

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

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В 2010 РОЦІ

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

Україна належить до так званих нових демократій, становлення частини з яких відбувається з нерівномірним поступом. Це стосується і такої неодмінної складової демократії, якою є місцеве самоврядування.

Ще в 1996 році Україною підписано, а в 1997 році ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. За цей час немало зроблено для впровадження у вітчизняне законодавство і практику норм цього міжнародного документа. Однак і в 2010 році за висновками експертів Ради Європи місцеве самоврядування України значною мірою не відповідає нормам Європейської хартії.

Якщо стан місцевого самоврядування в Україні перебуває в полі пильної уваги міжнародних організацій, то моніторинг його розвитку є святим обов'язком експертів вітчизняних. В попередні роки такий моніторинг вже здійснювався, за його результатами група експертів під егідою Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України підготували декілька річних звітів у формі «Національних доповідей про стан місцевого самоврядування». Вони надсилалися до органів державної влади України та до міжнародних організацій.

Тепер такий моніторинг відновлено Асоціацією міст України в рамках Проєкту ДІАЛОГ, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

Справді, протягом 2010 року в Україні відбулося чимало подій, що вплинули і впливають на місцеве самоврядування – обрано нового Президента України, який оголосив програму економічних реформ; повернено Конституцію України в редакції 1996 року; проведено місцеві вибори за новим виборчим законом; прийнято Податковий та новий Бюджетний кодекси... Який вплив кожна з цих подій справила на місцеве самоврядування? Прискорено чи уповільнено його розвиток?

Про все це йдеться у пропонованому звіті.

I. СТАН ДОТРИМАННЯ В УКРАЇНІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ВИСНОВКАМИ ЕКСПЕРТІВ

Європейську хартію місцевого самоврядування Україною було підписано в листопаді 1996 року та ратифіковано в липні 1997 року. Невдовзі перед ратифікацією Хартії було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким правові засади цього інституту публічної влади було наближено до вимог Хартії порівняно з положеннями Конституції України 1996 року.

Після ратифікації Україною Європейської хартії її положення мали враховуватися при розробці законопроектів, що стосуються місцевого самоврядування, акти ж законодавства України, що суперечили Хартії, мали бути приведені у відповідність із нею. Однак вже в 2001 році Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїй Рекомендації 102 відзначив недостатнє врахування в українському законодавстві з питань організації влади принципу субсидіарності, незмінену нечіткість положень Конституції та законів, що стосуються місцевого та регіонального самоврядування. Все це свідчило про проблеми в питанні імплементації Хартії в Україні.

На думку вітчизняних фахівців, ці проблеми були пов'язані як з наявністю суттєвих суб'єктивних перешкод на шляху до практичної реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України, так і з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою, наслідком чого стало неоднозначне тлумаченням окремих її положень в наукових джерелах, що спричиняє різні концептуальні установки в підходах до розуміння й організації місцевого самоврядування.

Зважаючи на необхідність проведення системних реформ, спрямованих на вдосконалення організації публічної влади в Україні, визначального значення набуває аспект недостатнього відтворення принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», про що свідчить навіть поверховий порівняльний аналіз принципів Хартії та законодавства України, що визначає засади місцевого самоврядування в нашій країні.

Так, уже другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу існуючої в Україні «біцентральної» системи територіальної орга-

нізації влади, яка не дозволяє чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно, ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та існуючою й досі практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Досить часто порушується принцип невідчужуваності та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці спостерігається тенденція до обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі і власних, закріплених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити положенням цього Закону.

Не можна говорити і про відтворення та реалізацію принципу адаптації (приспосовування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов – заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади, незважаючи навіть на прийняті Кабінетом Міністрів відповідні акти, узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання місцевими державними адміністраціями земельних ділянок фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В

юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що в Конституції та законах України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, не встановлені межі територіальних громад. Це спричинило до вживання в окремих нормативних актах ряду понять та термінів, що не отримали відповідного законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо. Відсутнє нормативне визначення і терміну, що вживається в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі абсурдною є постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах з 2006 року пропорційної виборчої системи, а з 2007 року також імперативного мандату для місцевих депутатів на тривалий час нівелювало було реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді обумовлювалася не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевих властей на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Невідповідність місцевого самоврядування в Україні вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування і через 13 років після ратифікації цього документа парламентом України знову набула гостроти звучання після надходження до України «Експертного висновку щодо невідповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування» від 30 липня 2010 року. Документ було підготовлено Директоратом з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи за участі члена групи незалежних експертів з Європейської хартії місцевого самоврядування при Інституціональному комітеті Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Вадима Прошка та професора університету Париж I Сорбона-Пантеон, директора GRALE Жерара Марку.

Висновки європейських експертів в основному співпадають з висновками експертів вітчизняних і вказують, що «в Україні на рівні Конституції, законів та практики повністю чи частково не реалізовані вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, викладені у статтях 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 6.1, 8.1, 8.3», які, фактично, охоплюють всі засадничі вимоги до місцевого самоврядування європейської країни – до його спроможності, організації, фінансової бази, та ін.. Зазначається також, що за 9 років, що минули з часу прийняття Рекомендації 102 Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, практично жоден її пункт не втілено в життя.

Отриманий «Експертний висновок» не залишився непоміченим у вітчизняному політикумі. Зокрема, 4 жовтня 2010 року в Комітеті Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування відбулися комітетські слухання «Впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні». В них взяли участь експерти Ради Європи - автори експертного висновку, народні депутати України, представники Адміністрації Президента, Конституційного Суду, Кабінету Міністрів, кількох міністерств, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, науковці. Переважна більшість промовців визнали наявність серйозних проблем із впровадженням принципів Хартії в Україні.

Підтвердивши важливість виконання Україною низки зобов'язань, внесених до висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо ратифікації та впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування, учасники Комітетських слухань звернулися з пропозиціями, зокрема:

1. До Президента України - розглянути питання щодо впровадження в Україні Європейської хартії та виконання Україною своїх зобов'язань в цій сфері як держави-члена Ради Європи.

2. До Верховної Ради України – утворити при Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування постійно діючу робочу групу з питань впровадження Європейської хартії в Україні.

3. До Кабінету Міністрів України – здійснити комплексний аналіз та сприяти впровадженню рекомендацій експертів Ради Європи щодо відповідності національного законодавства України положенням Хартії; звернутися до Ради Європи щодо надання експертних висновків та рекомендацій стосовно пере-

гляду Бюджетного, Податкового кодексів, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації та інших законів у контексті адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, узгодження законодавства з положеннями Європейської хартії.

Відповідно до цього Звернення віце-прем'єр-міністром України В.Тихоновим було видано доручення Мін'юсту, Мінрегіонбуду, Мінфіну проаналізувати спільно з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування висновки експертів Ради Європи щодо стану відповідності національного законодавства положенням Європейської хартії та подати Кабміну відповідні пропозиції. Було звернуто увагу зазначених міністерств та ДПА на необхідність враховувати положення та принципи Європейської хартії під час підготовки проєктів відповідних законодавчих актів.

Щодо шляхів імплементації Європейської хартії в Україні Асоціацією міст України було, зокрема, запропоновано:

1. Звернутися до Конституційного Суду України щодо надання:

- роз'яснення, які органи публічної влади в Україні мають право вирішувати питання, не вилучені з сфери їхньої компетенції і виконання яких не доручене жодному іншому органу (в контексті реалізації частини другої статті 2 ЄХМС);

- тлумачення визначенню місцевого самоврядування в частині першій статті 140 Конституції України стосовно того, чи передбачає це визначення також і спроможність територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення (у контексті реалізації частини першої статті 3 ЄХМС);

- тлумачення частини першої статті 140 Конституції України щодо добровільності об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста у частині того, чи поширюється вимога щодо такої добровільності, крім окремих випадків реалізації таких об'єднань, також на проведення адміністративно-територіальної реформи в масштабах усієї держави (в контексті реалізації статті 5 ЄХМС).

2. При внесенні чергових змін до Конституції України змінити формулювання положень статей 140 (ч.1.і 3), 142 (ч.2), 143 (ч.1), вилучивши безпосереднє здійснення територіальними громадами повноважень місцевого самоврядування як таке, що не може бути реалізовано, і визначивши місцеве самоврядування як право відповідних органів територіальних громад, а відпо-

відні функції – як функції органів місцевого самоврядування (в контексті реалізації статті 3 ЄХМС).

3. Розробити і прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому:

- всім органам місцевого самоврядування базового рівня забезпечити таку територіальну основу, на якій вони будуть спроможні в інфраструктурному, матеріально-фінансовому та кадровому розумінні виконувати однаково широкий обсяг повних та виключних повноважень місцевого самоврядування (в контексті реалізації статті 3 ЄХМС);

- визначити безумовний механізм ліквідації не передбачених ні Хартією, ні Конституцією України «вкладених» громад - так званих «матрьошок» - і передбачити стислі терміни такої ліквідації (в контексті реалізації статті 3 ЄХМС);

- з метою забезпечення повноти і виключності повноважень органів місцевого самоврядування забезпечити належну власну інфраструктуру, матеріально-фінансову, кадрову спроможність місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі (в контексті реалізації статті 3, частини четвертої статті 4 ЄХМС).

4. Забезпечити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чіткий розподіл повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні та делеговані державою для реалізації частини четвертої статті 143 Конституції України в частині фінансового забезпечення державою виконання органами місцевого самоврядування делегованих нею повноважень та в контексті реалізації частини п'ятої статті 4, частини другої статті 8, частини другої статті 9 ЄХМС.

5. На період до формування власної достатньої доходної бази органів місцевого самоврядування, з метою реалізації права органів місцевого самоврядування самостійно визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, замість затвердження Кабінетом Міністрів України типових штатів органів місцевого самоврядування. При цьому визначити у Бюджетному кодексі України максимальний відсоток доходної частини місцевих бюджетів, який може використовуватися на утримання адміністративних структур органів місцевого самоврядування (в контексті реалізації частини першої статті 6

ЄХМС).

Цим же заходом може бути визначено в залежності від обсягу доходів місцевих бюджетів рівень конкурентноздатності органів місцевого самоврядування при доборі висококваліфікованого персоналу на місцевих ринках праці (в контексті реалізації частини другої статті 6 ЄХМС).

6. З метою забезпечення у доходах бюджетів місцевого самоврядування переважаючої частки власних доходів віднести в Податковому кодексі та Бюджетному кодексі України до власних доходів місцевих бюджетів земельний податок, податок на доходи фізичних осіб, а також запровадити місцевий податок на нерухоме майно (в контексті реалізації частин першої та другої статті 9 ЄХМС).

7. Внести зміни до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», якими передбачити створення представницькими органами місцевого самоврядування у місті Києві власних виконавчих органів для виконання повноважень місцевого самоврядування. Для цього можуть бути використані розробки положень проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» реєстр. № 4463, що був підготовлений до другого читання, а потім знятий з розгляду. (В контексті реалізації частини другої статті 3 ЄХМС та Рекомендації 102 (2001) Ради Європи).

8. Розробити та прийняти Закон України «Про місто Севастополь» з урахуванням Положень ЄХМС (в контексті реалізації частини другої статті 3 Хартії та Рекомендації 102 (2001) Ради Європи).

В цей же самий час Мінрегіонбудом було розроблено та винесено на обговорення пакет законопроектів «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про адміністративно-територіальний устрій України», про які детальніше йтиметься в наступних розділах цього Звіту. Однак багато з положень цих законопроектів являли собою, фактично, відхід навіть від досягнутого в попередні роки рівня відповідності місцевого самоврядування України Європейській хартії.

Особливу позицію Мінрегіонбуду з цього питання було сформульовано в інтерв'ю його тодішнього керівника газеті «Дзеркало тижня» (№ 41 (821) 6-13.11.2010): «... область і громади будуть змушені працювати на загальне добро. Щоб потім уже реалізувати Європейську хартію. Тим самим ми нама-

гаємося вибудувати модель стабільності в регіонах, попри політичні суперечності...»

За збереження таких розбіжностей щодо місцевого самоврядування всередині державної влади України важко було розраховувати на імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування в нашій країні, принаймні, в найближчому майбутньому. Прихід в ході адміністративної реформи до розробки та реалізації державної регіональної політики нового керівництва регіональною політикою вселяє надію на кращі перспективи вирішення відповідних проблем.

II. УТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНГРЕСУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕНІ НИМ ЗАХОДИ

Асоціації органів місцевого самоврядування вже мали досвід об'єднання зусиль з метою сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні. Так, у 2002 році був створений Конгрес місцевих та регіональних влад України, проте в останні роки, зважаючи на зміни в керівному складі та юридичному статусі окремих учасників Конгресу, його діяльність фактично припинилася. 16 квітня 2009 року був ухвалений Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначив статус, повноваження та засади взаємодії асоціацій з органами державної влади та дав поштовх до утворення в Україні асоціацій зі всеукраїнським статусом. Зокрема, в 2009 році набула всеукраїнського статусу Асоціація міст України, що діє з 1992 року; створена Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад.

Враховуючи позитивний досвід консолідації зусиль органів місцевого самоврядування в рамках Конгресу місцевих та регіональних влад України та з метою реалізації положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», 26 січня 2010 року Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнська асоціація сільських та селищних та Українська асоціація місцевих та регіональних влад підписали Угоду про співпрацю і взаємодопомогу у форматі Національного конгресу місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності Конгресу визначені, зокрема:

- підготовка та внесення на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів виконавчої влади пропозицій щодо зміцнення місцевої демократії, удосконалення територіальної організації влади, розвитку міжбюджетних відносин, захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, нарощування кадрового потенціалу місцевого самоврядування, визначення шляхів імплементації в українське законодавство рішень, прийнятих Конгресом місцевих та регіональних влад Європи стосовно місцевого розвитку;
- сприяння співробітництву між органами місцевого самоврядування та

органами виконавчої влади;

- представлення інтересів органів місцевого самоврядування України у процесі співробітництва з міжнародними організаціями, Конгресом місцевих та регіональних влад Європи;

- сприяння розв'язанню конфліктних ситуацій, пов'язаних з функціонуванням органів місцевого самоврядування.

З лютого 2010 року відбулося перше пленарне засідання Конгресу за участю 300 делегатів – представників органів місцевого самоврядування всіх рівнів. В роботі Конгресу взяли участь в.о. міністра фінансів України І.Уманський, міністр економіки Б. Данилишин, міністр регіонального розвитку та будівництва В.Куйбіда, міністр з питань житлово-комунального господарства О.Кучеренко. Делегати ухвалили Маніфест, що є основою для визначення пріоритетів Національного конгресу місцевого самоврядування. Зокрема, висловили намір спільно діяти для захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування на всіх рівнях державної влади, добиватися підвищення ролі територіальних громад, муніципальної громадськості під час формування та проведення державної політики в сфері місцевого та регіонального розвитку та готовність до співпраці з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства під час проведення трансформації системи влади на всіх її рівнях.

На засіданні Конгресу обговорювалися найболючіші, спільні для всіх органів місцевого самоврядування питання забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад та проведення чергових місцевих виборів, запланованих на 20 травня 2010 року. Делегати схвалили резолюцію щодо напрямів бюджетної політики держави, зазначивши, що лише докорінне реформування міжбюджетних відносин відкриє шлях до отримання місцевими бюджетами додаткових ресурсів, сприятиме стабілізації фінансового становища як у регіонах, так і по всій країні, дозволить органам місцевого самоврядування в повній мірі реалізувати свої повноваження, і головне, дасть поштовх для інвестиційного розвитку громад і регіонів. Крім того, делегати сформулювали конкретні пропозиції до проектів законів України «Про державний бюджет України на 2010 рік» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Проте, зважаючи на те, що 11 березня 2010 року Уряд Ю. Тимошенко був відправлений

у відставку, зазначені законопроекти були зняті з розгляду. Новосформований Кабінет Міністрів України на чолі з М.Азаровим розпочав підготовку нових проєктів.

Від народних депутатів України органи місцевого самоврядування, перш за все, вимагали нарешті розпочати практичну роботу з оновлення законодавства про місцеві вибори. А саме – визначитися з виборчою системою, яку доцільно застосовувати на місцевих виборах. Делегати констатували, що досвід попередніх виборчих кампаній довів, що саме мажоритарна система дозволяє забезпечити відповідальність депутата перед виборцями, налагодження між ними тісних зв'язків, виконання депутатських повноважень в інтересах територіальної громади, а не корпоративних груп. При виборах депутатів районних, обласних рад запропоновано запровадити таку виборчу систему, яка б забезпечила представництво відповідних територіальних громад у цих радах, що, в свою чергу, сприятиме реалізації їх конституційного статусу.

1 квітня 2010 року Верховна Рада України ухвалила рішення про проведення парламентських слухань на тему: «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад», які відбулися 12 квітня 2010 року за участю представників органів місцевого самоврядування. Позицію Національного конгресу оприлюднив співголова Ради Конгресу, Президент АМУ, Дніпропетровський міський голова І.Куліченко, наголосивши, що пропорційна система виборів продемонструвала повну неспроможність забезпечити формування ефективних систем муніципального управління. Варто зазначити, що під час слухань було презентовано проєкт Виборчого кодексу, розробленого під керівництвом народного депутата України Ю.Ключковського за участю представників Конгресу, що забезпечило врахування позиції Конгресу. Проте зазначений проєкт не отримав широкої підтримки, оскільки Президент України В. Янукович доручив Міністерству юстиції розробити нову редакцію Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Обговоренню питання врахування інтересів місцевого самоврядування при вдосконаленні бюджетного, податкового законодавства та законодавства про місцеві вибори було присвячено перше засідання Ради Конгресу, яке відбулося 15 червня 2010 року. В засіданні Ради Конгресу взяли участь Віце-прем'єр-

міністр України з питань регіональної політики В. Тихонов, Міністр регіонального розвитку та будівництва України В. Яцуба, народний депутат України В. Баранов, радник Президента України В. Пустовойтенко.

Рада Конгресу зазначила, що протягом останніх років спостерігається тенденція до обмеження повноважень місцевого самоврядування. Зокрема, у органів місцевого самоврядування відібрані повноваження з надання дозволів на спорудження об'єктів містобудування та прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів, що може призвести до неконтрольованої забудови території сіл, селищ, міст, невиконання забудовниками вимог щодо благоустрою населених пунктів, збільшення випадків самочинного будівництва. Йдеться також про відібрання повноважень з реєстрації речових прав на нерухоме майно, які здійснюють комунальні підприємства – бюро технічної інвентаризації, забезпечуючи при цьому ефективне управління господарським комплексом, об'єктами житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку та іншими об'єктами нерухомого майна, що перебувають у комунальній власності територіальних громад.

Як порушення принципу свободи підприємницької діяльності, передбаченого в Господарському кодексі України, визначила Рада Конгресу зобов'язання комунальних підприємств теплоенергетики відкривати розподільчі рахунки для зарахування коштів, що надходять як плата за послуги з теплопостачання, та проведення розрахунків за спожитий природний газ і електроенергію.

Відзначалося також, що:

- суперечить чинному законодавству України зобов'язання органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» погоджувати з Кабінетом Міністрів України природоохоронні заходи та обсяги їх фінансування, що визначені та затверджені при прийнятті відповідних місцевих бюджетів на 2010 рік, оскільки відповідно до норм Бюджетного кодексу України та того ж Закону про Державний бюджет України на 2010 рік місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища є власними доходними джерелами спеціальних фондів місцевих бюджетів;

- частиною наступу на повноваження органів місцевого самоврядування з боку Державного комітету із земельних ресурсів України розроблений ним

законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», згідно з яким органи місцевого самоврядування усуваються від здійснення повноважень з реєстрації суб'єктів права власності на землю, права користування землею і договорів на оренду землі, що може розцінюватися не інакше, як черговий крок до відсторонення органів місцевого самоврядування від управління територією відповідної територіальної громади, обмеження в доступі до інформації про власників та користувачів земельних ділянок.

Зазначалося, що обмеження повноважень органів місцевого самоврядування відбувається без урахування їх думки та часто і без обговорення з ними. Отже, Рада Конгресу констатувала, що Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» в частині проведення консультацій з асоціаціями не виконується, оскільки такі основоположні для формування самодостатніх територіальних громад документи, як проекти Бюджетного кодексу України (нова редакція) та Податкового кодексу України, було підготовлено без їх участі.

Рада Конгресу звернулася до Кабінету Міністрів України з настійливим проханням прислухатися до думки місцевого самоврядування та забезпечити дотримання норм Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» шляхом запровадження дієвого механізму взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів при підготовці і прийнятті законів, програмних документів, які стосуються прав та законних інтересів територіальних громад, гарантованих Конституцією України.

Крім того, Конгрес неодноразово звертався до Кабінету Міністрів України з проханням дозволити участь у засіданнях Уряду представнику Конгресу, а також доручити центральним органам виконавчої влади погоджувати з Конгресом проекти нормативно-правових актів, що стосуються місцевого та регіонального розвитку. Відповідний проект постанови про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України був підготовлений та поданий до Кабінету Міністрів України. Проте, враховуючи, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та, відповідно, Регламент Кабінету Міністрів втратили чинність внаслідок скасування т.зв. «політреформи 2004 року», розгляд цього питання знову відкладено.

На кінець 2010 року Національний конгрес місцевого самоврядування ще не став консолідуючою силою місцевого самоврядування, виразником спіль-

них інтересів всіх територіальних громад. Органи державної влади ще не сприймають Конгрес як єдиний суб'єкт діалогу, а звертаються до кожної з асоціацій органів місцевого самоврядування окремо. Це, пов'язано з невеликим проміжком часу функціонування Конгресу, внутрішньою організацією роботи асоціацій – учасників Конгресу, а також складністю узгодження інтересів органів місцевого самоврядування всіх територіальних рівнів.

III. ПРОГРАМА РЕФОРМ ПРЕЗИДЕНТА І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На початку червня 2010 року новообраний Президент України Віктор Янукович на засіданні Комітету економічних реформ оприлюднив Програму економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Серед проголошених напрямків реформ реформування місцевого самоврядування згадано не було.

Президент говорив про справи на місцях переважно в регіональному аспекті, обіцяючи, зокрема, збільшити фінансову і витратну автономію регіонів, забезпечити їх розвиток. Щоправда, він зазначив, що «недосконала владна організація і неефективна діяльність влади на місцевих рівнях в Україні є традиційним гальмом для нашого розвитку... Тому країні конче необхідна побудова нової моделі місцевої влади з урахуванням інтересів держави, регіону, територіальної громади, місцевого бізнесу, підприємств та установ». Але про конкретну програму позитивних змін у цій сфері ні у промові Глави держави, ні в самій оприлюдненій Програмі не йшлося. Навіть поряд з блоком «Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади», представлення якого було відкладено до осені 2010 року, для блоку реформування місцевого самоврядування місця не знайшлось.

В усій Програмі реформ присутні лише фрагменти (хоч і важливі), які можуть стосуватися місцевого самоврядування – реформа житлово-комунального господарства і реформа міжбюджетних відносин (про реальні кроки в цьому напрямку йдеться в окремому розділі цього звіту). Але відсутня одна з підставових умов покращення справ у цій сфері – оптимізація територіальної основи місцевого самоврядування, тобто адміністративно-територіальна реформа. Як і наділення обласних та районних рад власними виконавчими органами місцевого самоврядування.

В той же час ближче до осені стала помітною активність Мінрегіонбуду – міністерства, відповідального в т.ч. і за питання розвитку місцевого

самоврядування – у сфері оновлення законодавства, що безпосередньо регулює питання місцевого самоврядування. Там прискореними темпами завершувалася робота над пакетом проектів законодавчих актів, зокрема:

- проектом Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- проектом Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- проектом Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Однак внеском у розвиток місцевого самоврядування ці законопроекти, принаймні станом на час написання цього звіту, важко назвати.

Законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні» хоч і містить ряд позитивних речей, як от покращення структури, більш досконалі розділи в частині форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, але в питанні забезпечення рівня самоврядності територіальних громад є кроком не вперед, а назад порівняно з чинною редакцією цього закону. Так, у законопроекті відсутній поділ повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Всі наведені у відповідних розділах повноваження об'єднано в єдиний масив, у тім числі й ті, що в чинному законі віднесено до делегованих державою і такими насправді є. Це тягне за собою негативні наслідки, зокрема:

- унеможлиблює виконання норми частини третьої статті 143 Конституції України про фінансування державою наданих нею органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі – оскільки такі законом не виділені;

- утруднює реалізацію передбачених частиною другою статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, частиною четвертою статті 143 Конституції України та статтею 20 чинного закону «Про місцеве самоврядування в Україні» обмежень для органів виконавчої влади здійснювати адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері власних повноважень.

Крім того, ряд важливих повноважень у сфері розпорядження комунальним майном, охорони навколишнього природного середовища, управління земель-

ними ресурсами громади, визначення тарифної політики в комунальному господарстві громади, випуску місцевих позик та ін. вилучаються у представницьких органів місцевого самоврядування і передаються їх виконавчим органам. Стосовно міста Києва в контексті зміненого у вересні 2010 року закону про столицю це означає передачу відповідних повноважень органу виконавчої влади – Київській міській державній адміністрації, що законодавчо визнана виконавчим органом Київради, хоч і незалежна від неї.

Передбачено також запровадження контролю місцевих державних адміністрацій за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Загалом позитивний зміст запровадження такого контролю може бути деформований зловживанням цими повноваженнями з боку місцевих органів виконавчої влади, повноваження яких розпорядчого характеру дублюються з аналогічними повноваженнями органів місцевого самоврядування на одних і тих же територіях. Це дублювання значною мірою зберігається і у підготовлених Мінрегіонбудом законопроектах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Не може бути інструментом реформування місцевого самоврядування також запропонований Мінрегіонбудом законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Чинний адміністративно-територіальний устрій нашої держави не забезпечує спроможності переважної більшості територіальних громад – зокрема, матеріально-фінансової, інфраструктурної, кадрової – виконувати повноваження, покладені законодавством на їхні органи місцевого самоврядування.

Протягом 14 років в країні продовжують існувати не передбачені Конституцією України адміністративно-територіальні утворення, в яких накладається юрисдикція декількох органів місцевого самоврядування одного базового рівня. При цьому юрисдикція ні умовно головної в «матрьошці» місцевої ради, ні інших присутніх у ній місцевих рад не поширюється на землі між межами забудови населених пунктів такої «матрьошки», що не сприяє забезпеченню належної податкової бази відповідних бюджетів місцевого самоврядування. Вирішення цієї проблеми Законопроект також не містить.

Передбачаючи принцип єдності та цілісності території держави, законопроект не пропонує такого ж принципу для адміністративно-територіальних одиниць, що веде до дальшої консервації в Україні численних анклавів одних адміністративно-територіальних одиниць на території інших на тому самому рівні адміністративно-територіального устрою.

Замість встановлення чітких законодавчих вимог до адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, базованих передусім на принципі спроможності відповідних органів публічної влади реалізувати свої повноваження, Законопроект, фактично, і далі залишає (ст. 35) питання побудови ефективного адміністративно-територіального устрою всієї держави в залежності від тих, хто особисто може бути зацікавлений у зворотньому – існувати і далі на кошти трансфертів з державного бюджету.

Хоча частиною першою статті 4 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятого 01.07.2010 р., до основних засад внутрішньої політики держави у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів віднесено «удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг», розділи I-III Законопроекту, всупереч базовому закону, спрямовані, фактично, на консервування існуючого адміністративно-територіального устрою зі всіма його вадами та невідповідністю Конституції України.

Питання дуже поступового зміцнення територіальної основи – і то лише сільських громад – Мінрегіонбуд пропонує вирішити шляхом стимулювання таких громад до їх добровільного об'єднання та укрупнення за результатами місцевих референдумів. Механізм такого об'єднання та його державного стимулювання передбачено в ще одному законопроекті цього міністерства – «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад».

Мета цього законопроекту – укрупнення територіальних громад – виглядає цілком логічною і виправданою. Однак об'єднанням лише окремих територіальних громад, які (або зацікавлені в протилежному очільники яких) добровільно на це погодяться, вирішити проблему забезпечення належної

територіальної основи місцевого самоврядування неможливо, і це підтверджує досвід проведення адмінтерреформ іншими країнами, в тому числі й колишнім СРСР.

Таким чином, весь запропонований Мінарегіонбудом пакет законопроектів може свідчити лише про факт неготовності не лише міністерства, а й вищих посадовців державної влади в Україні будувати спроможне і ефективне місцеве самоврядування.

IV. БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС: ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗМІНИ

8 липня 2010 року було прийнято Бюджетний кодекс України в новій редакції. Новації в ньому щодо місцевих бюджетів не можуть трактуватися однозначно – деякі з них є кроком у напрямку децентралізації влади, частина є відображенням централізаційних тенденцій.

Позитивні новели Бюджетного кодексу України.

1. Виконавчим комітетам рад надано можливість в процесі виконання бюджету коригувати показники в рамках видатків головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації видатків без затвердження сесією ради (стаття 23). За погодженням з бюджетною комісією ради можна перекидати кошти із загального фонду до бюджету розвитку, а також в межах видатків за загальним фондом головного розпорядника коштів. Позитив цього полягає в можливості прийняття оперативних рішень при виконанні бюджету.

2. У випадку несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет, поданому Кабінетом Міністрів до Верховної Ради. (стаття 42). При цьому підвищується якість місцевих бюджетів, прогнозованість державної політики в цій сфері.

3. Кодексом передбачено бюджетне планування на три роки, обов'язкове в частині бюджету розвитку щодо об'єктів, строк впровадження яких довший за бюджетний період. В цьому випадку визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які повинні враховуватись при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів. Це започатковує основу для стабільного розвитку та реалізації довгострокових програм.

4. Позитивом є можливість координації з боку РМ АРК, місцевих держадміністрацій та виконавчих органів міських (міст республіканського АРК та

обласного значення) рад діяльності відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету (стаття 50). Однак інструменти такої координації кодексом не визначені. Залишається розраховувати на прийняття відповідного акту урядом.

5. В статті 67 вводиться поняття «об'єднання територіальних громад, створеного відповідно до закону». Доходні та видаткові повноваження таких об'єднань визначаються як для міст обласного значення. Таким чином, у бюджетному законодавстві вже враховуються передбачувані зміни в адміністративно-територіальному устрої.

6. Вагомим є віднесення 100% плати за землю до доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не беруться до розрахунку трансфертів. Досі цей вид доходів розподілявся в пропорції: 75% – до бюджетів міст обласного значення, 60% – до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. 25% спрямовувалось до обласних бюджетів, 15% до районних, причому для них цей ресурс враховувався в розрахунках трансфертів, тобто був малоцікавим.

До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку трансфертів (тобто до власних доходів), додано також:

- фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності у пропорціях, визначених для податку на доходи фізичних осіб (75% – для бюджетів міст обласного значення, 25% – для міст районного значення, сіл, селищ, 50% – до районних бюджетів, 25% – до обласних). Хоча вказаний ресурс незначний, однак для обласних та районних бюджетів він є одним з небагатьох власних джерел доходів;

- плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності.

Додано також ряд надходжень, що є не повсюдними, носять нерегулярний характер і раніше були предметом суперечок з КРУ. Це – концесійні платежі, низка штрафних санкцій та адмінштрафи тощо.

7. Кодексом зафіксовано джерела доходів та їх частки спеціального фонду бюджетів, які до цього визначались законами про Державний бюджет України. Це, передусім, збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що розподіляється у співвідношенні 30% : 70% між бюджетами АРК і областей та бюджетами обласних центрів; 50% : 50% між бюджетами АРК і областей та міськими, селищними і сільськими бюджетами; 60% : 40% між бюджетами

міста Києва та Київської області; 100% до бюджету міста Севастополя.

Серед інших джерел – 70% екологічного податку (в т.ч.: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних та бюджету АРК – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%). Але на 2013 та 2014 роки передбачено зменшення відрахувань екологічного збору до місцевих бюджетів спочатку до 47% (в т.ч. до сільських, селищних, міських бюджетів – 33, 5%, обласних та бюджету АРК – 13, 5%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 47%), а потім до 35% (в т.ч. до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних та бюджету АРК – 10%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 35%).

8. До бюджету розвитку включено єдиний податок з суб'єктів підприємництва. Раніше він брався до розрахунку трансфертів, що робило його малоцікавим для місцевого самоврядування. Включення його до бюджету розвитку може стимулювати органи самоврядування ретельно та дбайливо вирощувати малий бізнес.

9. У видатковій частині місцевих бюджетів до видатків, що не беруться до розрахунку трансфертів, віднесено позашкільну освіту (для районних бюджетів) (стаття 89). Це нововведення стосується лише районних та обласних бюджетів і тільки заходів районного (обласного) значення з позашкільної роботи з дітьми.

10. За результатами багаторічного застосування в Бюджетному кодексі зафіксовано порядок перерахування дотацій вирівнювання та коштів, що вилучаються до державного бюджету за нормативами щоденних перерахувань (стаття 108). Зафіксовано також склад кошика доходів загального фонду державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів. Таким чином, законодавчо забезпечено гарантії безперебійного, повного та неупередженого перерахування дотації вирівнювання.

12. Перспективною виглядає норма статті 94, за якою загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Цим покращується якість розрахунку трансфертів та їх обґрунтованість. Недоліком нової норми є те, що вказані стандарти ще не розроблені.

13. До формули розрахунку трансфертів в частині видатків на управління

включено також показник нормативу кількості працівників органів самоврядування в розрахунку до кількості населення, що забезпечить економніше використання бюджетних коштів для потреб управління.

14. Визначено принципи та засади надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам а також критеріїв розподілу їх між місцевими бюджетами (стаття 105).

15. Позитивною можна вважати норму статті 118, яка забороняє застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства раніше виявлені, але своєчасно усунені.

Зміни, що справляють негативний вплив на місцеві бюджети.

1. Посилено вимоги до здійснення місцевих запозичень. Крім обмеження розміру коштів на обслуговування боргу (до 10% видатків загального фонду місцевого бюджету), що не залишає органам самоврядування можливості брати дорогі кредити, додалися також обмеження в загальному обсязі самого боргу та наданих гарантій – до 100% обсягу бюджету розвитку, і окремо 400% – для Києва (стаття 18). При цьому сам обсяг надходжень розраховується на основі середньорічного індикативного прогнозу надходжень наступних за плановим двох бюджетних періодів. Привілей для Києва, що потопає в боргах, виглядає суто політичним компромісом.

Обмеженням принципу самостійності місцевих бюджетів можна вважати включення до Кодексу вимоги про погодження обсягу та умов запозичення з Мінфіном. Така норма є благодатною основою для зловживань та корупції.

2. Видатки на охорону здоров'я в частині первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної допомоги передано з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ до районного бюджету. Таким чином, міста районного значення втратили можливість впливати на якість надання медичних послуг. Очікується здорожчання послуг у зв'язку з їх перетіканням в бік більш вартісних та деградація первинної медичної допомоги зі збереженням низького рівня надання стаціонарної допомоги

3. Негативом є включення до видатків, що не враховуються при розрахунку трансфертів (власні повноваження), видатків на мобілізаційну підготовку, заклади соціального захисту для бездомних, центри соціальної адаптації осіб,

звільнених з установ виконання покарань; фінансування державних програм соціального захисту, в першу чергу компенсацій за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом. Вказані видатки за своєю природою є загальнодержавними і повинні фінансуватися з державного бюджету.

4. До повноважень державного казначейства віднесено «організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень» (стаття 112), що порушує принцип організаційної самостійності органів самоврядування.

5. До повноважень Контрольно-ревізійної служби включено контроль за достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників. Розмиті критерії визначення такої достовірності можуть бути ще одним приводом для зловживань з боку посадових осіб КРУ.

6. Розширено перелік бюджетних правопорушень, зокрема, в частині планування бюджетних показників, та санкцій за них (статті 116, 117, 118). Причому цей перелік бюджетних правопорушень не є виключним. Такий підхід створює можливості для паралічу бюджетного процесу.

7. Закладено надто жорсткі санкції щодо бюджетних правопорушень. Це стосується навіть порушень в частині планування бюджетних показників, де передбачено, зокрема, таку санкцію, як зупинення операцій з бюджетними коштами із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства.

8. Рахунковій палаті надано право здійснювати контроль за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, які надаються з державного бюджету (стаття 110). Це є порушенням статті 94 Конституції України, згідно з якою Рахункова палата має право контролю використання коштів державного бюджету, а не місцевих.

Не визначено, які видатки місцевих бюджетів будуть при цьому перевірятись. Кошти, що потрапляють у вигляді трансфертів до місцевих бюджетів,

можна ідентифікувати тільки в частині субвенцій. Щодо дотації загального вирівнювання, то вони поповнюють місцеві рахунки без прив'язки до видатків.

Не визначено також, як обиратимуться об'єкти для перевірок. Виходячи з того, що Рахункова палата – фінансовий інструмент Верховної Ради, слід очікувати, що він буде застосовуватись вибірково, виходячи з політичної орієнтації законодавчого органу.

Решта змін, внесених до Бюджетного кодексу, суттєвого впливу на місцеві бюджети не справляють.

Новий Бюджетний кодекс передбачав отримання місцевими бюджетами біля 20 млрд. грн. щороку, однак ці перспективи були нівельовані прийнятим усього через 5 місяців Податковим кодексом України.

V. НОВИЙ ЗАКОН ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

Як визначено Європейською хартією місцевого самоврядування, що ратифікована Верховною Радою ще в 1997 році, місцеве самоврядування, «здійснюється радами або зборами, члени яких обрані шляхом вільного таємного рівного прямого і загального голосування».

Відповідно до Конституції України зі змінами, ухваленими 7.12.2004 року, строк повноважень сільських, селищних та міських голів складав 4 роки, а депутатів місцевих рад – 5 років. Таким чином, після місцевих виборів, що відбулися в березні 2006 року, чергові вибори сільських, селищних та міських голів мали відбутися у березні 2010 року, а депутатів місцевих рад – на рік пізніше. З не дуже зрозумілих конституційних підстав, зате за достатнього рівня згоди в т.ч. й конкуруючих політичних сил у парламенті, ті й ті вибори було вирішено провести одночасно і вважати їх черговими, що не спричинило помітних протестів.

Спершу 20 жовтня 2009 року Верховною Радою чергові місцеві вибори були призначені на 30 травня 2010 року. Але одразу після обрання Президентом України В.Януковича, незважаючи на раніше прийняте Конституційним Судом рішення про відсутність у Верховної Ради права скасовувати вже призначені нею вибори, вона 16 лютого 2010 року переглянула своє рішення, визнавши попередню постанову недійсною, а 1 липня 2010 року призначила місцеві вибори на 31 жовтня. Ці постанови Верховної Ради ніким оскаржено не було.

10 липня 2010 року Верховною Радою було ухвалено новий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», проект якого був внесений головою фракції Партії регіонів О.Єфремовим. Готувався він без залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування – передбачені законом «Про асоціації органів місцевого самоврядування» консультації з ними не проводилися, на висновки їм він не надсилався, а ініціативно надіслані розробникам

пропозиції враховані ними не були.

Положення закону, згідно з яким брати участь у формуванні територіальних виборчих комісій отримали реальну можливість місцеві організації лише політичних сил, які представлені у Верховній Раді поточного скликання, були зауважені одразу. Як і те, що місцеві організації партій, об'єднаних в одну депутатську фракцію в парламенті, разом могли подати не більше трьох кандидатур до складу ТВК. І це незважаючи на можливу відсутність співпраці або навіть суперництво між ними на місцевих виборах. Так чи інакше, але завідомо більшість для провладних партій у територіальних виборчих комісіях закон забезпечив, незважаючи навіть на пізніше внесені до нього суто косметичні зміни.

Хоча право вносити подання на кандидатів до складу ДВК отримали всі відповідні суб'єкти виборчого процесу, але для випадків, коли кількість подань перевищує максимальну кількість місць у ДВК, законом було передбачено, що ТВК (а фактично завідомо провладні більшості у них) формуватимуть ДВК «з урахуванням досвіду роботи осіб у виборчих комісіях». При цьому критеріїв такого досвіду законодавець не визначив, надаючи можливість провладним більшостям ТВК вважати «більш досвідченими» лояльних до влади осіб. Так само було передбачено «враховувати досвід роботи у виборчих комісіях» при призначеннях на керівні посади у ДВК.

Ось деякі результати формування ДВК Львівською міською виборчою комісією, з 18 членів якої 9 (50%) представляли ПР, НП і КПУ:

З 20 тис. кандидатур від опозиційних партій до складу ДВК включено лише 4 тис. З 200 кандидатів, запропонованих кандидатом на посаду Львівського міського голови, чинним міським головою А.Садовим, було включено до складу ДВК лише 15. В той же час одну ДВК було сформовано з представників однієї партії. Більшість складу окремих ДВК мали вік менше 30 років. З членів деяких ДВК по три проживали за однією адресою.

21 жовтня Львівський окружний адміністративний суд розглянув скарги А.Садового, Республіканської християнської партії, Української народної партії,

ВО «Свобода» на зазначене рішення Львівської МВК і залишив те рішення в силі.

За часів незалежності України такий спосіб забезпечення провладної більшості у територіальних виборчих комісіях було застосовано вперше. Аналог такої організації виборчих комісій можна знайти лише в комісіях часів комуністичної диктатури.

Хоча зведених по країні даних щодо представництва партій у складі ТВК та ДВК, а також у їх керівному складі при підготовці цього матеріалу знайти не вдалося навіть на сайті ЦВК, вибірковий перегляд складу територіальних комісій підтвердив сумарну кількісну перевагу представників ПР, КПУ, НП навіть у регіонах, де рівень підтримки цих партій дуже незначний. Так, за даними сайту ЦВК з 14 членів Львівської обласної виборчої комісії 8 (або 57%) представляли саме ПР, КПУ і НП. При цьому за результатами виборів 31 жовтня представництво цих партій у Львівській обласній раді склало лише 11%.

Повсюдно створена перевага провладних партій, зазначали оглядачі, створювала можливості для фальсифікацій. Адже відповідно до чинного закону для дійсності протоколу про результати виборів на дільниці достатньо трьох підписів членів комісії, навіть якщо більшість членів комісії не згодні з даними, які заносить до протоколу секретар комісії. А голосування комісії про затвердження зазначеного протоколу ДВК не було передбачено взагалі! Як не згадати приписуваний Йосифу Сталіну вислів, що «не так важливо те, як голосували, як те, хто рахує»?

Чи стало це повсюдною реальністю під час підрахунку голосів? Повсюдною на цих виборах схоже, що ні. Так, євродепутат від Польщі Павел Коваль, що очолює в Європарламенті комісію «Україна-ЄС», у інтерв'ю журналові «Український тиждень» (№ 48, 2010) вказав, що *«виявлено чимало порушень, проте не зафіксовано відкритих фальсифікацій, принаймні підтверджених на такому рівні, щоб можна було говорити про цілковите спотворення результатів пере-*

гонів». Але порівняння даних екзитполів з оголошеними результатами голосування наводять на роздуми. За даними газети «Дзеркало тижня» (№ 42, 2010), партія «Батьківщина», наприклад, у кожному регіоні отримала менше, ніж їй дали соціологи. Так, у Волинській області їй нарахували бюлетенів аж на 9% менше, ніж очікувалося за результатами екзитполів, а у Рівненській – на 7%. Тоді як здобутки партії влади практично відповідали даним більшості екзитполів...

У Білій Церкві ВО «Свобода» довело в суді, що у нього було вкрадено третину голосів, і домоглося повторного підрахунку («Український тиждень», № 48, 2010).

З переліку підстав для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним було виключено «недопущення до приміщення, де проходить голосування (підрахунок голосів) осіб, які мають право бути присутні на дільниці – офіційні спостерігачі, журналісти, кандидати тощо». Рішення про позбавлення представників громадськості права бути присутніми на засіданні виборчої комісії могло бути прийняте простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів комісії. І це теж вперше в нашій новій історії.

Закритість процесу виборів посилила норма про те, що офіційними спостерігачами від партій у відповідному окрузі могли бути лише мешканці відповідної територіальної громади – чи не тому, що вони є об'єктивно залежними від чинної та майбутньої місцевої влади?

Несприйняття викликали й інші передбачені в первісній редакції закону положення. Одне з них – щодо надання права висунення кандидатів лише місцевим партійним організаціям, які зареєстровані не пізніше ніж за 365 днів до дати місцевих виборів – було зрештою скасоване законодавцем на вимоги міжнародних інституцій та опозиції. Іншого, щодо позбавлення претендентів на посади міських голів права на самовисування, скасовано так і не було. Право висунення кандидатів на ці посади вперше в історії незалежної України було надано лише партіям.

Втрата права самовисуватися поставила багатьох претендентів на посади

міських голів, в т.ч. й чинних мерів міст, перед проблемою партійної ідентифікації. Популярні міські голови, що планували знову балотуватися і мали шанси на перемогу, отримали пропозиції вступити до Партії регіонів. Частина з них таку пропозицію прийняли. Одночасно з виборчою кампанією країною прокотилася хвиля арештів міських голів, звинувачених у хабарництві або у перевищенні службових повноважень – в Алушті, Алмазному, Карлівці, Кам'янці-Подільському, Немирові, Вишгороді, Новомосковську...

Крім того, новий закон про місцеві вибори істотно скоротив строки висунення та реєстрації кандидатів – висунення кандидатів мало тривати лише шість або чотири дні, а реєстрація – вісім днів.

Різні строки висунення кандидатів у багатомандатному окрузі, одномандатному мажоритарному, одномандатному та на посаду сільського, селищного, міського голови створювали місцевим організаціям партій (крім тих, що мали доступ до адмінресурсу) додаткові складнощі. Адже, з одного боку, потрібно було якомога раніше провести відповідну партійну конференцію, а з іншого боку, строки проведення таких конференцій для різних кандидатів різні, і перетинаються лише в декілька днів. Все це створювало умови поспішності, сприятливі для помилок при оформленні подань. А потім, як водиться – «своїм все, ворогам – закон».

У випадку повернення подання з зауваженнями виборчої комісії у останній день строку реєстрації, суб'єкт виборчого процесу за попереднім законом мав право подати виправлений варіант не пізніше наступного дня після повернення, за новим же законом строки реєстрації при цьому не продовжувалися, а закінчувались у чітко визначений день. Тому, якщо ТВК «протягувала», нехай навіть із порушенням закону, прийняття рішення про повернення місцевій організації партії (наприклад, нелояльної до чинної влади) відповідного подання та повертала його в останній день, виправити його та подати повторно було, фактично, неможливо.

Ще декілька внесених до виборчого закону змін навряд чи можна вважати позитивними для нашої демократії. Зокрема, з нього виключено присутню в попередньому законі низку обов'язкових підстав для скасування ТВК рішення

про реєстрацію певного кандидата. А саме – встановлення судом факту підкупу ним виборців, використання грошових коштів поза виборчим фондом кандидата тощо. Це полегшувало умови для політичної корупції та для обрання до місцевих рад корупціонерів.

В той же час ТВК (тобто зафіксовані законом провладні більшості в них) отримали доволі широкі повноваження після двох попереджень знімати з реєстрації кандидатів у сільські, селищні, міські голови; кандидатів у депутати від мажоритарних округів; списки кандидатів від партій. У відомих авторах випадках з реєстрації було, наприклад, знято 20 міських голів, висунутих від 15 партій (найбільше від ВО «Батьківщина» – 3). Серед них не було жодного, висунутого від Партії регіонів.

Новим, порівняно з попередніми виборчими кампаніями, було також створення партійних клонів. Причому в ряді відомих випадків органи юстиції вирішували питання легітимності місцевої партійної організації, не беручи до уваги позицію центрального органу партії. Таким чином, у Київській та Львівській областях було зареєстровано списки кандидатів до відповідних обласних рад від клонів місцевих організацій партії «Батьківщина». Пізніше ті рішення обласних виборчих комісій були скасовані судами, але тільки тоді, коли легітимні обласні організації «Батьківщини» вже не мали часу на реєстрацію своїх списків. Таким чином, партію «Батьківщина» було усунуто від участі у виборах до Львівської та Київської обласних рад.

За інформацією сайту UKRANEWS від 2.11.2010, одразу після виборів представники місії спостерігачів Ради Європи заявили, що місцеві вибори, які пройшли в Україні 31 жовтня, не відповідали повною мірою стандартам Ради Європи. Зокрема, голова делегації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Гудрун Мослер-Тернстрем наголосила:

«Ті, хто прийняв закон, який уможливив політично незбалансовані склади виборчих комісій і сприяв, зокрема, скасуванню реєстрації кандидатів в останній момент перед виборами, мали б визнати, що голосування не відповідало стандартам, які ми хотіли побачити, зокрема, всім вимогам європейських стандартів про чесні, прозорі і професійно організовані

вибори».

А представник Комітету регіонів ЄС Тіт Калласвеє зазначив, що «день голосування продемонстрував слабкість нового виборчого закону, прийнятого лише за три місяці до цих виборів». До того ж члени делегації були стурбовані повідомленнями про те, що фальшиві бюлетені могли бути «вкинута» в урни для голосування.

Також, як вважали спостерігачі, через складність підрахунку голосів і того, що рішення могли бути прийняті кворумом 3 з 18 членів виборчих комісій, варто очікувати судових позовів після оголошення результатів виборів.

Мослер-Тернстрем водночас зазначила, що «за винятком деяких інцидентів на певних ділянках, голосування в цілому пройшло гладко».

«Це показує, що були докладені зусилля, щоб надати місцевому самоврядуванню високий пріоритет, – сказала вона. – Тож логічно було б створити правові рамки для місцевих і регіональних органів самоврядування в повній відповідності з європейськими стандартами. Цього вимагають слабкі місця чинного законодавства, яке потрібно виправити якомога швидше».

«Україна вже продемонструвала, що може робити краще, наприклад, під час президентських виборів цього року» – підкреслила Мослер-Тернстрем.

Третього листопада було оприлюднено заяву уряду США про місцеві вибори в Україні (український текст взято з сайту http://www.kyivpost.com/ua/news/opinion/op_ed/detail/88580/):

«Попередні повідомлення від спостерігачів за виборами вказують, що місцеві вибори в Україні 31 жовтня не відповідали рівню відкритості і чесності, встановленому останніми президентськими виборами, що відбулися раніше у цьому році. Вітчизняні і міжнародні місії спостереження ... повідомили про численні процедурні порушення у день виборів.

Спостерігачі ... вказали на недоліки, такі як недостатня підготовка членів виборчих комісій, що сприяли процедурним порушенням і організаційним проблемам.

Джерелом проблем ... спостерігачі та міжнародні експерти називають закон України про вибори, ухвалений у липні. Деякі ускладнення, створені новим

законом, такі, як унеможливлення участі нових партій, були полегшені або усунуті завдяки змінам, ухваленим на вимогу президента Януковича у вересні. Проте інші аспекти законодавства й передвиборчих правил і процедур ставали на заваді внесення певних кандидатів у бюлетені для голосування, дозволяли застосування адміністративного ресурсу під час виборчої кампанії, створювали дисбаланс у складі виборчих комісій, ускладнювали процедури реєстрації та голосування.

Президент Янукович визнав необхідність приведення виборчого законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, спираючись на процес консультацій. Сполучені Штати готові допомагати Україні із реформою виборчого кодексу».

В пункті Е Резолюції Європейського парламенту щодо України від 24.11.2010 з одного боку відзначається, що «місцеві і регіональні вибори відбулися в Україні 31 жовтня 2010 року в спокійній атмосфері і без серйозних інцидентів». З іншого боку там же вказується, що «було висловлено багато критичних зауважень щодо деяких аспектів організації цих виборів, зокрема, щодо виборчого законодавства, процедури його ухвалення і деяких конкретних аспектів його втілення».

В резолютивній частині Європарламент, зокрема, висловлює жаль з приводу того, що :

«Україна змінила своє виборче законодавство за декілька місяців до проведення місцевих та регіональних виборів, залишаючи надто мало часу, щоб поліпшити закон і підготуватися до проведення виборів у зрозумілий демократичний спосіб (п.4);

оскільки запити на реєстрацію від опозиційних партій не були прийняті виборчими комісіями до подання списку Партії регіонів, правляча партія по суті отримала перше місце в бюлетенях приблизно 85% округів; ... через прогалини у виборчому законі, який не надав достатніх гарантій для захисту права на рівну конкуренцію політичним партіям, що розвиваються, деякі з них, такі як «Батьківщина», не змогли зареєструвати своїх кандидатів у низці округів і взяти участь у виборах (п.5)».

Отже, можна зробити висновок: в Україні вперше за останні 5 років пройшли вибори, які важко назвати демократичними. І головним чинником їхньої недемократичності є нова редакція Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», внесена фракцією Партії регіонів і прийнята Верховною Радою України 10.07.2010 року.

Наслідки застосування закону виглядають менш катастрофічними, ніж могли б бути, і причиною цього є, на наш погляд, повага переважної більшості членів виборчих комісій до волевиявлення виборців, вихована в попередні 5 років. Однак ситуація в цій частині може змінитися, якщо допустити збереження недемократичних норм у законі про місцеві вибори та їх перенесення до законів про вибори народних депутатів та Президента України.

VI. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТИЖДЕНЬ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ФОНІ ЇЇ ЗГОРТАННЯ В УКРАЇНІ 2010 РОКУ

Європейський тиждень місцевої демократії є політичною ініціативою Ради Європи, спрямованою на просування принципів місцевої демократії та сприяння демократичній участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. В першому звіті Проекту виглядає доцільним розповісти про нього детальніше.

Цю щорічну загальноєвропейську кампанію започатковано 15 жовтня 2007 року Радою Європи – основною міжнародною політичною організацією країн Європи, метою діяльності якої є захист прав і головних свобод людини та зміцнення плюралістичної демократії, в тому числі на місцевому і регіональному рівні. Україна є членом Ради Європи з 9 листопада 1995 року.

Рішення щодо започаткування Європейського тижня місцевої демократії міститься в Рекомендації 238 (2007) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Пропозиції про проведення Європейського тижня місцевої демократії», яку ухвалено 31 травня 2007 року.

Відповідно до цього документа «Європейський тиждень місцевої демократії є щорічною загальноєвропейською подією, яка включає в себе одночасно усі заходи, організовані органами місцевого самоврядування в усіх державах-членах з метою поширення інформації про місцеву демократію та сприяння розвитку демократичної участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні». Часом проведення кампанії визначено той тиждень місяця жовтня, на який припадає 15 число – дата набуття чинності Європейською хартією місцевого самоврядування.

Рада Європи вважає, що вільне отримання інформації щодо національних та європейських стандартів і принципів функціонування системи місцевого самоврядування та забезпечення можливості громадян активно брати участь у вирішенні питань своїх міст та регіонів є головною передумовою здійснення ефективного та демократичного управління на місцях. Тому під час Європейського тижня одночасно в усіх країнах-членах Ради Європи здійснюються

національні та місцеві заходи, спрямовані на активізацію процесів популяризації принципів та досягнень місцевої і регіональної демократії у Європі, сприяння обізнаності громадян щодо можливостей вирішення питань місцевого значення та їх залучення до прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Основними цілями проведення Європейського тижня місцевої демократії визначено:

- підвищення рівня обізнаності громадян європейських держав стосовно діяльності місцевих органів влади та можливостей брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні;

- заохочення членів місцевих рад та службовців до участі у демократичних процесах на місцевому рівні з метою запровадження стандартів публічної етики як основи відносин з громадянами;

- розвиток місцевої демократії як компоненту становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи у цьому процесі.

Офіційний старт Європейського тижня було дано 15 жовтня 2007 року на 15-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, Іспанія).

При вступі до Ради Європи Україна зобов'язалася забезпечувати реалізацію основних європейських принципів місцевого і регіонального розвитку. Україною ратифіковано та здійснюється імплементація усіх міжнародно-правових договорів Ради Європи в сфері місцевої і регіональної демократії, головним з яких є Європейська хартія місцевого самоврядування. Щорічне проведення заходів Європейського тижня місцевої демократії в Україні запроваджено Указом Президента України «Про Європейський тиждень місцевої демократії» від 27 вересня 2007 року №922/2007.

Європейський тиждень місцевої демократії є одним з інструментів євроінтеграції нашої країни – процесу, який не тільки потребує політичної волі та значних зусиль на центральному рівні, але й безпосередньої роботи на рівні громад та регіонів з метою забезпечення належного рівня його сприйняття та розуміння громадянами. Тому місією Європейського тижня є проведення в

містах та регіонах України, як і всієї Європи, інформаційно-роз'яснювальних кампаній стосовно:

а) принципів функціонування органів місцевого самоврядування та залучення громадян до вирішення питань місцевого значення;

б) європейських стандартів та кращих практик місцевого і регіонального розвитку;

в) ролі та інструментів інституцій об'єднаної Європи в процесі зміцнення демократії на місцях.

Вперше Європейський тиждень місцевої демократії було проведено в Україні 15-22 жовтня 2007 року. Вже тоді у більшості регіонів було успішно проведено ряд заходів, які сприяли залученню молодих громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні та кращому усвідомленню громадянами України завдань політики європейської інтеграції.

У 2008 році протягом Європейського тижня було проведено понад 60 000 заходів, в яких взяли участь понад 2 млн. громадян

У 2009 році українське місто Бориспіль було відібрано одним з 7 пілотних міст щодо впровадження Європейського тижня місцевої демократії. В рамках Європейського тижня лише у цьому місті було проведено понад 300 заходів із залученням тисяч мешканців та гостей міста. Міською радою було забезпечено проведення потужної рекламної кампанії із залученням місцевих ЗМІ. Було проведено численні комунікативні заходи із залученням населення, зокрема молоді, дітей, а також депутатів місцевої ради, представників громадських організацій, підприємців, діячів культури тощо. Під час цих заходів було обговорено шляхи розвитку демократичних процесів на місцевому рівні. Так, в рамках проведення Форуму місцевих ініціатив було започатковано щорічний проект громадської доповіді «Від ідеї – до дії», зі своїми ініціативами виступили окремі міські громадські організації.

Особливою подією для консолідації громади міста стало проведення свят вулиць та мікрорайонів. В рамках Європейського тижня було проведено відкриті засідання виконавчого комітету міської ради та п'ятдесят сьоме пленарне засідання Бориспільської міської ради V скликання, на якому було затверджено

Кодекс професійної етики працівників виконавчого органу Бориспільської міської ради. Крім того, відбулись вибори молодіжного парламенту міста. В рамках Європейського тижня представники молоді зустрілись з місцевими депутатами, побували на відкритому прийомі у міського голови А.Федорчука. В рамках презентації нових громадських організацій Центру громадських ініціатив та клубу «Молодий політик» було забезпечено обговорення різних аспектів політики європейської інтеграції, історії створення та розвитку європейських інституцій, впровадження принципу «субсидіарності» та інших положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської хартії міст тощо.

Усі ці заходи в місті Борисполі сприяли мобілізації громади, залученню її мешканців до більш активної участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, а також здобули схвальну оцінку з боку національних органів влади та Ради Європи.

Того року в інших українських громадах було також проведено громадські слухання, збори, засідання громадських рад. Зокрема, в місті Славутичі було проведено зустріч (в рамках засідання Громадської ради з розвитку міста) з депутатами міської ради, членами виконкому, представниками політичних партій, громадських об'єднань, членами молодіжної ради на тему «Європейський стиль місцевого самоврядування».

У місті Одесі було проведено квест-гру «Одеса + Європа: минуле і сьогодення» для школярів 10-11 класів чотирьох районів міста. В Липоворізькій школі Ніжинського району Чернігівської області було проведене відкрите засідання євроклубу на тему «Ми маємо бути зрозумілі Європі, а Європа нам».

В цілому Чернігівська область 2009 року стала одним з найбільш активних українських регіонів з проведення Європейського тижня у 2009 році: в рамках цієї загальноєвропейської ініціативи було проведено понад 3500 заходів.

В 2010 році Європейський тиждень місцевої демократії проводився в Україні вже вчетверте. Цього разу його проведення співпало з кампанією виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Хоча місцеві вибори, як відомо, є одним з найважливіших інструментів місцевої демократії, саме ці вибори вперше за останні 6 років було важко назвати демократич-

ними, починаючи з закону, за якими вони проводилися. Однак, оскільки темі місцевих виборів присвячено окрему статтю в цьому звіті, тут ця тема не деталізуватиметься.

Все ж виборча кампанія справила певний вплив на зміст і тематику заходів Європейського тижня. В багатьох місцях під його знаком проводилися звіти міських голів та місцевих депутатів, які переважно балотувалися на відповідні посади та боролися за відповідні мандати на наступну каденцію. Фактично, ці заходи мали агітаційний компонент.

Передвиборчими виглядали зустрічі з виборцями на такі теми як: «Виборчий процес як інструмент розвитку місцевої демократії в Україні» (Теплодар Одеської області), «Право обирати і бути обраним до ОМС» (Сімферополь) тощо.

Вплив виборчої кампанії відчувався також у багатьох заходах для молоді (ділові ігри, твори, дебати, анкетування тощо) на теми на зразок «Якби я був мером», «Якби при владі був я», «Якби я був депутатом міської ради», «Що ви знаєте про майбутні вибори до місцевих рад», «Роль лідера в МС» (Євпаторія, Могилів-Подільський, Алушта, Жмеринка, Суми, Херсон, Обухів, Харків, Жидачів, Житомир, Скалат, Роженьки та ін).

Органами місцевого самоврядування широко проводилися Дні відкритих дверей (Алушта, селище Заозерне в Криму, Євпаторія, Бердичів, міста Житомирщини, Первомайськ Миколаївської обл., Котовськ, Ватутіне та ін.), зустрічі з депутатами місцевих рад та міськими головами (Ватутіне, Овруч, Теплодар, Котовськ, Коростишів, Євпаторія та ін.), звіти міських голів, виконавчих органів та депутатів (Полтава, Одеса, Сміла та ін.). Кременчуцький міський голова М.Глухов провів для учнів відкритий урок «Вплив сталих громад на боротьбу зі змінами клімату».

Відбулося багато різноманітних просвітницьких щодо місцевого самоврядування та євроінтеграції України заходів, передусім для молоді – конференції, лекції, дебати, бесіди, виховні та тематичні години в школах (Радомишль, Первомайськ, Южне, Херсон, Каховка, Берислав, Баранівка та ін.). Слід відзначити проведене в м. Южному засідання місцевого євроклубу на тему «Євроінтеграційні процеси України в історичному розрізі».

В численних місцевих бібліотеках було проведено тематичні виставки літератури та публікацій, інші заходи, серед яких варто можна відзначити годину історії «Україна – держава європейська» (Сімферополь), перегляди літератури «Україна-Європа: панорама століть», «Стати Європою, щоб бути Україною», «Європейський вибір України. Людина, право, суспільство», «Ми і Європа: довга дорога назустріч» (Могилів-Подільський).

Відбулися семінари, ознайомлення з кращими практиками місцевого самоврядування (Скадовськ, Могилів-Подільський, Жмеринка та ін.), презентації та громадські слухання конкретних проектів розвитку (екологічного проекту «Зелена Європа – квітуча Україна» в Одесі, проекту з утилізації побутових відходів у Барі, стратегічного планування розвитку в Баштанці та ін.). На офіційному сайті Каховки відкрито лінк «Європейські стандарти місцевого самоврядування у Каховці».

В Каневі під час Європейського тижня перебувала делегація польського міста Тшебятув, а представники Жмеринської міської ради вивчали досвід самоврядування в місті-побратимі Скаржисько-Каменній (Польща).

У Каховці відбулася онлайн-конференція євроклубу гімназії «Євросот» з гімназією польського міста Заощ: «Діяльність шкільного Євроклубу – ефективний засіб формування громадської активності шкільного самоврядування». В Херсоні на базі школи №55 за участі генерального консула Болгарії в Одесі відкрито Центр болгарської культури. У Могилеві-Подільському пройшла нарада в рамках європейської ініціативи «Угода мерів». У Вінниці керівництво міста зустрілося з послом Норвегії в Україні.

Таким чином, і в 2010 році заходи Європейського тижня місцевої демократії, що пройшли в Україні, в основному відповідали цілям, які визначила Рада Європи, і минули з користю для громад.

VII. СТАН БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналіз стану місцевих бюджетів в Україні у 2010 (проект та результати виконання за I півріччя) в порівнянні з попередніми роками свідчить про негативні тенденції. Місцеві бюджети недостатньо забезпечують можливості реалізації функцій і завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування, головним завданням яких є поліпшення якості життя відповідних територіальних громад в цілому та окремих членів зокрема.

Бюджетне забезпечення місцевого самоврядування в 2007-2010 роках (млрд. грн.)

	Факт			План
	2007	2008	2009	2010
Зведений бюджет	280,4	297,9	308,1	359,4
Державний бюджет по видатках	226	241,5	242,4	305,6
Місцеві бюджети по видатках	95,6	104	113,7	134
Міжбюджетні трансферти, в т.ч.:	45	59,2	62,3	74,3
дотація вирівнювання	18,6	28,8	33,4	43,6
вилучення	3,8	7,4	8,7	7,1
соціальні субвенції	15,3	18,3	22,8	28,3
капітальні субвенції	4,2	4,5	6,1	2,4
Доходи місцевих бюджетів				
1 кошик	39,1	51,2	50,3	56,9
2 кошик	5,8	8,6	9,4	10,2
Видатки загального фонду	96,5	103,2	108,8	
Видатки на виконання делегованих повноважень	53,9	72,6	75,4	93,5
Видатки на виконання власних повноважень *	11,5	14,9	13,4	11,35
в т.ч. бюджети розвитку	5,7	6,3	4	1,15
% місцевих у зведеному бюджеті	30%	30%	32%	30%
% власних у видатках місцевого бюджету	12%	14%	12%	8%

* - кошти, які не враховуються Мінфіном при розрахунку трансфертів

Зведений бюджет України по видатках розрахований як сума видатків державного та місцевих бюджетів. Інші показники бюджетного забезпечення, включені до таблиці, взято з наступних джерел:

1. Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків»

2. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання державного бюджету у 2008 році

3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. Видання підготовлене Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)

4. Мінфін. «Уряд України – перші 100 днів»

5. Довідка по міжбюджетних трансфертах за січень-грудень 2009 року станом на 28.12.2009. Держказначейство.

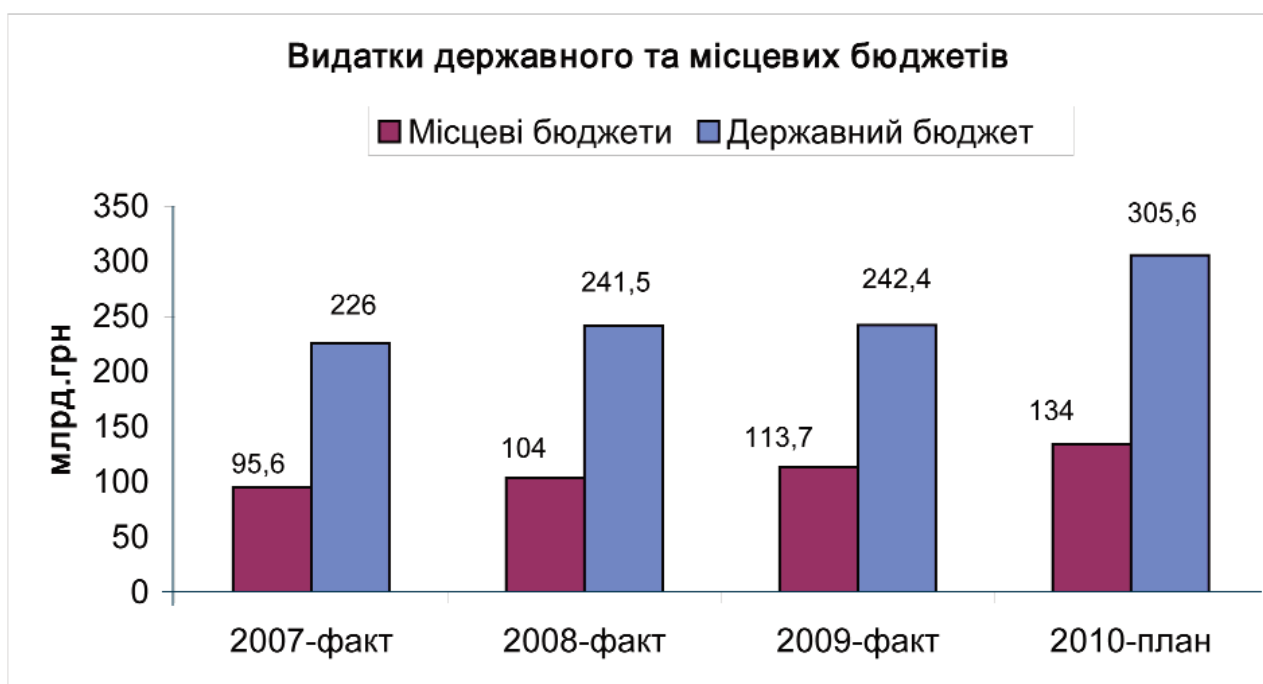
6. Довідка по міжбюджетних трансфертах за січень-грудень 2008 року станом на 22.12.2008. Держказначейство.

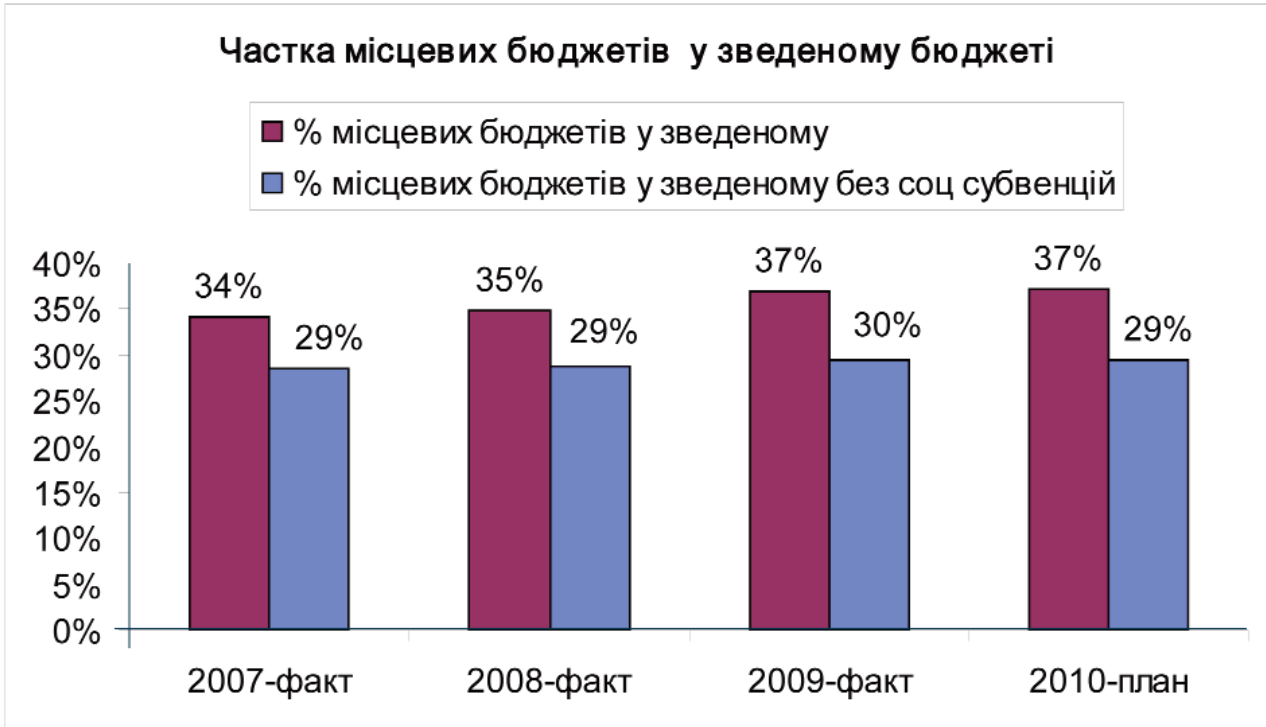
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»

8. Лист Мінфіну від 02.09.2010 № 31-11020-14-10/23168 з попередніми показниками державного бюджету на 2011 рік

Тенденції бюджетного забезпечення місцевого самоврядування розглядаються в наступних діаграмах, побудованих на основі вищезазначених показників:

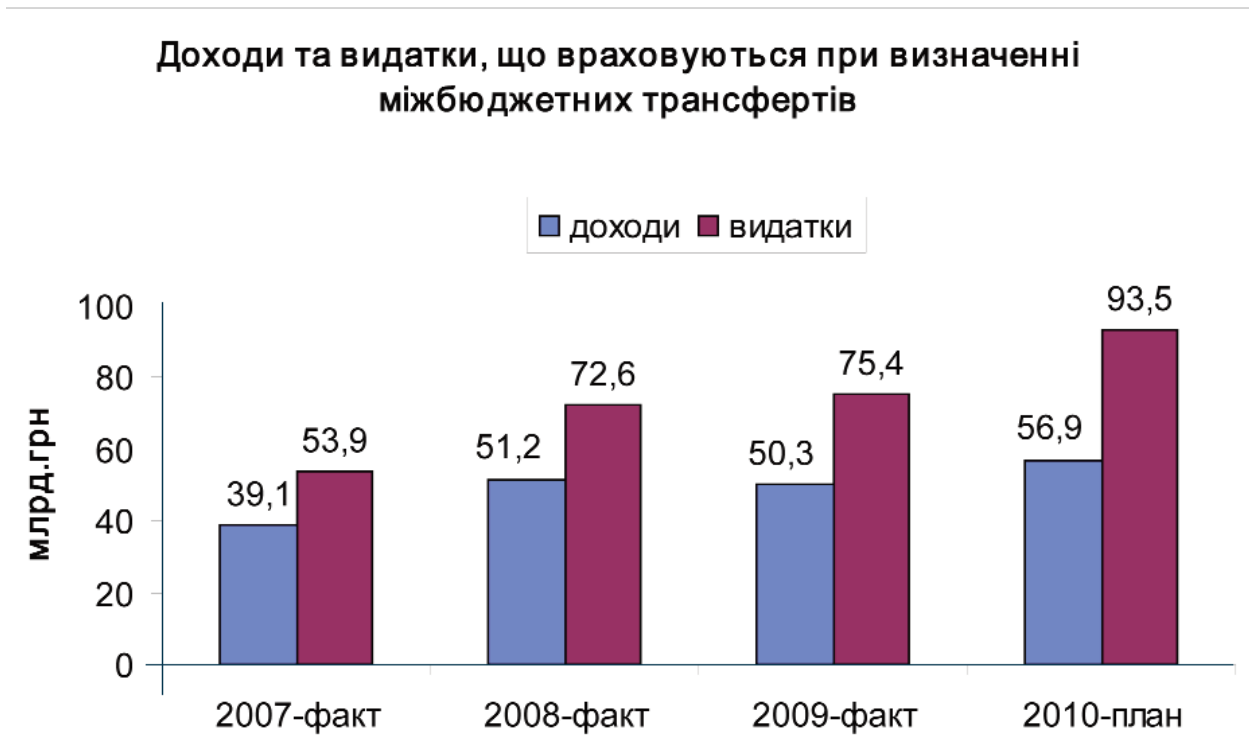
Діаграма 1





З діаграм 1 і 2 видно, що темпи зростання місцевих бюджетів за видатками зростають повільніше, ніж темпи зростання видатків державного бюджету. Частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті країни за планом на 2010 рік порівняно з 2009 роком не зросла.

Діаграма 3



Діаграма 4



Після кризових 2008-2009 років відновлюється зростання доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (діаграма 3).

Очікується в 2010 році і деяке підвищення доходів, що не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів – на 0,8 млрд. грн. (діаграма 4).

Діаграма 5



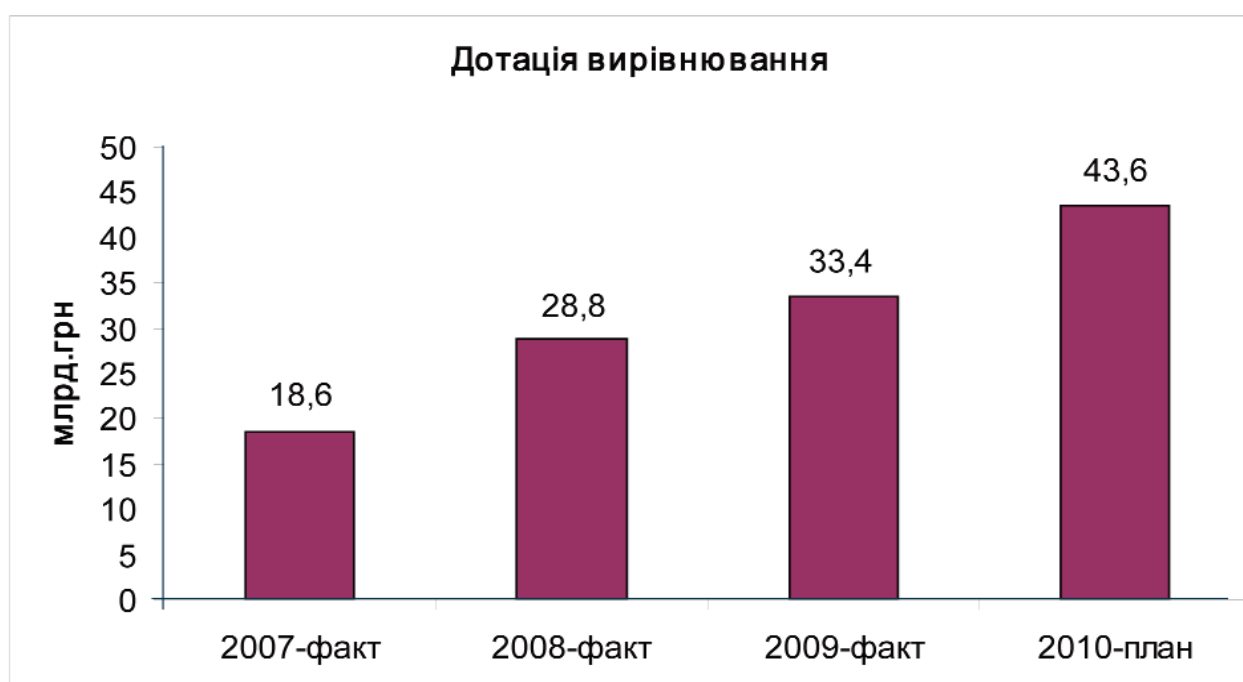


Триває поступове скорочення видатків органів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, в т.ч. бюджетів розвитку. Передбачено скорочення видатків на виконання власних повноважень на 1,95 млрд. грн. (бюджетів розвитку на 2,85 млрд. грн.), порівняно з 2009 роком. В той же час частка видатків загального фонду місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень постійно зростає, в першому півріччі 2010 року вона становила майже 96%. Таким чином, частка видатків на виконання власних повноважень скоротилася майже на 3,5% в порівнянні з 2009 роком. Загальний обсяг видатків на виконання власних повноважень та їх частка в загальних видатках місцевих бюджетів протягом 2007-2010 рр. поступово знижується.

Діаграма 7

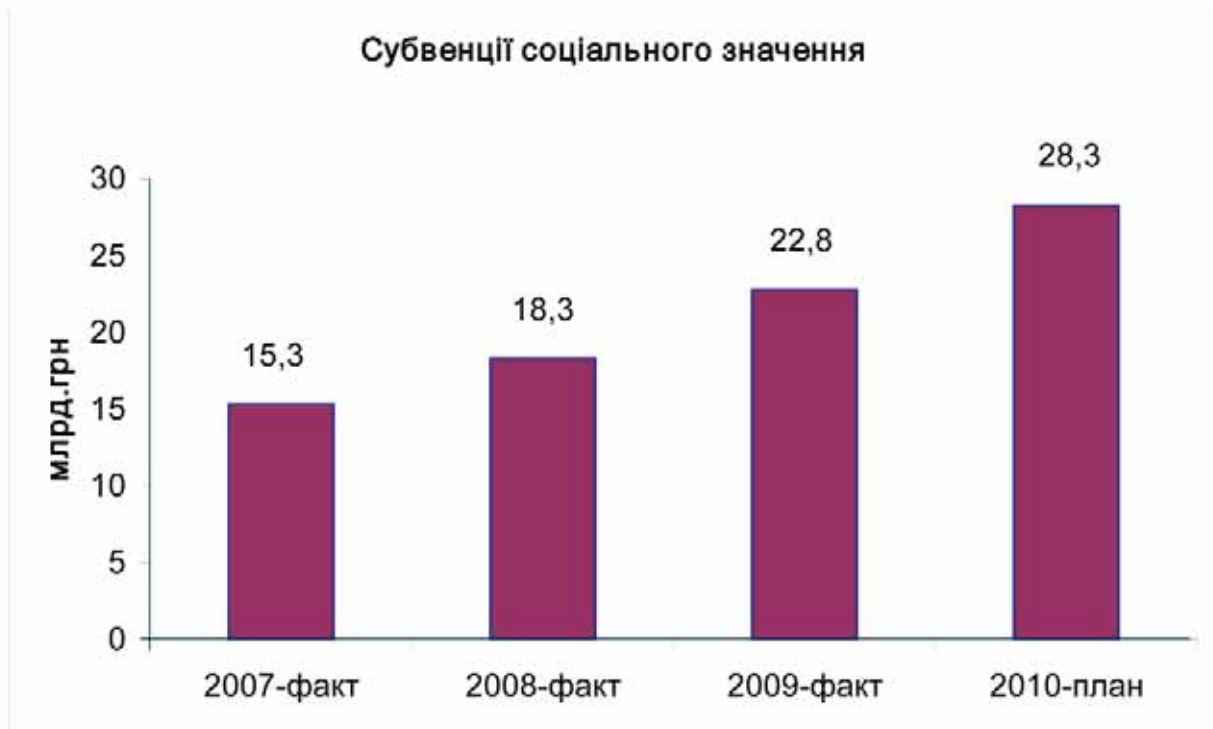


Діаграма 8



Заплановано зменшення в 2010 році на 1,6 млрд. грн. обсягу вилучень з місцевих до державного бюджету (діаграма 7). Натомість загальний обсяг дотації вирівнювання зростає на 10,2 млрд. грн. (діаграма 8).

Діаграма 9



Діаграма 10



Одночасно триває тенденція скорочення обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на капітальні видатки, в 2010 році передбачено скорочення обсягу цих субвенцій на 3,7 млрд. грн. (діаграма 10). При цьому стабільно зростає обсяг субвенцій на соціальні цілі (діаграма 9). Передбачено, що в 2010 році він зросте на 5,5 млрд. грн.. порівняно з попереднім роком. Це може бути наслідком, зокрема, планованого зростання тарифів на житлово-комунальні послуги та очікуваного збільшення потреби в субсидіях неплатоспроможним отримувачам цих послуг.

Міжбюджетні відносини у нашій державі не відповідають реаліям в економічних системах Європи. Так, структури видатків місцевих бюджетів в країнах Євросоюзу та Україні досі кардинально різняться. Якщо для більшості країн ЄС частка видатків місцевих бюджетів на виконання власних повноважень складає 15-45% від загальних видатків, то для України вона залишається мізерною і далі знижується. У 2008 році вона становила – 8,9%, у 2009 – 6,1%, а в першому півріччі 2010 року – 4,3 %. Основу видаткової частини місцевих бюджетів, як уже йшлося вище, далі складають видатки на виконання делегованих державою повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту.

Щодо капітальних видатків, то порівняно з їх часткою у видатках місцевих бюджетах більшості країн ЄС (понад 20% у 2008 році) для України вона становила в тому ж році 6,3%, з чіткою тенденцією до зниження: 2009 рік – 2,6%, перше півріччя 2010 року – 0,7%. З вищенаведеного логічно випливає низький показник локальної бюджетної забезпеченості на душу населення в Україні (274 євро) в порівнянні з країнами Балтії та Східної Європи – членами ЄС, де така забезпеченість у 2008 році складала 805 євро.

Таким чином, у 2010 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави знизилася. Справжній рівень зниження цієї частки дещо маскує зростання обсягу субвенцій на державні програми соціального захисту, до яких органи місцевого самоврядування мають суто технічне відношення, але які номінально фігурують у структурі місцевих бюджетів. Це свідчить про тривку тенденцію поступового обмеження матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Ця тенденція відбилася і в процесі та результатах підготовки Державного бюджету на 2011 рік. Дефіцит ресурсів у 20%, закладений на фінансування

делегованих повноважень у наступному році поставив Уряду перед вибором: або збільшувати трансферт місцевим бюджетам, або скорочувати чисельність працюючих у бюджетній сфері на 25%, що веде до зниження якості послуг. Проведені консультації асоціацій органів місцевого самоврядування з урядом показали, що очікувати збільшення трансферту марно, а, отже, уряд вже зробив ставку на скорочення.

Проведені експертами підрахунки яскраво ілюструють перспективи недофінансування бюджетних сфер у 2011 році:

По галузі «Освіта» передбачено 48,2 млрд. грн., з яких 3,85 млрд. – на фінансування профтехучилищ. Отже на загальну освіту залишається 44,35 млрд. грн., а річний фонд оплати праці в галузі складає 45,32 млрд. грн. Як мінімум 1 млрд. грн. не вистачає для утримання штату працівників станом на 2010 рік!

По галузі «Охорона здоров'я» передбачено 31,2 млрд. грн. при потребі в 31,4 млрд. грн. лише на оплату праці.

По галузях «Культура і мистецтво» та «Фізична культура і спорт» загалом передбачено 6,3 млрд. грн., а сумарний рівень заробітної плати працівників цих галузей – 7 млрд. грн.

Отже, коштів, виділених у Державному бюджеті на наступний рік, вистачить всього на 80% забезпечення оплати праці в соціальній: або ця праця оплачуватиметься у неповному обсязі, або неповний рік. За цих умов розмови про розвиток та підвищення якості послуг відповідних галузей (освіта–охорона здоров'я–культура) не мають сенсу.

Окрім цього, Держбюджет 2011 року вкотре заклав 50%-й дефіцит субвенцій місцевим бюджетам на відшкодування видатків на надання пільг, гарантованих державою, зокрема, на компенсацію за пільгове перевезення окремих категорій громадян.

Структурна частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію власних повноважень органів самоврядування з надання муніципальних послуг залишиться найменшою серед країн Європи. На 2011 рік цю частку закладено на рівні 9,6% від усіх видатків місцевих бюджетів. Для порівняння, в інших європейських країнах видатки на муніципальні послуги складають: 38,8% в Ірландії, 33,6% в Німеччині, 29,5% в Словаччині, 24,4% в Польщі, 18,6% в Болгарії, 17,3% в Литві. Тобто про покращення якості муніципальних послуг також не йдеться.

Характерно, що за справді гострого бюджетного дефіциту Урядом знайдено кошти на істотне збільшення фінансування міністерств та силових органів. Держбюджетом на 2011 рік передбачено збільшення видатків від 10% до 20% на фінансування МВС, МО, МОЗ, МНС, Мін'юст, СБУ. Обсяг фінансування Мінфіну та ДУС збільшено на 42,5%. Мінагро та Генпрокуратура отримають коштів на 74,2% та 80,8% більше відповідно.

Отже, міжбюджетні відносини в Україні гостро потребують дальшого вдосконалення з метою розширення власної ресурсної бази органів місцевого самоврядування та запровадження децентралізованого варіанту міжбюджетних відносин. Формування ефективного механізму міжбюджетних відносин в Україні можливо за умови чіткого розподілу повноважень місцевих рівнів публічної влади з посиленням їх відповідальності за фінансування видатків, а також за умови створення і запровадження дійових механізмів стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку нових джерел бюджетних доходів. Органи місцевого самоврядування повинні бути зацікавлені у нарощуванні власної дохідної бази. Податковий кодекс, прийнятий Верховною Радою 16 листопада 2010 року, та Закон «Про Державний бюджет України на 2011 рік», прийнятий 23 грудня 2010 року, розвитку такої зацікавленості не сприяють.

VIII. ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС ЯК НЕРЕАЛІЗОВАНИЙ ШАНС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вкрай важливе значення для фінансового стану органів місцевого самоврядування має податкове законодавство. Станом на 2010 рік основу дохідної бази місцевих бюджетів складала плата за землю, податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок від суб'єктів підприємницької діяльності. Місцеві податки і збори для більшості територіальних громад істотних надходжень не забезпечували. Винятками можна вважати хіба надходження від ринкового збору в містах, у яких розташовані ринки регіонального значення – зокрема, Харків, Хмельницький, Одеса, Чернівці. Тому розробка і прийняття Податкового кодексу розглядалися муніципальною громадськістю як шанс для зміцнення фінансової бази територіальних громад.

На жаль, розробниками початкової версії Кодексу не було взято до уваги проголошені Президентом України ініціативи щодо децентралізації влади та розширення фінансової бази місцевого самоврядування. Про це свідчили норми проекту Кодексу, які звужували права місцевих рад у виробленні власної бюджетної політики, зокрема, в частині управління податками та зборами, що мають природу місцевих. Розробники проекту не дотримувалися основних принципів побудови місцевої фіскальної політики, визначених у рекомендаціях Ради Європи щодо виконання Європейської Хартії місцевого самоврядування в частині забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування, що, зокрема, передбачають:

- віднесення до місцевих тих податків та зборів, що є локалізованими, прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути;
- наділення органів місцевого самоврядування правом встановлювати розміри ставок податків в певних, але суттєвих межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм;
- визначення пільг та звільнень щодо місцевих податків та зборів виключно рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, а не законом;
- повсюдність бази оподаткування для більшості адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня;

- адміністрування місцевих податків та зборів, як правило, органами стягнення, що входять в структуру виконавчих органів місцевого самоврядування.

Викликала стурбованість також присутність в проекті Податкового кодексу норм, які обмежували дохідну базу місцевих бюджетів і які через їх популістський зміст проблематично змінити в майбутньому.

Асоціація міст України висловлювала наступні зауваження та пропозиції щодо норм по конкретних податках.

Щодо податку на прибуток наголошувалося на необхідності залишити в Податковому кодексі норму прийнятого в 2010 році Бюджетного кодексу, яка дозволяє органам самоврядування встановлювати додаткові ставки по цьому податку (до 3% для бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів та 2% - для обласних бюджетів).

Зазначалося, що пропоновані законодавчі пільги по звільненню від сплати податку з власників транспортних засобів для осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи та інвалідів, є необґрунтованими. Оскільки вказаний податок сплачується до місцевих бюджетів, пропонувалося визначити, що зазначені пільги можуть надаватись за рішенням відповідної місцевої ради. Крім того, для уникнення зловживань, коли дорогі автомобілі реєструють на пільговика, надання вказаної пільги слід пов'язати з необхідністю використання автомобіля безпосередньо пільговиком, як компенсацію за його фізичні обмеження в пересуванні. Також вказувалося, що звільнення від сплати податку ряду організацій та бюджетних установ породжуватиме зловживання. Пропонувалося враховувати витрати на сплату цього податку у кошториси відповідних організацій та установ.

Вказувалося, що плата за землю віднесена до загальнодержавних податків необґрунтовано, оскільки за своєю сутністю вона відноситься до податків місцевих. Так, у Бюджетному кодексі цей вид доходів у повному обсязі віднесено до доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не беруться до розрахунку трансфертів, тобто власних доходів. Крім того, орендна плата як складова частина плати за землю, практично повністю відповідає ознакам місцевих податків та зборів. Органи місцевого самоврядування розглядають цей податок як найбільш перспективний з огляду на можливість розширення бази оподаткування по ньому, збільшення його ролі як регулюючого податку.

Пропонувалося також підвищити можливі ставки плати за землю, прив'язати їх до мінімальної зарплати та надати органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати ці ставки в межах, встановлених законом.

В розділі «Місцеві податки і збори» проекту Податкового кодексу від початку були відсутні ринковий збір та комунальний податок. Асоціація міст, вважаючи, що скасування цих видів доходів суттєво зменшить надходження до місцевих бюджетів, наполягала на їх збереженні. Зокрема, в малих містах та селищах ринковий збір відіграє в першу чергу регулюючу, а не фіскальну функцію, практично компенсуючи затрати органів місцевого самоврядування на благоустрій території торгівлі і забезпечення правопорядку. Крім того, він необхідний при виїзній торгівлі.

Довгоочікуваним було запровадження місцевого податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Однак передбачені законопроектом пільги на цей податок на нерухомість через виведення з-під оподаткування практично всього житла повністю знищували базу оподаткування. Навіть у Польщі та Словаччині, де вказаний податок з огляду на постсоціалістичну демагогію запроваджено в дуже спотвореному вигляді, законодавці не застосовували норму зменшення площі оподаткування через загрозу істотного зростання корупції. Пропонувалося оподаткувати все нерухоме майно за прийнятними для громадян ставками.

Асоціацією міст вказувалося, що податок на рекламу у запропонованому законопроекті вигляді неможливо буде коректно адмініструвати. База оподаткування у вигляді вартості рекламних послуг не дозволяє її адекватно відслідковувати в зв'язку з обмеженим доступом до відповідної інформації. Рекламу в аудіо-, телепросторі практично неможливо прив'язати до конкретної місцевості, оскільки вона не має чітко визначених меж. Тому пропонувалося оподатковувати лише зовнішню рекламу, де базою оподаткування мала бути площа рекламоносія та місце його розташування, відмовитися від пільг по цьому податку, в тому числі на так звану соціальну рекламу, для уникнення зловживань.

Визначення суб'єктом збору за паркування автотранспортних засобів підприємства, уповноваженого стягувати збір, а не власника автомобіля, обмежувало широке впровадження в Україні поширених у цивілізованому світі

автоматичних паркувальних пристроїв – так званих паркоматів. Фактично, йшлося про здавання в концесію підприємницьким структурам частини території вулиці при доволі низькому рівні плати за це з незначними межами її регулювання - від 0,03 до 0,06 відсотка мінімальної заробітної плати за 1 кв.м на день. В цьому вбачалися значні корупційні загрози.

Зазначені пропозиції в остаточній редакції Податкового кодексу не знайшли свого відображення. А податок на рекламу взагалі ліквідовано.

В переліку передбачених Податковим кодексом місцевих податків залишилися:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок.

При цьому з бази оподаткування податком на нерухоме майно вилучено житло площею до 120 кв.м., тобто переважна частина нерухомого майна. За розрахунками Хмельницької міської ради, надходження до бюджету цього міста від таким чином запроваджуваного податку на нерухоме майно можуть скласти не вище 100 тис. грн. на рік при тому, що втрати від скасування ринкового збору, збору за розміщення об'єктів торгівлі, комунального податку, податку з реклами та заміни податку з власників транспортних засобів на податок на транспортні засоби розрахунково становитимуть понад 45 млн. грн. Приблизно такі ж втрати від внесення змін до переліку місцевих податків і зборів загрожують бюджету міста Чернівців.

Позитивом у запровадженні податку на нерухомість є саме його запровадження як факт подолання політикумом і суспільством певного психологічного бар'єра, а також те, що цей податок сплачуватиметься до місцевих бюджетів за місцем розміщення оподаткованого майна.

Щодо єдиного податку, то на початку очікувалися значні втрати місцевих бюджетів (до 500 млн. грн.) внаслідок передбаченого Податковим кодексом істотного обмеження кола підприємців, що мають право користуватися спрощеною системою оподаткування. Після протестів підприємців, ветування Президентом України Податкового кодексу та внесення до нього змін зазначену проблему можна вважати усунутою.

В той же час законодавець поки що не погодився віднести до місцевих податків плату за землю, хоча цей податок має всі ознаки місцевого – повністю

зараховується до місцевих бюджетів, місцеві ради в межах закону встановлюють ставки плати за землю та вирішують питання надання пільг по цьому податку.

До місцевих зборів Податковим кодексом віднесено:

- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Причому місцеві ради зобов'язані встановлювати місцевий податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. В разі неприйняття місцевою радою відповідних рішень зазначені податки та збір все одно стягуються за передбаченими Податковим кодексом мінімальними ставками і спрямовуються до відповідного місцевого бюджету.

Щодо інших, крім плати за землю, загальнодержавних податків, що є закріпленими джерелами наповнення місцевих бюджетів, то в Податковому кодексі нарешті вирішено питання механізму спрямування податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування філій та відокремлених підрозділів підприємств, де відповідні платники працюють. Це має справити позитивний вплив на доходи багатьох місцевих бюджетів у регіонах країни і деякий негативний вплив на бюджети великих міст, зокрема Києва, де зареєстровано офіси великих компаній, що мають філії в регіонах.

Можливо, з урахуванням цього на пропозицію Президента України при внесенні змін до Податкового кодексу було усунуто норму, згідно з якою до бюджету Києва мало спрямовуватися лише 50% податку на доходи фізичних осіб, і на столицю поширено загальну норму, згідно з якою до бюджету місцевого самоврядування спрямовуються 100% податку на доходи фізичних осіб з відповідної території.

Таким чином, якщо після прийняття в 2010 році нового Бюджетного кодексу за розрахунками експертів АМУ очікувалося 20,8 млрд. грн. додаткових надходжень до місцевих бюджетів, то прийняття Податкового кодексу має призвести до втрати місцевими бюджетами біля 17,6 млрд. грн. надходжень. Отже, сальдо від прийняття Бюджетного та Податкового кодексу для місцевих бюджетів хоч є позитивним, але складає лише 3,2 млрд. грн. Ця сума

і на половину не покриває втрат доходів місцевих бюджетів (за планом 2010 року сумарно складають біля 140 млрд. грн..) від інфляції, рівень якої в 2011 році за різними оцінками очікується від 8 до 10%.

ІХ. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ

За підсумками 2010 року він став роком не прогресу, а обмеження правових та фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні. Водночас пріоритетними завданнями влади і суспільства, в тому числі виходячи з взятих державою європейських зобов'язань, залишаються:

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

2. Оптимізація територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування для забезпечення його матеріально-фінансової, інфраструктурної, кадрової спроможності здійснювати повноваження щодо надання належного переліку якісних публічних послуг громадянам, а також для місцевого економічного розвитку.

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

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

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

6. Дальше вдосконалення виборчої системи в напрямі дотримання демократичних принципів реалізації волевиявлення громадян, забезпечення ефективних механізмів обрання на посади сільських, селищних, міських голів висококваліфікованих фахівців та формування якісного депутатського корпусу

для місцевих рад.

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

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

Враховуючи законопроектну базу, що розроблена в Україні протягом 2008-2010 років, та існуючий консенсус між гілками влади щодо всіх питань, за належної політичної волі керівництва держави зазначені завдання могли б бути реалізовані протягом 2011-2014 рр.

ЗМІСТ

I. Стан дотримання Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні за висновками експертів	3
II. Утворення Національного конгресу місцевого самоврядування та здійснені ним заходи	11
III. Програма реформ Президента і перспективи реформи місцевого самоврядування	17
IV. Бюджетний кодекс: позитивні та негативні для місцевого самоврядування зміни	22
V. Новий закон про місцеві вибори та результати його застосування	28
VI. Європейський тиждень місцевої демократії	37
VII. Стан бюджетного забезпечення місцевого самоврядування	43
VIII. Податковий кодекс як нереалізований шанс місцевого самоврядування	53
IX. Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні на найближче майбутнє	59

Авторський колектив:

М.Пітцик
В.Кравченко
О.Томнюк
В.Сидоренко
В.Пархоменко
Ю.Ганущак
О.Слобожан
Я.Рабошук

Асоціація міст України
вул. Артема, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053
тел./факс 044 486 2812, 486 2878
www.auc.org.ua

Дизайн та макетування: Пітцик І. М.
Надруковано на обладнанні Асоціації міст України.
Наклад 500 прим.

2010

63

Для нотаток

Для нотаток

2010

65

Для нотаток

Для нотаток

2010

Для нотаток

67

Для нотаток