від отриманих виборцями або в разі виявлення в скриньках бюлетенів більш, ніж на 10% більше, ніж отримано виборцями, то, за чинним законом, цей показник кількості сумнівних бюлетенів у обох випадках має становити 5%.

В той же час у законі не враховано побажання, зокрема і міських рад, про:

повернення виборчих програм кандидатів;

надання кандидатами декларацій про доходи лише з рівня міських та районних рад і вище;

утворення виборчих фондів кандидатів лише починаючи з рівня міст обласного значення та районних рад.

Не вдалося реалізувати на позачергових місцевих виборах 25 травня 2014 року ініціативи щодо:

проведення позачергових виборів усіх місцевих рад та всіх сільських, селищних, міських голів, що пропонувалося проектом Закону про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (щодо одночасного проведення позачергових виборів на всій території України)(реєстр. № 4254 від 24.02.2014, народні депутати Ю.Одарченко та О.Чорноволенко);

проведення виборів міських голів за абсолютною більшістю голосів, що пропонувалося проектом Закону про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (щодо особливостей виборів міських голів абсолютною більшістю виборців) (реєстр. № 4344 від 03.03.201, народний депутат О.Бригинець).

Оскільки не було прийнято нової редакції Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ” (реєстр. № 4289 від 26.02.2014, народні депутати В.Полочанінов, А.Павелко, М.Томенко, К.Бондарєв) чи хоча б проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ” (щодо відновлення районних у місті Києві рад) (реєстр. № 4226-1 від 26.02.2014, народні депутати Ю.Одарченко та О.Чорноволенко), на виборах 25 травня 2014 року не вдалося реалізувати ідею відновлення районних у місті Києві рад.

Незважаючи на це, політична воля переформатованої після перемоги Революції гідності парламентської більшості та оновлений нею закон про місцеві вибори забезпечили реалізацію громадянами багатьох міст і сіл України свого виборчого права, яке тривалий час ігнорувалося. Позачергові місцеві вибори 25 травня були проведені практично в усіх громадах, де була така потреба, а наступні позачергові вибори в 2014 році призначалися Верховною Радою відповідно до потреби та у визначені Законом терміни.

Всі нереалізовані, але актуальні завдання з оновлення відкладаються, очевидно, до чергових місцевих виборів 2015 року. Цим питанням присвячено розділ VI Коаліційної угоди, укладеної фракціями парламентської більшості Верховної Ради VIII скликання.

Так, пункт 2.2 цієї Угоди передбачає збереження мажоритарної системи на рівні сільських та селищних рад та запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. Рівень суспільної підтримки цих намірів парламентської більшості відображено на рис.. 10 і 11⁶



Рис.10. Підтримка громадянами різних систем виборів до місцевих (обласних та міських) рад, %

⁶ Тут і далі в цьому розділі використані результати загальнонаціонального опитування жителів міст обласного та районного значення, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва на замовлення АМУ в листопаді-грудні 2014 року.

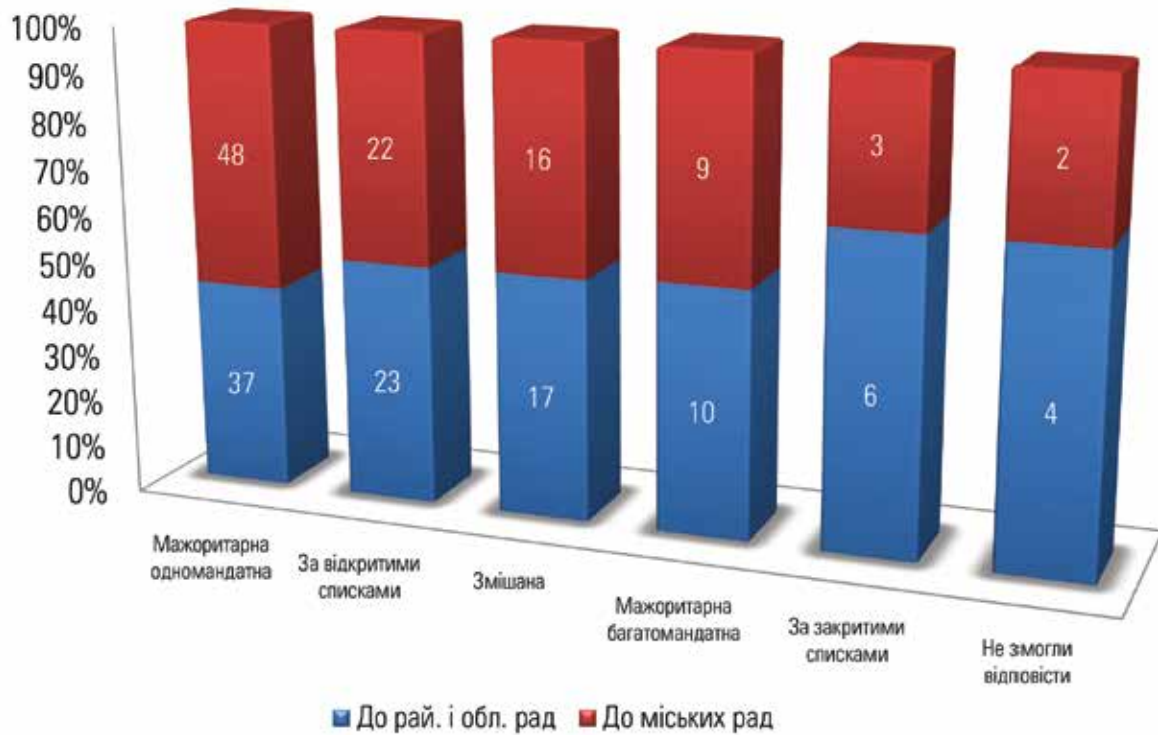


Рис.11. Підтримка службовцями різних систем виборів до місцевих рад, %

Пунктом 2.3 Угоди передбачено запровадити вибори міських голів великих міст у два тури та за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували. Однак як жителі міст, так і державні службовці дотримуються іншої точки зору на це питання (рис.12 і 13).



Рис.12. Підтримка громадянами системи виборів міських голів, %

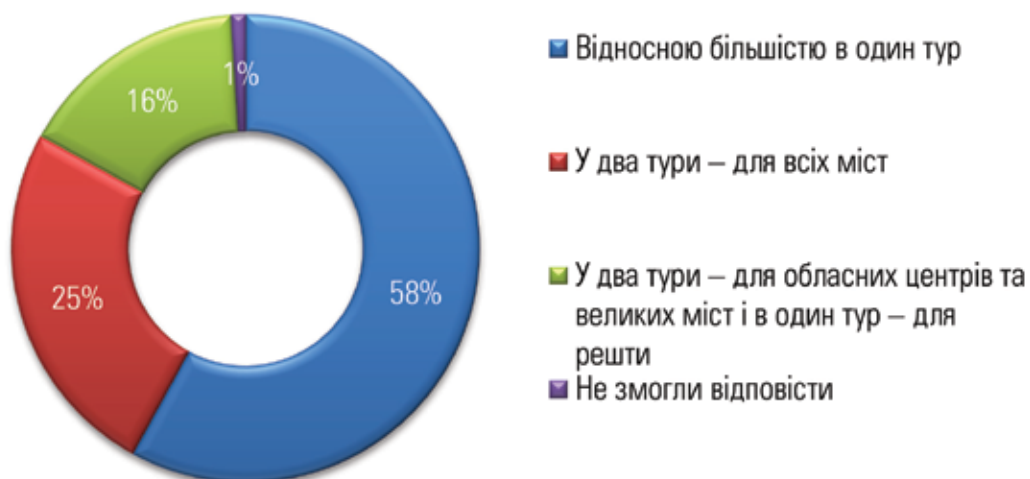


Рис.13. Бачення службовцями органів місцевого самоврядування системи виборів міських голів, %

Більшість жителів міст хотіла б частіше переобирати органи місцевого самоврядування (рис. 14). - зменшити граничну кількість депутатів місцевих рад. Бачимо, що скорочення термінів їхніх повноважень хотіли б 57,3% опитаних.

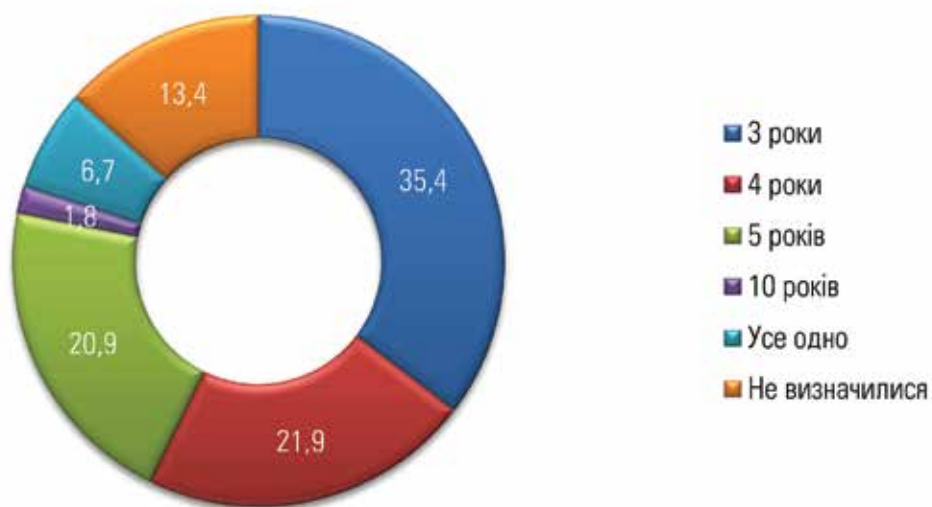


Рис.14. Підтримка громадянами різних термінів повноважень місцевих рад, %

Однак таких змін у стосунках між громадянами та їх місцевими обранцями не передбачено ні президентським проектом змін до Конституції України, ні урядовою Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальною організацією влади, ні Коаліційною угодою.

СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

31 грудня 2014 року фактично втратив чинність Закон України №1511-VI «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки». Загальнодержавна програма, на яку покладалося багато надій, запам'ятується невиконанням більшості передбачених заходів через практичну відсутність фінансування протягом усього періоду її реалізації. До кінця року Урядом так і не було запропоновано жодного стратегічного документа щодо подальших дій та кроків у цій сфері.

З державного бюджету 2014 року фінансування програм та заходів у житлово-комунальній сфері також не здійснювалося. Винятком стала тільки субвенція з державного бюджету на покриття різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення (див рис.15). Але й ці видатки були, фактично, спрямовані на підтримку постачальників природного газу та електроенергії, а не комунальних підприємств чи населення, що споживало зазначені послуги.

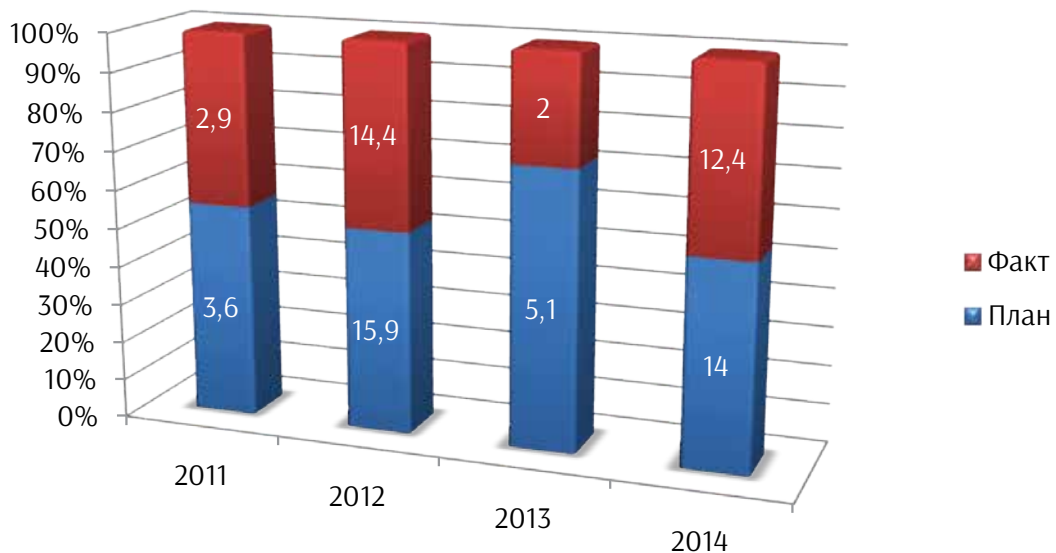


Рис. 15. Стан виплати субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення з різниці в тарифах у 2011-2014 роках, млрд. гривень⁷

Суттєві розміри такої субвенції дозволили зменшити заборгованість підприємств теплокомуненерго від 23,5 млрд. грн⁸. станом на початок 2014 року до близько 11,6 млрд.⁹

Зменшенню заборгованості підприємств за природний газ сприяло й рішення Уряду про врегулювання питання визначення джерела погашення нарахованих пені, штрафних та інші фінансових санкцій. На засіданні Кабінету Міністрів 5 листопада прийнято постанову № 638 «Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2014 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову

⁷ Веб-сторінка Державної казначейської служби в Україні. Розділ: Виконання бюджетів <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>

⁸ Веб-сторінка НАК «Нафтогаз України». <http://naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/99BCDFB785DD407EC2257C83005222E6?OpenDocument&year=2014&month=02&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

⁹ Веб-сторінка НАК «Нафтогаз України» <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/52D9521FD065C521C2257DB8004E184D?OpenDocument&year=2014&month=12&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялася, транспортувалася та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади та місцевого самоврядування». Відповідно до зазначених змін розподіл субвенції здійснювався з урахуванням заборгованості зі сплати штрафних санкцій (пені), які нараховані відповідно до судових рішень. Це дозволило вирішити питання погашення 587 млн. грн. таких штрафних санкцій, нарахованих НАК «Нафтогаз України» до теплопостачальних підприємств, за рахунок державного бюджету.

Вперше за історію існування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (далі - НКРЕКП), цей орган встановив економічно обґрунтовані тарифи на теплову енергію для потреб населення з 1 липня 2014 року для всіх без винятку підприємств теплопостачання. Разом з тим негативні економічні процеси в Україні, девальвація гривні не забезпечили очікуваного позитивного ефекту від цього рішення. Вже до кінця року тариф на постачання теплової енергії відшкодував біля 90% фактичної собівартості витрат на її виробництво, транспортування та постачання через невідповідність в них фактичних обсягів реалізації теплової енергії, амортизаційних відрахувань, питомих норм витрат палива на виробництво 1 Гкал теплової енергії, інфляційної складової тощо плановим показникам.

Погіршило ситуацію прийняття Урядом постанови № 217 від 18 червня 2014 року «Про затвердження Порядку розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки зі спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з гарантованим постачальником природного газу». Відповідно до цього акту підприємства теплокомуненерго зобов'язані проводити розщеплення коштів, які надходять на їхні рахунки від реалізованої теплової енергії споживачам, за алгоритмом, встановленим НКРЕКП. Запровадження розподільчих рахунків лобювалося енергопостачальними підприємствами, зокрема НАК «Нафтогаз України», з метою забезпечення першочергових платежів в повній мірі за спожитий природний газ.

Однобокість прийнятої урядової постанови, в якій не були враховані реалії та спроможності комунальних підприємств, призвела до ситуації, за якою норматив відрахування коштів, затверджений національним регулятором в грудні 2014 року¹⁰ на наступний місяць, становив 100 % на користь гарантованого постачальника природного газу, тобто НАК «Нафтогаз України». Тобто у комунальних підприємствах теплопостачання лише на оплату природного газу мала вилучатися вся отримана плата за надані послуги. Однак в останні дні 2014 року Кабінетом Міністрів України були внесені зміни¹¹ до Порядку розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з гарантованим постачальником природного газу. Ці зміни дозволять Національному регулятору переглянути нормативи розподілу коштів на січень 2015 року та залишити частину коштів комунальним підприємствам на виплату заробітної плати, проведення поточних ремонтів.

Складна економічна ситуація в країні відобразилася і на комунальних підприємствах водопостачання, які у 2008 році отримали кредитні кошти загальною сумою 140 млн. дол. США на підвищення рівня якості послуг водопостачання та водовідведення, зменшення

¹⁰ постанова НКРЕКП від 30.12.2014 № 1054

¹¹ постанова КМУ від 29.12.2014 р. № 725

операційних витрат шляхом здійснення ряду інституційних змін і вибіркового інвестицій у реконструкцію та заміну зношених систем водопостачання і каналізації в рамках проекту Світового банку «Розвиток міської інфраструктури». Проект «Розвиток міської інфраструктури» реалізується на комунальних підприємствах 14 міст: Черкас, Дрогобича, Калуша, Кам'янця-Подільського, Харкова, Коломиї, Нової Каховки, Слов'янська, Борисполя, Новоград-Волинського, Кременчука, Чернігова, Івано-Франківська та Одеси.

У відповідності до Угоди між Міжнародним банком реконструкції та розвитку про позику для реалізації Проекту «Розвиток міської інфраструктури» у 2008 році комунальними підприємствами водопровідно-каналізаційного господарства відповідних міських рад було укладено договори про субкредитування з Міністерством фінансів та Міністерством з питань житлово-комунального господарства України. Зазначеною Угодою передбачено повернення позики протягом 2013-2027 років у доларах США. Стрімке зростання валютного курсу протягом 2014 року призвело до ситуації, коли економія енергоресурсів після модернізації виробництва, тарифи на житлово-комунальні послуги, встановлені НКРЕКП, не покривають витрат для погашення річної суми позики. Це унеможливило повернення валютного кредиту ні підприємствами, ні міськими радами, які є також гарантами погашення позики.

А 10 квітня Верховною Радою прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо удосконалення розрахунків за енергоносії)» № 1198-VII (далі Закон № 1198). Оперативність прийняття цього закону вражала, адже його проект був зареєстрований лише днем раніше. Схвалення цього Закону відбулося у терміновому порядку з порушенням існуючих регламентних процедур (відсутність детальної оцінки законопроекту на відповідність його чинному законодавству, відсутність публічного обговорення основних його положень з учасниками ринку, профільними асоціаціями та експертами у сфері державного регулювання ринків ЖКГ тощо), і як наслідок ще більш заплутало правове регулювання діяльності у житлово-комунальній сфері та посилило суперечності й колізії в чинному законодавстві.

Законом № 1198, зокрема, внесено зміни до законів України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про житлово-комунальні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні», якими додатково надано повноваження НКРЕКП встановлювати тарифи на послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньо будинкових систем). В свою чергу органи місцевого самоврядування таких повноважень позбавлено.

До прийняття цих змін НКРЕКП встановлювала тарифи на комунальні послуги (тарифи на теплову енергію, транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, а також тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення) лише тим суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких вона здійснює. У свою чергу, органи місцевого самоврядування встановлювали тарифи на послуги централізованого опалення (грн./м²) та постачання холодної, гарячої води, водовідведення (грн./м³) кінцевим споживачам на основі тарифів, затверджених НКРЕКП. За збереження існуючої системи органів, уповноважених встановлювати тарифи, прийняття таких змін може виглядати прийнятним, оскільки дозволить встановлювати тарифи на такі послуги єдиним органом безпосередньо до споживача, а не лише до будинку, а також

усунути посередників при оплаті цих послуг у вигляді житлово-експлуатаційних підприємств.

З іншого боку, досі виконавцем послуг з централізованого опалення, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого водовідведення міг бути виробник зазначених послуг, виконавець послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків чи інший суб'єкт господарювання. Виконавець визначався на конкурсних засадах органом місцевого самоврядування. З прийняттям Закону № 1198 це стало неможливим, а потенційно можливий ринок, в тому числі і утримання внутрішньо будинкових мереж, монополізовано.

В цілому 2014 рік для галузі житлово-комунального господарства відзначився відсутністю як державної політики у сфері житлово-комунального господарства, так і фінансової підтримки програм переоснащення галузі.

ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ НА МІСЦЯХ: ТЕНДЕНЦІЇ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Однією з фундаментальних характеристик для економіки кожної країни є енергоємність валового внутрішнього продукту. Незважаючи на певний прогрес у галузі енергоефективності в промисловому секторі та закриття деяких з найбільш енергоємних галузей промисловості, українська економіка залишається однією з найбільш енергоємних у Європі. Середня енергоємність ВВП у країнах Європи у 2012 році становила 0,13 кг еквіваленту нафти на 1 долар світового внутрішнього продукту, в той же час в Україні цей показник склав 0,36 кг.

За даними Міжнародного енергетичного агентства (МЕА), у 2012 році енергоємність ВВП України, тобто відношення загального обсягу поставок первинної енергії до валового внутрішнього продукту за паритетом купівельної спроможності, була 2,76 рази більшою, ніж середня для країн Європи (Рис.16). Хоча відповідні показники енергоємності економіки України в 2014 році на момент підготовки цього звіту відсутні, можна вважати, що вони продовжують істотно поступатися європейським.

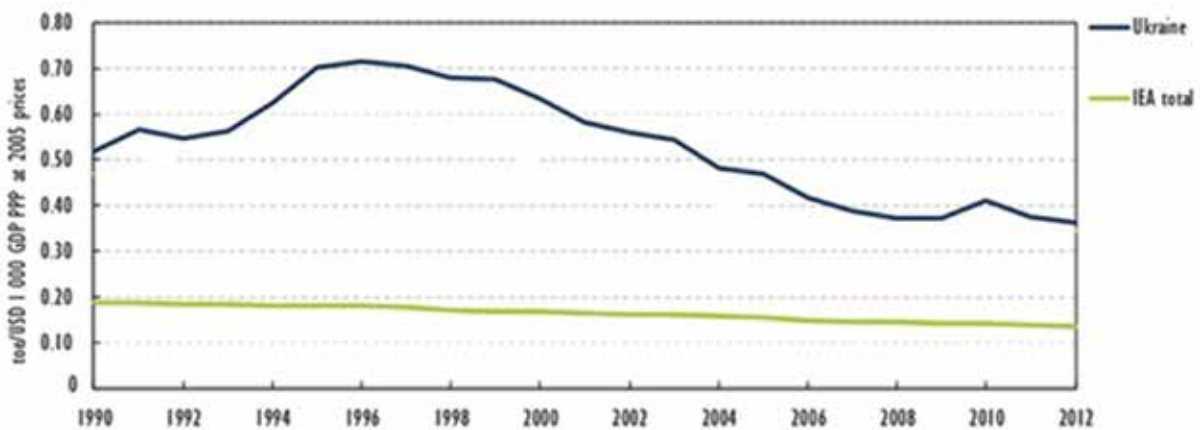


Рис.16. Енергоємність ВВП України у порівнянні з середнім значенням для країн Європи, тон еквіваленту нафти на 1000 доларів ВВП¹².

Зрозуміло, що така енергоємна економіка є неефективною і не може на рівних конкурувати з розвинутими економіками. В сьогоденнішніх реаліях зниження енергоємності ВВП є однією з головних цілей державної політики, спрямованої на економію ресурсів країни, підвищення конкурентоспроможності підприємств. Слід зазначити, що, згідно з розрахунками МЕА, країни ЄС вже в 2000 р. були більш енергоефективними, ніж Україна розраховує стати в 2020 р., навіть за умови успішної реалізації запланованих заходів з енергозбереження.

На рис. 17 та рис. 19 наведено структуру ціни на газ в Україні у 2014 р. та динаміку використання природного газу в нашій країні протягом 2005-2014 рр. Ці дані вказують на сфери, в яких у зазначений період відбувалося скорочення споживання природного газу, на динаміку цього процесу за сферами та на обставини, що заважають впроваджувати енергоощадні заходи.

¹² За матеріалами Міжнародного енергетичного агентства (МЕА)



Рис. 17. Структура ціни на газ в Україні у 2014 р.¹³

Значна різниця між тарифами на газ для населення та вартістю газу для бюджетних установ та промислових підприємств (Рис. 17) означає, що тарифи на газ для населення є економічно необґрунтованими, і населення за таких умов не зацікавлене у впровадженні в своїх домогосподарствах суттєвих енергоощадних заходів із залученням кредитних ресурсів, а тим більше за власний рахунок. Динаміка використання природного газу в Україні за 2005-2014 рр., наведена на рис. 19, свідчить, що протягом 2005-2014 років споживання газу населенням практично не знижувалося.

На рис. 18 наведено місячні витрати українських сімей на газ. Видно, що 7,5 млн. сімей (56% від загальної кількості) з об'ємом споживання до 6 тисяч м³ природного газу на рік, переважно на потреби опалення, споживають 79% газу від загального його споживання домогосподарствами. Саме в цьому прошарку заходи з енергозбереження дозволять скоротити максимальну кількість природного газу та істотно вплинуть його споживання домогосподарствами взагалі.

¹³ Дані НАК «Нафтогаз Україна»

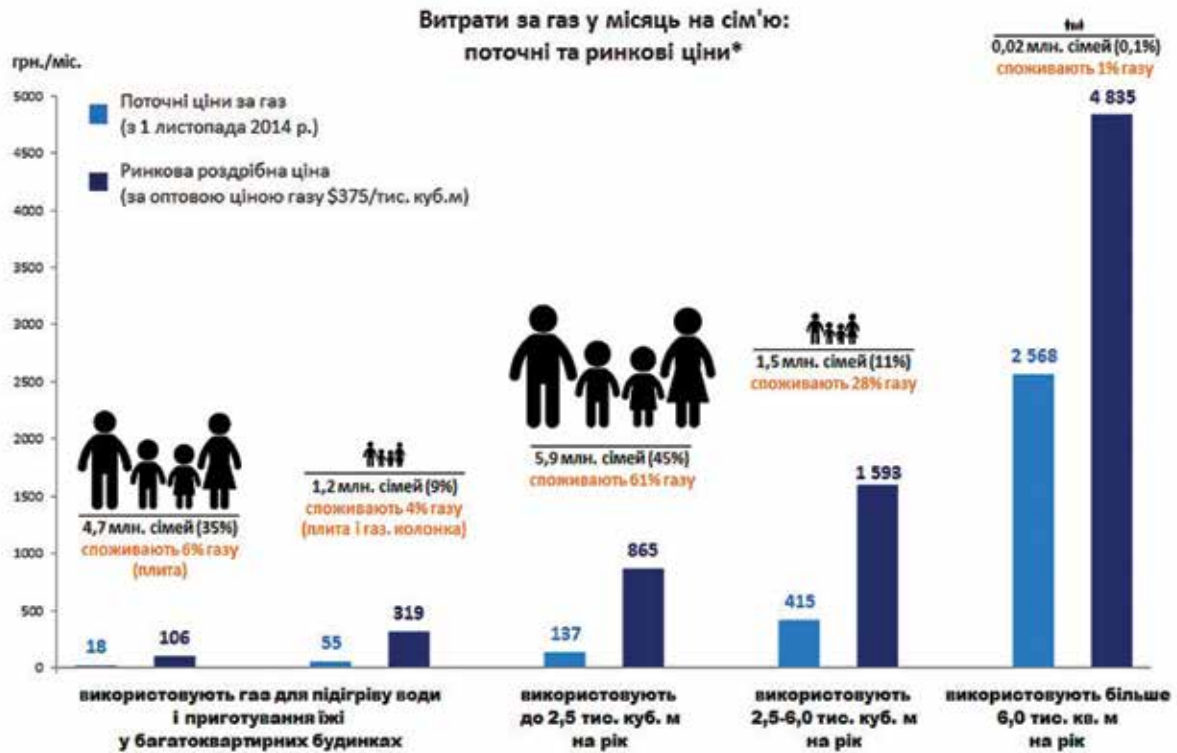


Рис. 18. Витрати на газ в місяць на українську родину¹⁴.

Друге місце за динамікою зниження споживання газу посідають бюджетні організації, які більше, порівняно з населенням, зацікавлені у впровадженні енергоощадних заходів, зокрема і з залученням кредитних ресурсів. Але наразі існують перепони, які не дозволяють це зробити, а саме складне погодження муніципальних гарантій, затримки платежів Держказначейством, неможливість використовувати на ці цілі економію коштів у місцевому бюджеті тощо.

Здебільшого ці ж проблеми з енергозаощадженням мають комунальні підприємства. Однак ТКЕ та ТЕЦ стали менше споживати природний газ (рис. 19), оскільки заходи з підвищення енергоефективності таки відбуваються. Зниження використання природного газу ТКЕ та ТЕЦ пов'язано також зі зниженням попиту на теплову та електричну енергію в промисловому секторі.

¹⁴ Дані НАК «Нафтогаз Україна»



Рис.19. Динаміка використання природного газу в Україні, 2005-2014 рр¹⁵.

Отже, найважливішим завданням сьогодення є розробка законодавчої бази, яка за допомогою використання механізмів стимулювання енергоощадних заходів дозволить впроваджувати такі заходи в домогосподарствах, у бюджетних установах та на підприємствах ЖКГ. Це дозволить знизити споживання всіх видів енергоресурсів, зокрема скоротити споживання імпортованого природного газу або його заміщення.

За оцінками експертів, впровадження заходів з енергозбереження лише в ЖКГ містить потенціал щодо зменшення споживання енергоресурсів:

- газу при виготовленні, транспортуванні та постачанні теплової енергії в системі ЖКГ – у середньому на 22%;
- електроенергії в системах водопостачання та водовідведення – на 15-20%.
- загалом енергоресурсів при кінцевому споживанні – на 40-60%.

Окрему увагу слід приділити проблемі ненормованих витрат енергоресурсів на кінцевому споживачі. Найбільш істотні втрати відбуваються через огорожувальні конструкції, які в більшості випадків не відповідають сучасним нормам з енергозбереження. Втрати тепла через вентиляцію та неефективне використання теплової та електричної енергії в цілому теж роблять значний внесок до загальної картини втрат енергоресурсів. Тому особливої актуальності ця проблема набуває у комунальних закладах освіти, охорони здоров'я, культури тощо.

Проте впровадженню необхідних для її вирішення енергоефективних технологій та обладнання завадить ресурсна обмеженість місцевих бюджетів. Їхніх власних ресурсів недо-

¹⁵ Дані НАК «Нафтогаз Україна»

статньо, зокрема, для найважливішого з точки зору економії енергоресурсів та найбільш капіталомісткого заходу - термомодернізації. Наявних ресурсів може вистачити хіба на фінансування демонстраційних і пілотних проектів. При цьому Бюджетним кодексом України не передбачено можливості залишати в місцевому бюджеті кошти, зекономлені внаслідок впровадження проектів із енергоефективності. Це позбавляє органи місцевого самоврядування стимулів для проведення таких заходів, а також можливості використати зекономлені кошти для подальших заходів з енергозбереження.

Не менш важливим стримувальним фактором здійснення енергоощадних заходів є обмежений термін фінансових зобов'язань місцевого бюджету. Місцева влада не може гарантувати виконання своїх фінансових зобов'язань на термін, що перевищує один бюджетний період. Цей факт зводить нанівець можливість залучати до реалізації довгострокових проектів фінансові ресурси вітчизняних або іноземних кредитних установ.

У більшості країн ЄС питання впровадження капіталомістких енергоощадних проектів, зокрема фінансування енергоефективності в житлових будівлях, ґрунтується на принципах співфінансування, залученні приватного капіталу та вирішується комплексно з використанням декількох інструментів стимулювання.

Одним із найбільш системних і успішних шляхів вирішення питань з енергозбереження в містах України може бути впровадження механізмів діяльності енергосервісних компаній. Співпраця з ними за договорами енергосервісу є одним з дієвих та ефективних механізмів залучення коштів у термомодернізацію об'єктів соціальної сфери в усьому світі. Такі механізми набули широкого розвитку в США, де діє відповідна державна програма зі стимулювання діяльності ЕСКО-компаній. Сьогодні цей підхід широко запроваджується в країнах Європейського Союзу.

В Україні цей механізм не працює в зв'язку з відсутністю відповідної законодавчої бази. В зв'язку з цим в грудні 2014 року зареєстровано в парламенті та перебуває на розгляді Комітетів Верховної Ради пакет законопроектів, схвалення яких дозволить створити сприятливе правове поле для запровадження механізмів діяльності ЕСКО-компаній. Це законопроекти «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (р.№1313) та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації)» (р.№1409), а також альтернативні «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо впровадження енергоефективних заходів у бюджетних установах)» (р.№1409-1, н.д. О.Домбровський), «Про особливості здійснення закупівель енергосервісу» (р.№1532, н.д. О.Домбровський) та «Про внесення змін до Закону України «Про енергозбереження»» (щодо правових засад реалізації договорів енергосервісу)». (р.№1533, н.д. О.Домбровський). Проекти є системно пов'язаними, і неприйняття хоча б одного з них означатиме недієвість інших.

Законопроектами пропонується запровадити поняття договору енергосервісу, предметом якого є здійснення енергосервісу виконавцем, оплата послуг якого здійснюється за рахунок суми скорочення витрат замовника на оплату паливно-енергетичних ресурсів та (або) комунальних послуг, що досягається в результаті здійснення енергосервісу.

Законопроектами також передбачається:

- можливість взяття розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, які у сумі фактичного скорочення видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв набувають статусу бюджетних зобов'язань;
- включення оплати енергосервісу до переліку захищених видатків Державного бюджету України;
- можливість передачі за рішенням відповідної місцевої ради суми економії коштів, що виникає у результаті зменшення обсягів споживання комунальних послуг та енергоносіїв внаслідок здійснення заходів з енергозбереження, до бюджету розвитку та її спрямування на погашення відповідних місцевих запозичень до повного завершення розрахунків за такими запозиченнями; на реалізацію інших проектів з енергозбереження у бюджетній сфері або у комунальному секторі економіки, або у рамках загального фонду бюджету – на поточні видатки, визначені статтями 88-90 Бюджетного кодексу, виплату виконавцю енергосервісу частини суми скорочення видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, отриманої в результаті виконання енергосервісу;
- визначення виконавця енергосервісних послуг для бюджетних установ на конкурсі, при цьому для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції замість такого критерію оцінки, як ціна договору, передбачається оцінення і зіставлення показників ефективності договору енергосервісу, що розраховується як сумарне за двадцятирічний період (з дати оголошення про проведення процедури закупівлі енергосервісу) значення різниці між щорічними скороченнями витрат замовника та щорічними платежами учаснику процедури закупівлі, дисконтоване на розмір облікової ставки Національного банку України, що діяла на дату оголошення про проведення процедури закупівлі енергосервісу.

Така схема може гарантувати повернення інвестицій за проектами ЕСКО за рахунок досягнутої економії і, відповідно, створити ринок послуг з енергосервісу.

Варто відзначити вже вжиті Урядом протягом 2014 року заходи, які стимулюють споживачів природного газу до його заміщення. Так, прийнято постанову Кабінету Міністрів від 09.07.14 р. № 293 «Про стимулювання заміщення природного газу у сфері теплопостачання». Нею передбачено компенсацію державою різниці між економічно обґрунтованим тарифом на виробництво теплової енергії з будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу) і визначеним НКРЕКП збитковим тарифом на виробництво теплової енергії на таких самих теплогенеруючих установках для потреб населення.

Прийнято також постанову Кабінету Міністрів від 10.09.14 р. № 453 «Про стимулювання заміщення природного газу під час виробництва теплової енергії для установ та організацій, що фінансуються з державного і місцевих бюджетів». Згідно з нею тариф на виробництво теплової енергії для бюджетних установ та організацій на теплогенеруючих установках (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій і атомних електростанцій) з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу) встановлюється на рівні чинного тарифу на виробництво теплової енергії для бюджетних установ та організацій з використанням природного газу.

Цією ж постановою визначено тариф на виробництво теплової енергії на теплогенеруючих установках (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій і атомних електростанцій) з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу) на рівні середньозваженого тарифу. Він має бути визначений, як співвідношення загальної суми доходів теплопостачальних та теплогенеруючих підприємств від провадження операцій-

ної діяльності з виробництва теплової енергії для бюджетних установ та організацій до загального обсягу відпуску теплової енергії для бюджетних установ та організацій.

На виконання зазначених урядових документів, які стимулюють виробництво тепла з альтернативних видів палива, 19 грудня 2014 року на відкритому засіданні НКРЕКП визначено розмір середньозваженого тарифу на виробництво теплової енергії для бюджетних установ та організацій на теплогенеруючих установках (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій і атомних електростанцій) з використанням природного газу на рівні 1097,24 грн/Гкал (без ПДВ) та на виробництво теплової енергії (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій і атомних електростанцій) з використанням природного газу для бюджетних установ та організацій, інших споживачів (крім населення) у розмірі 1092,12 грн/Гкал без ПДВ.

Ці механізми дозволяють бюджетним установам та теплогенеруючим підприємствам впроваджувати технології, які використовують будь-які види палива (крім природного газу), та роблять впровадження цих технологій економічно вигідним. В результаті це призведе до дальшого суттєвого скорочення споживання природного газу.

Крім того, в рамках Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки розроблено та впроваджено механізм відшкодування частини вартості кредитів в розмірі 20 % (але не більше 5000 грн.) при придбанні населенням «негазових» котлів, який успішно діє з 01.10.2014 року. За даними Держенергоефективності України станом на кінець звітнього року населенням отримано 1423 кредити на загальну суму 24,6 млн. грн.

В 2015 році планується:

- стимулювання населення до впровадження енергоефективних заходів шляхом відшкодування частини суми кредитів, залучених на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів;
- стимулювання об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів до впровадження енергоефективних заходів шляхом відшкодування частини суми кредитів, залучених на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів.

За плановими розрахунками Держенергоефективності ці механізми дозволять залучити в заходи з енергозбереження близько 1,5 млрд. гривень приватних коштів, що забезпечить істотний прогрес на шляху України до енергонезалежності.

ВПРОВАДЖЕННЯ ПОВСЮДНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В цій сфері 2014 рік залишився роком нездійснених надій. Після проведення процесу розмежування земель у 2013 році значна їх частина залишилася в розпорядженні органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, територіальних органів Держземагенства, Фонду держмайна. Це стосується більшості земель за межами населених пунктів – зокрема, сільськогосподарського призначення, що використовуються територіальними громадами для власних потреб.

Процес запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування взагалі, як і розширення повноважень органів місцевого самоврядування на розпорядження такими земельними ділянками, протягом 2014 року і не зрушився з місця. Хоча низку законопроектів з цих питань було внесено на розгляд Верховної Ради України VII та VIII скликань. Це, зокрема:

- проект Закону про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами (р. № 4150 від 17.02.2014, н.д. Кулініч О.І., Пилипенко В.П., перереєстрований у парламенті VIII скликання групою з 10 депутатів за № 1159 від 02.12.2014);
- проект Закону про внесення змін до статті 122 Земельного кодексу України щодо питань надання права сільським, селищним, міським радам передавати земельні ділянки державної власності у власність або користування (р. № 4796 від 30.04.2014, н.д. Ничипоренко В.М., перереєстрований у парламенті VIII скликання цим же депутатом за р. № 1277 від 08.12.2014);
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (р. № 1252 від 04.12.2014, група з 8 народних депутатів).

Однак ці законопроекти протягом 2014 року не були парламентом розглянуті навіть у першому читанні

В той же час, у серпні Держземагенством було розроблено та оприлюднено на своєму сайті законопроект¹⁶, яким пропонувалося збереження повноважень цього органу виконавчої влади розпоряджатися земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної власності за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування. Однак такі пропозиції не були підтримані робочою групою з питань внесення змін до Земельного кодексу України та іншого законодавства в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і контролю за використанням та охороною земель, утвореною Мінрегіоном, оскільки вони передбачали не лише збереження наявної незадовільної ситуації, а й суттєве ускладнення процедур надання земельних ділянок за рахунок додаткових узгоджень.

Разом з тим у жовтні, з метою забезпечення врахування інтересів сільських, селищних, міських рад, Віце-прем'єр-міністром України – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Гройсманом було надано доручення щодо забезпечення обов'язкового направлення на розгляд місцевих рад питань розпоряджен-

¹⁶ <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/637.html> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі місцевого самоврядування при розпорядженні землями державної власності»

ня землями сільськогосподарського призначення державної власності на стадії надання згоди на розроблення відповідної документації із землеустрою.¹⁷ Проте, чинні норми Земельного кодексу не містять будь-яких зобов'язань органів виконавчої влади щодо погоджень їхніх рішень у сфері розпорядження земельними ділянками з органами місцевого самоврядування та вжиття заходів у разі заперечень місцевих рад проти прийняття таких рішень.

Оскільки таке доручення не було підкріплено відповідною законодавчою базою, його виконання зводилося, фактично, лише до повідомлення органів місцевого самоврядування про рішення, які приймалися територіальними підрозділами Держземагенства.

Надію на вирішення питання щодо врахування думки органів місцевого самоврядування при вирішенні підрозділами Держземагенства земельних питань залишає положення пункту 1.2 розділу XI «Реформа сільського господарства» Коаліційної угоди між представниками політичних партій «Блок Петра Порошенка», «Народний Фронт», «Самопоміч», Радикальної партії та ВО «Батьківщина». Ним передбачено законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності, вже у I кварталі 2015 року.

Подальше збереження ситуації, за якою керівник органу виконавчої влади одноосібно розпоряджатиметься земельними ділянками без врахування думки територіальних громад, у більшості випадків приймаючи рішення про передачу земельних ділянок безоплатно у приватну власність «обраним», лише посилюватиме незадоволення громадян владою. А затягування в часі надання органам місцевого самоврядування повноважень розпоряджатися земельними ділянками за межами населених пунктів призведе до того, що після передачі таких повноважень територіальним громадам вже не буде чим розпоряджатися.

Питання надання в 2014 році доступу органам місцевого самоврядування до даних Державного земельного кадастру в режимі читання також обмежилось лише потугами одразу двох центральних органів виконавчої влади (Держземагенства і Мінрегіону) розробити законопроекти щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в цьому питанні. Однак до кінця 2014 року жоден з них так і не був зареєстрований у парламенті.

Як позитивну подію в потрібному напрямку, варто відзначити прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 року № 722 «Деякі питання надання інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження». Нею затверджено Порядок доступу посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судів, органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів Служби безпеки, нотаріусів, адвокатів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Тепер сільські, селищні, міські ради, відповідно до укладеного договору з адміністратором Державного реєстру прав, можуть отримати доступ до цього Державного реєстру та користуватися інформацією про власників/користувачів об'єктів нерухомого майна, в т.ч. і земельних ділянок (з пошуком як за об'єктами так і суб'єктами власності). Надання таких прав органам місцевого самоврядування в цій сфері залишає надії на надання в наступному 2015 році права доступу цим органам і до Державного земельного кадастру.

Суттєвим досягненням у 2014 році можна визнати зміни щодо справляння плати за землю.

¹⁷ Доручення Віце-прем'єр-міністра України - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 37732/1/1-14 від 08.10.2014

Відповідно до норм Податкового кодексу України, плата за землю належала до загальнодержавних податків і ставки податку встановлювались виключно Податковим кодексом. При цьому на рівні закону було встановлено ряд понижуючих спеціальних ставок податку для окремих категорій земель, зокрема земель залізниць та гірничодобувних підприємств. Крім того, існували преференції зі сплати плати за землю порівняно з орендарями для суб'єктів господарювання, що використовували земельні ділянки на праві постійного користування. Як наслідок, бюджети місцевого самоврядування, до яких зараховується плата за землю, мали серйозні втрати в обсязі надходжень.

Подією винятково важливого значення стало прийняття 28 грудня Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», яким, зокрема, передбачено певні особливості справляння земельного податку, що сплачується до місцевих бюджетів. Цим Законом плата за землю, нарешті, після багатьох років лобювання цього питання Асоціацією міст, віднесена до місцевих податків. Органам місцевого самоврядування надано право встановлювати ставки земельного податку в межах граничного розміру, верхню межу якого для всіх категорій земель, крім сільськогосподарських угідь, підвищено втричі. Одночасно для суб'єктів господарювання, які мають земельні ділянки в постійному користуванні, але, згідно з Земельним кодексом, не можуть мати їх на такому праві, максимальна ставка збільшена до 12 відсотків від нормативної грошової оцінки, тобто до рівня максимального граничного розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Крім цього, скасовано майже всі державні пільги з оподаткування цим податком для юридичних та фізичних осіб, у тому числі для органів державної влади, при цьому розширено повноваження місцевих рад щодо встановлення пільг зі сплати цього податку їхніми рішеннями.

Прийняття цього Закону значно розширило повноваження органів місцевого самоврядування у формування дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування за рахунок земельного податку. Відтепер сільські, селищні, міські ради набули повну самостійність та відповідальність за формування доходів за рахунок цього джерела. Однак прийняття таких змін лише в останні дні 2014 року дозволить органам місцевого самоврядування скористатися всіма перевагами таких нововведень в повній мірі не одразу, а починаючи з 2016 року.

СТАН ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Демократичні перетворення в Україні передбачають розширення участі населення в управлінських процесах. Від активності та ініціативності членів територіальних громад, їх відповідальності та здатності мобілізуватися задля досягнення спільної мети багато в чому залежить стан вирішення не лише локальних проблем, а й перетворення у соціальній, економічній, культурній та екологічній сферах у державі в цілому.

Незважаючи на наявність різноманітних форм впливу на органи влади та безпосереднього вирішення громадянами окремих місцевих проблем, частина населення продовжує зберігати певну відстороненість від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням. Та й самі органи влади недостатньо використовують наявний потенціал для залучення населення до розв’язання локальних проблем, не проводять на належному рівні інформаційно-роз’яснювальну роботу з мешканцями, не розглядають жителя села, селища чи міста як рівноправного партнера при вирішенні місцевих питань. Особливо гостро означена проблема постає в містах.

В 2014 році Асоціація міст України в рамках проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, в сфері місцевого самоврядування в Україні» спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та Норвезькою Асоціацією місцевих і регіональних влад (KS) провела дослідження відкритості місцевих рад та залучення громадськості до їхньої роботи задля підвищення ефективності місцевого самоврядування¹⁸.

Опитування проводилося в червні-липні 2014 року в 7 містах-обласних центрах та у 8 містах обласного значення. У кожному місті було опитано по 100 осіб. Таким чином, загальна вибірка склала 1500 осіб. Метод опитування – структуроване інтерв’ю у форматі «віч-на-віч» за місцем проживання респондентів. У загальному випадку при довірчому інтервалі 95% статистична похибка для всього масиву даних не перевищила 2,6%.

За результатами проведеного дослідження з’ясувалося, що більшість населення досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади. Про відсутність таких можливостей повідомили, зокрема, більше 77% опитаних. Лише 15,5% респондентів заявили про наявність своїх можливостей здійснювати вплив на рішення місцевих органів влади. Близько 1% опитаних відмовилися відповідати на зазначене запитання, 6,3% – завагалися з відповіддю (Рис. 20).

¹⁸ Розділ укладено на основі аналітичного звіту дослідження «Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики» про зазначене авторів Лиски О.Г. та Засадко В.В..

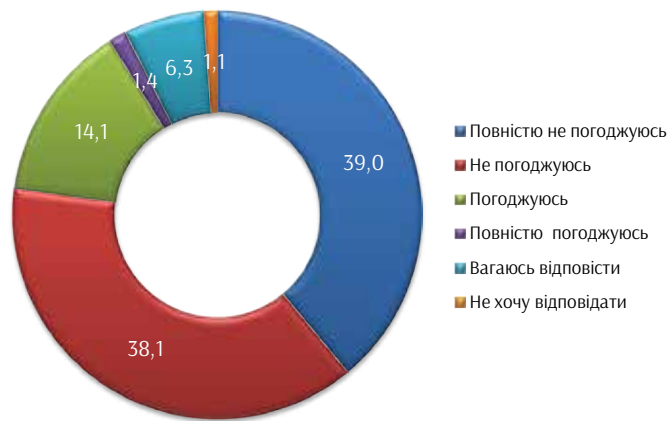


Рис. 20. Розподіл відповідей респондентів щодо твердження «Ви маєте можливості впливати на рішення місцевої влади», %

При цьому найтісніший зв'язок виявлено між оцінкою громадянами власних можливостей чинити вплив на рішення місцевої влади та поінформованістю населення про дії органів цієї влади. Зокрема, найбільш взаємоузгодженими виявилися зазначені оцінки респондентів та їхні відповіді на твердження «Представники місцевої влади добре інформують громадян про те, на що витрачені гроші платників податків», а також «Місцева влада оперативно обґрунтовує свої політичні рішення перед громадянами».

Відповідаючи на запитання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», переважна більшість респондентів зазначила, що вони або взагалі не впливають (67,9%), або чинять незначний вплив (19,6%). Лише 6,3% опитаних повідомили, що вони мають певний вплив, а 0,9% – мають значний вплив (рис. 21).

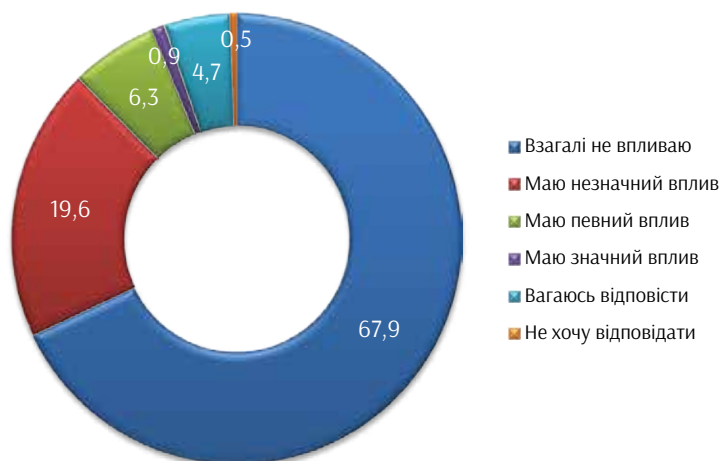


Рис. 21. Розподіл відповідей респондентів на питання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», %

Результати дослідження свідчать, що участь громадян у різноманітних громадських об'єднаннях, діяльність яких спрямована на вирішення проблем громади, не завжди супроводжується впевненістю у власних силах впливати на місцеву політику. Так, зокрема, стверджувальну відповідь на запитання «Чи маєте Ви можливість впливати на рішення влади?» дали 33,4% респондентів – членів ОСББ, 33,3% респондентів – членів громадських рад, 27,3% респондентів – членів політичних партій, 25% респондентів – членів громадських організацій, 18,2% респондентів – членів вуличних комітетів. При цьому до уваги

бралися відповіді лише тих респондентів, які зазначили, що беруть активну участь у діяльності об’єднання, а не лише формально рахуються його учасником.

Експерти оцінили можливості впливу громадян на процеси прийняття рішень на місцевому рівні в середньому на 2,1 за 4-бальною шкалою. В обох випадках цей показник є низьким.

Важливо зазначити, що, як населення міст, так і представники органів місцевого самоврядування (експерти) мають в окремих аспектах подібне бачення перешкод, котрі заважають мешканцям впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні.

Близько 35,7% опитаних серед обставин, що заважають їм впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні, відзначили упевненість, що їхні дії не принесуть бажаного результату. Більше 17% респондентів повідомили про брак часу для провадження відповідної діяльності, 14,2% поскаржилися на недосконалість законодавства, що регулює питання участі в управлінні, 10,4% – на відсутність знань відповідного законодавства. Ще 16,7% опитаних повідомили про відсутність перешкод для участі в управлінських процесах на місцевому рівні, майже 9% заявили, що їх така діяльність не цікавить (рис. 22).

Більше половини експертів вважають, що основною причиною низького рівня впливу громадян на процеси прийняття рішень на місцевому рівні є пасивність мешканців міста. Також значними перешкодами цьому процесу є «Незнання законодавства, що регулює ці питання» (38,7%), «Недосконалість законодавства, що регулює ці питання» (25,3%), а також низький фаховий рівень представників неурядових організацій (17,8%). Водночас майже чверть експертів (24,4%) відзначила відсутність перешкод для впливу мешканців на процеси прийняття рішень на місцевому рівні (рис. 23).



Рис. 22. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що Вам заважає впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», %

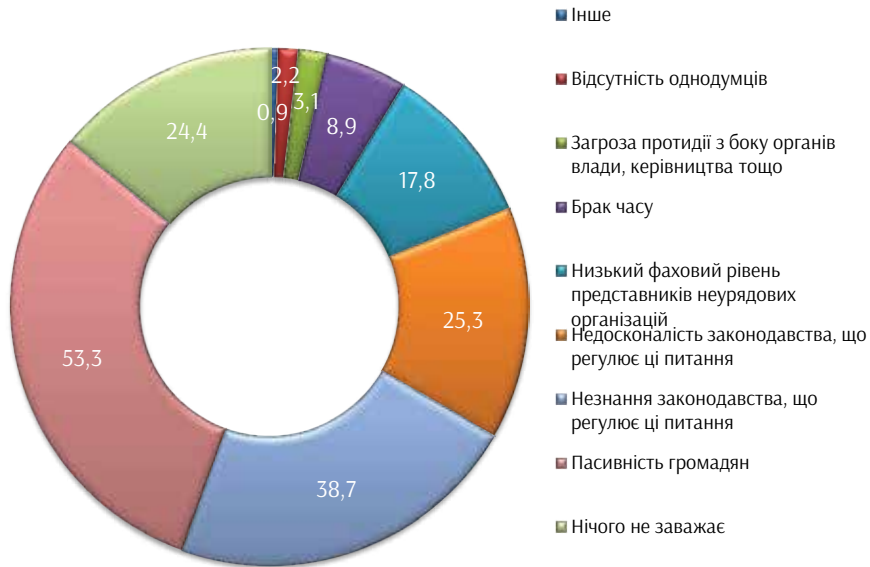


Рис. 23. Розподіл відповідей експертів на питання «Що, на Вашу думку, заважає мешканцям нашого міста впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», %

Більше половини опитаних (51,9%) вважають, що в їхньому місті представники влади не дослухаються до думки громадян. Натомість 38% респондентів дотримуються протилежної точки зору, з них 5% висловили тверду впевненість у тому, що представники влади у місті дослухаються до думки його мешканців (рис. 24). Досить значна частка (9,3%) опитаних завагалися з відповіддю, а 0,8% – відмовилися відповідати.

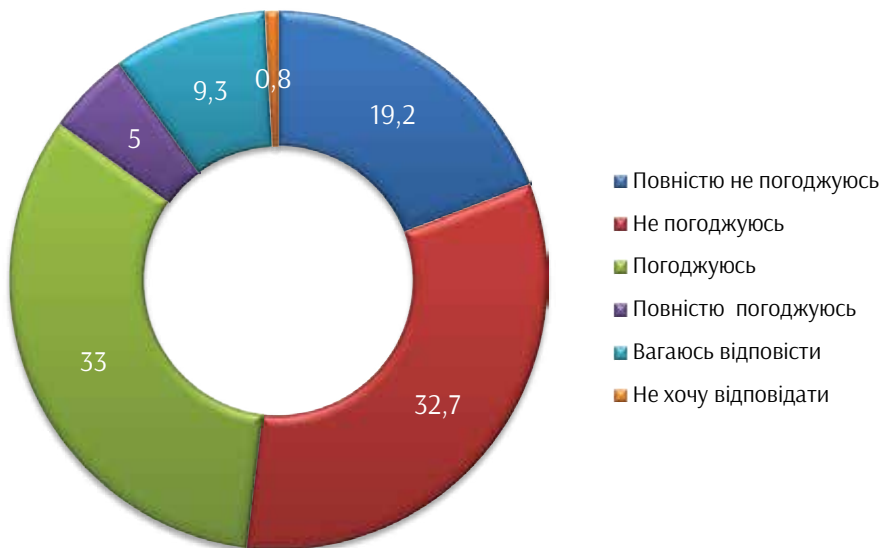


Рис. 24. Розподіл відповідей респондентів щодо твердження «У нашому місті представники місцевої влади дослухаються до думки громадян», %

Відповідаючи на запитання «Наскільки складно громадянам нашого міста донести свою думку/скаргу до місцевої влади?», 19,6% опитаних вказали на існування незначних обмежень; 29,7% респондентів вважають, що донести свою думку чи скаргу до місцевої влади взагалі не складно. Водночас майже 20% містян повідомили про складність та наявність

серйозних перешкод в донесенні своєї думки до місцевої влади, а 14,3% підкреслили неможливість для звичайних громадян зробити це (рис. 25).



Рис. 25. Розподіл відповідей респондентів на питання «Наскільки складно громадянам нашого міста донести свою думку/скаргу до місцевої влади?», %

Невпевненість населення у результативності власних дій і можливостях впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні певним чином пов'язана з тим, що громадяни вважають, що органи місцевого самоврядування мало враховують їхню думку. Більше половини опитаних вважають, що їхня думка не буде врахована місцевою владою при ухваленні рішень. Досить великою виявилася частка й тих, хто сумнівається у здатності влади брати до уваги думку мешканців міста – майже 30%. І лише 15,7% респондентів висловили впевненість, що місцеві органи влади повністю чи частково дослухаються до їхньої думки при ухваленні рішень (рис. 26).



Рис. 26. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви вважаєте, наскільки Ваша думка буде врахована при прийнятті рішень місцевою владою?», %

Причому переважаюча частка цієї групи песимістично налаштованих громадян (68,0%) вважає, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення, і що представники місцевої влади не дослухаються до думки громадян (69,7%) (рис. 27).

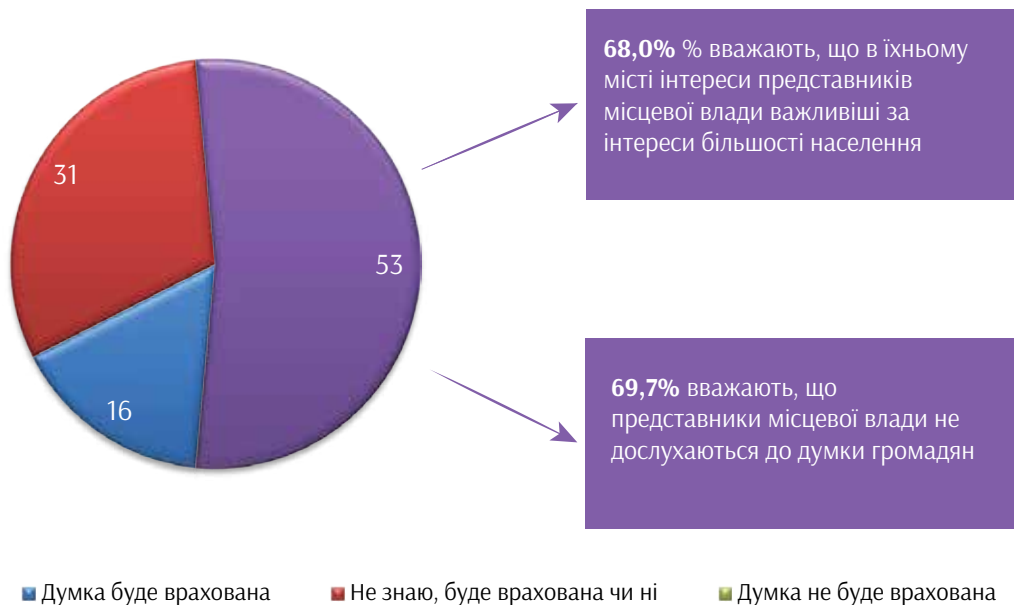


Рис. 27. Схема розподілу відповідей респондентів щодо їх бачення врахування думки громадян місцевою владою (за опитуванням населення)

У той же час, 99,1% експертів відзначили, що думка громадян певним чином враховується (постійно враховується – 23,6%, досить часто враховується – 54,7%, враховується, але дуже рідко – 20,9%). Жоден з опитаних експертів не сказав, що думка громадян не враховується. Також більшість експертів наголосили (87,4%), що представники місцевої влади дослухаються до думки громадян. 83,0% експертів не погоджуються з думкою, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення (рис. 28).

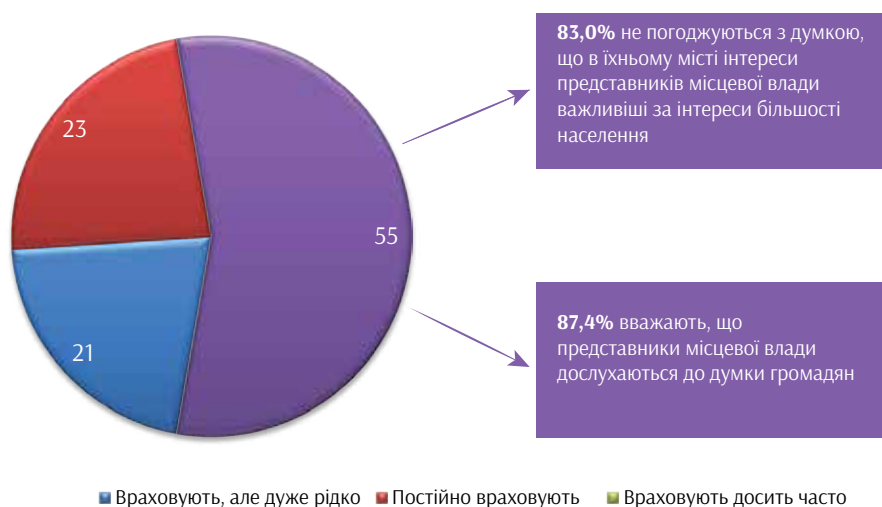


Рис. 28. Схема розподілу відповідей респондентів щодо їх бачення врахування думки громадян місцевою владою (за опитуванням експертів)

Отже, населення та представники органів місцевого самоврядування в багатьох аспектах мають не однакові точки зору. Можна припустити, що експерти в силу своїх посадових обов'язків є більш поінформовані в питаннях взаємодії місцевої влади з громадськістю, ніж населення. На користь позиції експертів свідчать окремі дані офіційної статистики.

Найбільш поширеною формою участі опитаних в справах місцевого самоврядування очікувано виявилися вибори. Зокрема, більше 93% респондентів повідомили, що брали в них участь за останні 12 місяців. Водночас 3,8% опитаних повідомили, що вибори бойкотували. Близько 22% респондентів ходили на зустрічі громадян з депутатами міськради, 18,4% зустрічалися з міським головою, 9,9% – зверталися до представників місцевої влади з пропозиціями, заявами, скаргами, 9,3% – підписували петиції, колективні звернення, а 4,4% – особисто збирали підписи. Більше 17% мешканців міст брали участь у загальних зборах громадян, майже 10% – у громадських слуханнях, 7,4% – у висуненні місцевих ініціатив. Лише 4,5% опитаних брали участь у громадських обговореннях важливих рішень, проектів нормативно-правових актів, 3,9% – у семінарах, круглих столах, консультаціях. Ще 3,4% робили запити до місцевої влади на отримання публічної інформації, 1,8% – брали участь в громадських експертизах діяльності місцевої влади.

Водночас, при дослідженні збиралася офіційна статистична інформація від міст-учасників проекту. І з'ясувалося, що дані соціопитування не завжди близькі до офіційних даних, у тому числі до даних Центральної виборчої комісії щодо відсотка виборців, які брали участь у голосуваннях. Більше того, в деяких містах респонденти заявляли про свою участь у таких формах волевиявлення, які взагалі в офіційних даних органів влади не фіксувалися. Наприклад, в окремих містах про свою участь у висуненні місцевих ініціатив повідомляли 10%, 15% і навіть 18% опитаних, хоча міська влада спростовувала практику місцевих ініціатив у відповідному місті.

Населення і представники органів місцевого самоврядування по-різному оцінюють якість інформування громадян місцевою владою (рис. 10). Наприклад, більшість експертів (81,8%) погоджуються з тезою, що представники місцевої влади добре інформують громадян про актуальні питання, які обговорюються в міський раді; на противагу, 39,4% населення погоджуються з цією думкою, а 51,7 – ні. Подібна асиметрія в поглядах є щодо тези, що представники місцевої влади добре інформують громадян про те, на що витрачені гроші платників податків (61,2% експертів погоджуються, 26,2% експертів не погоджуються; 18,7% населення погоджуються, 69,2% населення не погоджуються).

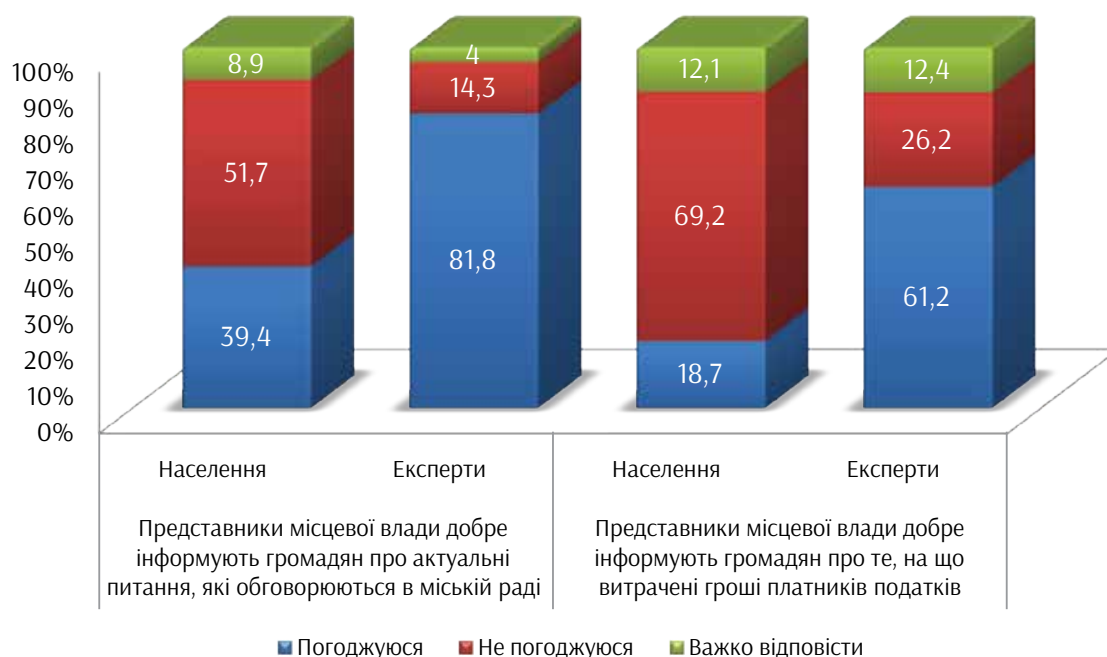


Рис. 29. Співставлення відповідей населення та експертів щодо якості інформування громадян місцевою владою

Об'єктивність висвітлення інформації у ЗМІ про міські ради респонденти оцінили у 3,3 бали, про міських голів – 3,2 бали, про обласні державні адміністрації – 3,2 бали. Найбільш популярним її джерелом є телебачення. У тих, хто не погоджується з тезами про належну якість інформування, друге місце посідає інформація від родичів, колег, знайомих. У респондентів, згідних з добрим рівнем інформування, на другому місці є газети.

Важливим для населення джерелом інформації про діяльність органів місцевого самоврядування є Інтернет, зокрема офіційні веб-сторінки міських рад. Причому в містах обласного значення експерти оцінили ефективність цієї форми взаємодії вище, ніж у містах-обласних центрах.

Важливим є аспект, що респонденти, які вважають інформування громадян добрим, активніше користуються всіма джерелами отримання інформації, ніж респонденти, незадоволені інформуванням. Це дає їм ширші можливості для порівняння інформації з різних джерел і формування власних оцінок діяльності місцевої влади.

Єдиний виняток становить таке джерело, як отримання інформації від родичів, колег, знайомих. Ним активніше користуються ті, хто не погоджується з тезами про належну якість інформування. Ця обставина особливо знакова з огляду на те, що з незадоволених інформацією респондентів 12,4% сказали, що взагалі не цікавляться місцевою політикою. Серед незадоволених інформуванням про те, на що витрачаються гроші платників податків, 10,7% теж місцевою політикою не цікавляться. У той же час, серед громадян, які позитивно висловлювалися про якість інформування місцевою владою, продемонстрували вищий рівень зацікавленості місцевою політикою, незацікавлених виявилось тільки 6%. Отже, цілком можливим поясненням незадоволеності частини населення рівнем інформування є пасивність громадян в пошуку інформації.

Як свідчать результати аналізу офіційної інформації, владні структури не завжди в повній мірі задіюють наявні інструменти і методи співпраці з територіальною громадою, не є активною стороною в налагодженні партнерських стосунків з населенням, обмежуючись інколи лише формальним виконанням визначених законодавством вимог щодо забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. У результаті браку чи неефективності функціонування існуючих каналів комунікації між органами місцевого самоврядування і територіальною громадою значна частина опитаних повідомила про складність чи неможливість донесення своєї думки до представників владних структур.

За результатами дослідження, підвищенню ефективності взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами доцільними може сприяти здійснення наступних заходів:

1. Розроблення та прийняття актів законодавства, спрямованих на забезпечення належного інформування громадян та їх залучення до участі в місцевому самоврядуванні.
2. Підвищення відповідальності посадових осіб щодо забезпечення повного та своєчасного оприлюднення і оновлення інформації щодо рішень міської ради, виконкому і розпоряджень міського голови, в тому числі за минулі роки.
3. Покращення інтерактивної взаємодії міської ради з юридичними та фізичними особами шляхом перегляду процедури розгляду електронних звернень та інформаційних запитів.
4. Завершення роботи зі створення внутрішніх Інтернет-порталів міських рад.
5. Створення автоматизованих систем документообігу з використанням у підрозділах міських рад відповідного програмного забезпечення - наприклад, таких програм, як «Облік рішень та розпоряджень», «Облік звернень громадян».
6. Запровадження курсів підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування з поглибленим вивченням Інтернет-ресурсів, технологій он-лайн зв'язку.
7. Посилення інформованості громадян про можливості громадського контролю за діяльністю депутатів та службовців місцевих рад, доступу до прийняття рішень шляхом проведення інформаційних кампаній, в тому числі за посередництвом ЗМІ, соціальних мереж.
8. Організація тренінгів для громадськості та органів місцевого самоврядування щодо форм та методів залучення громадян до процесу прийняття владних рішень, інструментів доступу до публічної інформації.
9. Запровадження механізмів залучення громадян до прийняття рішень щодо спрямування бюджетних коштів на розвиток міста (Громадських слухань, громадського он-лайн голосування за підтримку кращих, найбільш актуальних ідей тощо).
10. Залучення громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків тощо до кампаній з інформування населення про спрямування бюджетних коштів на розвиток міста.

ВИСНОВКИ

1. Реформа місцевого самоврядування в 2014 році розпочалася прийняттям концепції реформи. Станом на кінець звітного року вона перебуває на стадії прийняття основного нормативно-правового забезпечення. Розвиток різних напрямів реформи здійснюється нерівномірно.
2. Реформування системи ресурсного забезпечення місцевого самоврядування випереджає інші напрями. За звітний період відбулися серйозні зміни законодавства в напрямі бюджетної децентралізації. Зміцнилася дохідна частина місцевих бюджетів.
3. Покращилося забезпечення права територіальних громад своєчасно обирати місцеві ради та сільських, селищних, міських голів. Прийнято більш демократичний закон про місцеві вибори. Проведено позачергові вибори у всіх територіальних громадах, де повноваження місцевих рад або сільських, селищних, міських голів були достроково припинені в попередні роки, але призначення виборів блокувалося парламентською більшістю Верховної Ради VII скликання.
4. Реформування системи надання адміністративних послуг відбувається уповільненими темпами - в частині розвитку законодавчої бази, формування єдиної мережі баз даних, а також мережі належно організованих та обладнаних Центрів надання адміністративних послуг.
5. Не відбулося реальних покращень у системі житлово-комунального господарства. Позитивний вплив від підвищення тарифів на послуги нівельовано прискореними темпами інфляції.
6. Житлово-комунальне господарство та місцева бюджетна сфера залишаються надмірно енергозатратними. В 2014 році на державному рівні не прийнято рішень, що створювали б надійні механізми підвищення енергоефективності цих місцевих галузей.
7. Не відбулося помітного просування до впровадження повсюдності місцевого самоврядування. Землі за межами населених пунктів залишаються в юрисдикції місцевих органів виконавчої влади.
8. Залишається слабкою взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю. Хоча ці органи стали більш відкритими, але тільки незначна частина громадян використовує нові можливості впливати на рішення місцевих рад. Основна маса далі не вірить у свої можливості впливати на ці рішення.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ

1. Прийняття змін до Конституції України, що мають забезпечити умови для зміни природи місцевих державних адміністрацій та формування виконавчих органів районних та обласних рад.
2. Реальне укрупнення територіальної основи місцевого самоврядування ще до чергових місцевих виборів, що мають відбутися в жовтні 2015 року, та початок формування на цій основі нової системи місцевого самоврядування включно з сільськими старостами..
3. Прийняття змін до базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
4. Ефективне освоєння місцевими радами нових джерел наповнення місцевих бюджетів, отриманими в результаті прийняття Верховною Радою нових редакцій Бюджетного та Податкового кодексів.
5. Прийняття змін до Земельного кодексу, що забезпечать повсюдність місцевого самоврядування, та передання земель за межами населених пунктів до юрисдикції сільських, селищних, міських рад.
6. Запровадження економічно-обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги, в тому числі на пасажирські перевезення комунальним транспортом. Заміна пільг адресною соціальною допомогою тим, хто її реально потребує.
7. Вдосконалення системи та інфраструктури надання адміністративних послуг відповідно до чинного законодавства, а також забезпечення передачі органам місцевого самоврядування на засадах субсидіарності адміністративних послуг органів державної влади.
8. Прийняття законів та урядових актів, які б ефективно спонукали та зацікавлювали органи місцевого самоврядування та підприємства ЖКГ впроваджувати енергоефективні рішення. Зокрема, створення належної правової бази для залучення енергосервісних компаній (ЕСКО) до вирішення таких завдань.
9. Надання місцевим радам повноважень самостійно визначати посадові оклади службовців місцевого самоврядування для збільшення привабливості служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення зв'язку між оплатою праці таких службовців та соціально-економічним розвитком відповідних територіальних громад.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Реформа місцевого самоврядування: нарешті початок?.....	4
Бюджетна децентралізація: непростю дорогою до мети	10
Тенденції бюджетного забезпечення територіальних громад у 2014 році.....	22
Реформування системи надання адміністративних послуг.....	32
Стан та перспективи змін у законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування.....	39
Стан забезпечення виборчих прав громадян на місцевому рівні.....	43
Стан та тенденції фінансового забезпечення житлово-комунального господарства	49
Енергозбереження на місцях: тенденції, проблеми та перспективи.....	53
Впровадження повсюдності місцевого самоврядування.....	60
Стан взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю	63
Висновки.....	72
Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні на найближче майбутнє	73

Авторський колектив:

Ковинєв М.О.

Мягкоход В.М.

Пархоменко В.Г.

Рабошук Я.О.

Слобожан О.В.

Томнюк О.Є.

Під редакцією Пітцика М.В.

АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

вул. Артема, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053

тел./факс 044 486 2812, 486 2878

www.auc.org.ua