Нова Україна
інститут стратегічних досліджень

Децентралізація влади
та реформа місцевого самоврядування в Україні

Київ 2015

Квітень

ЗМІСТ

Вступ.....3
I. Децентралізація влади в Україні – ключові проблеми реформи 5
II. Пріоритети реформи у програмних документах Президента, Парламенту та Уряду 6
III. Реалізація реформи місцевого самоврядування: перші кроки та подальші плани 9
IV. Оцінка реформи місцевого самоврядування 14
V. Децентралізація та реінтеграція, баланс між місцевим та регіональним самоврядуванням.....19
VI. Земельний устрій у форматі функціональних регіонів 21
VII. Варіанти нового земельного устрою.....23
VIII. Розвиток муніципальної економіки: стратегічні пріоритети та інструменти реалізації.....32
Висновки та пропозиції 41

Вступ

Започаткована реформа системи місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування жорсткої неорадянської політичної системи в Україні.

Мусимо констатувати, що спроби зберегти або адаптувати до сучасних умов ієрархічну фінансову та адміністративну монополію центральної влади – як на рівні центру, так і на рівні окремих регіонів – є сьогодні однією з найсерйозніших загроз відновлення державності та суверенітету в Україні.

Імплементація реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядності в українському суспільстві, спричинятиме глибокі зміни у системах державного управління та залучення громад до творення політики розвитку на місцевому та центральному рівнях. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребуватимуть дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій.

На першому етапі реформи через інструменти децентралізації влади розпочалося розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, посилення фінансової спроможності органів регіонального самоврядування та підвищення відповідальності органів місцевої влади перед громадами. Наразі вже запроваджено окремі елементи реформи адміністративно-територіального устрою, активізовано механізми добровільного об'єднання територіальних громад, створено можливості для співробітництва територіальних громад, розпочато реформу бюджетної децентралізації тощо. Також до завдань першого етапу реформ належить систематизація та упорядкування системи надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування, розробка широкого спектру засобів гармонізації інтересів центру та регіонів, зокрема, формування стратегій, програм, планів регіонального розвитку.

Водночас поточний етап децентралізації потребує певної синхронізації та гармонізації з сучасним політичним процесом. Відтак у порядку денному реформ актуалізується завдання ухвалення нової редакції окремих статей у 9-му та 10-му розділах чинної Конституції, а також ухвалення низки законів: «Про місцеве самоврядування (у новій редакції)» та «Про місцеві державні адміністрації (у новій редакції)» та ін. У свою чергу, результати чергових виборів до місцевих органів влади мають враховувати нові функції органів місцевого самоврядування, тому їхнє проведення має відбутися на основі нової редакції виборчого законодавства.

Ми виходимо з того, що трансформації у системі місцевого самоврядування співвідносні із фундаментальними принципами становлення демократичної соціально-ринкової держави. Відтак завдання інституалізації в Україні аналогічних до європейських самоврядних практик на рівні громад, районів та областей не може обмежитися лише реформою децентралізації влади. Прогрес у посиленні спроможності місцевих громад сприятиме утвердженню засад прямої демократії та зростанню ролі представницьких органів місцевого самоврядування. Підвищення відповідальності громад, розширення сфери їхнього впливу на управлінські рішення з питань розвитку закономірно активізуватимуть суспільний запит на продовження та поглиблення реформ самоврядування. У продовження розпочатих трансформацій – на другому етапі реформ – має бути забезпечено докорінне переформатування політичної системи держави із відповідними змінами у виборчому законодавстві, подальшому перерозподілі функцій та відповідальності між центральними законодавчими, виконавчими та місцевими органами влади тощо.

Розвиток та укріплення засад самоврядування потребуватиме перегляду моделі парламентаризму в Україні, що відображатиме нову якість організації управління та участі громад у досягненні цілей регіонального розвитку. На цьому етапі реформ, очевидно, актуалізується завдання з розробки нової редакції Конституції України, що визначатиме новий баланс повноважень та відповідальності між законодавчою та виконавчою гілками влади. Таким чином, нова політична система стане компліментарною новій динамічній моделі самоврядування. Оскільки в результаті реформ децентралізації посилиться самоврядність громад (інституційна, організаційна, фінансова), розширені повноваження органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів потребуватимуть відповідного інституційного забезпечення на рівні центральної влади. Одна із можливих моделей – двопалатний парламент, нові повноваження президента та уряду, новий адміністративно-територіальний устрій у країні.

Функціонально нова політична модель має забезпечити більш збалансований механізм державного управління та регіонального розвитку, створити можливості для завершення реформи адміністративно-територіального устрою України. Економічні ініціативи щодо регіонального розвитку мають стати одним з найважливіших компонентів державної політики економічних реформ. Відтак органи самоврядування здійснюватимуть весь комплекс політик, що стимулюватимуть економічний розвиток територій: від державного сприяння існуючих видів бізнесу до промотування принципово нових видів економічної активності у виробництві та сфері послуг.

I. Децентралізація влади в Україні – ключові проблеми реформи

Державна влада в Україні лишається централізованою, а органи місцевого самоврядування дотепер не стали повноцінним суб'єктом територіального розвитку та представником інтересів відповідних територіальних громад.

Ключові проблеми, які покликана вирішити реформа:

1. *Підвищення суб'єктності органів місцевого самоврядування та реалізація принципу субсидіарності.*
   1.1. Дотепер повноваження органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими та нечітко розмежованими із функціями місцевих державних адміністрацій[1]. Це знижує спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

   Тільки міські, селищні, сільські та районні в містах ради мають власні виконавчі органи; тоді як обласні та районні ради делегують повноваження щодо виконання своїх рішень (зокрема, стосовно програм соціально-економічного і культурного розвитку тощо) відповідним місцевим державним адміністраціям.

   1.2. *У країні має місце централізація бюджетно-фінансового управління. Місцеві бюджети залишаються слабкими та залежними від центру.* Органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження у частині формування місцевих бюджетів. Є постійний дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Дохідна база формування місцевих бюджетів є низькою. Держава часто не має коштів для виконання державних зобов'язань з фінансування делегованих повноважень.

   1.3. *Невирішеними залишаються земельні питання*, зокрема, питання прозорого регулювання землевідведення, реєстрації прав на землю тощо. Ключове невирішене питання: який суб'єкт має розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів (органи центральної влади чи органи місцевого самоврядування).

   Землі, які знаходяться на території сільських, селищних і міських рад, але не входять до земель населених пунктів, не підпадають під юрисдикцію органів місцевого самоврядування. Місцеві громади усунені від розпорядження земельними ділянками за межами населених пунктів та позбавлені впливу на рішення щодо надання їх в оренду, зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

2. *Приведення адміністративно-територіальний устрою, успадкованого від УРСР, у відповідність із вимогами часу та викликами, з якими Україна стикається у XXI ст.*

   Серед основних недоліків чинного адміністративно-територіального устрою називають значні диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями того самого рівня, розривність цілісної території адміністративно-територіальних одиниць, перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць.[2]

[1] У тому числі йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а також про повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження).

[2] Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

II. Пріоритети реформи у програмних документах Президента, Парламенту та Уряду

Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, схвалена урядом 1 квітня 2014 року.[3] Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Зокрема, *основні нововведення* Концепції включають:

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями;
- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- уточнення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- створення сприятливих правових умов для залучення населення до прийняття управлінських рішень та розвиток форм прямого народовладдя;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад.

Уряд планував реалізувати Концепцію в два етапи:

1. протягом 2014 р. внести зміни до Конституції України в частині утворення виконавчих органів обласних та районних рад; запровадити правові механізми прямого народовладдя; створити правові засади для добровільного об'єднання територіальних громад, а також для співробітництва територіальних громад. Також уряд планував законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою і моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах.
2. протягом 2015-2017 рр. уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню; реорганізувати органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі (після завершення процесу об'єднання громад); провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; вдосконалити систему планування території.

18.06.2014 Уряд затвердив План заходів з реалізації Концепції, який передбачав в т.ч. внесення змін до Конституції України (протягом II кварталу 2014 р.), до Земельного кодексу щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів (до вересня 2014 р.), до Закону про місцеві вибори (до вересня 2014 р.), а також законодавче врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (до листопада 2014 р.) тощо. Однак реалізація першого (законодавчого) етапу Концепції затягувалося: більшість з пунктів плану не було виконано. Тому реалізацію обіцяних заходів було перенесено на 2015 р., що відображено в основних програмних документах уряду та парламенту.

Зобов'язання щодо децентралізації влади містяться у ключових програмних документах Президента, Уряду та Парламенту:

[3] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

- **у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (далі – Стратегія-2020);**
- **у Плані дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014;**
- **у Коаліційній угоді;**
- **у Програмі діяльності КМУ від 11.12.2014[4].**

Стратегія-2020 дає лише визначення мети децентралізації влади та встановлює індикатор оцінки результатів відповідної реформи.

> Мета децентралізації влади – це «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування».
>
> *Стратегія-2020*

План дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014 передбачає такі заходи щодо реформи децентралізації:

- Протягом 6 місяців закріпити за органами місцевого самоврядування власну дохідну базу (місцеві податки і збори, 60% ПДФО, 10% податку на прибуток підприємств). Стимулювати укрупнення територіальних громад і підтримувати їхнє добровільне об'єднання через прийняття відповідного закону.
- Протягом 12 місяців створити трьохрівневу структуру місцевого самоврядування (регіон, район, громада), передати на місця значну частину повноважень державних органів шляхом прийняття змін до Конституції України.

Парламентська коаліція зобов'язалася провести весь комплекс заходів щодо реформ з децентралізації та місцевого самоврядування у 2015 р. Зокрема, **Коаліційна угода** виокремлює чотири складові реформи місцевого самоврядування, що мають бути виконані протягом 2015 року:

1. **Ефективний розподіл повноважень** (протягом 2015 р.):

> – забезпечити місцеве самоврядування базового рівня повноваженнями на основі принципу субсидіарності;
> – запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань;
> – законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів.

2. **Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування** (протягом I кварталу 2015 року):

> – наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень;
> – забезпечити сплату податку на доходи фізичних осіб виключно за місцем здійснення діяльності працівника;
> – надати права органам місцевого самоврядування обслуговувати місцеві бюджети за доходами і видатками спеціального фонду в банківських установах, обраних за відкритими процедурами закупівель;
> – встановити чіткі строки (до 5 днів) проходження платіжних доручень місцевих бюджетів у системі держказначейства; зарахування податку на нерухомість до місцевих бюджетів;

[4] Коаліційна угода http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf
Стратегія реформ 2020, http://www.president.gov.ua/documents/18688.html
Програма діяльності КМУ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247809587
План дій КМУ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247573184

- запровадити формульні розрахунки галузевих трансфертів та запровадити горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами;
- спростити механізми доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- забезпечити можливості взяття довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства.

3. **Формування самодостатніх громад** (протягом 2015 р.):

- визначити критерії формування громад з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин);
- запровадити зміни територіальних меж громад виключно з врахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад.

4. **Територіальна організація влади на місцевому рівні** (протягом 2015 р.):

- внести зміни до Конституції України, реорганізувати місцеві державні адміністрації в органи префектурного типу;
- реформувати систему територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, посилення ролі Державного фонду регіонального розвитку.

У частині децентралізації влади **Програма діяльності уряду** від 11.12.2014 передбачає лише такі кроки:

1. бюджетну децентралізацію у вигляді змін до Бюджетного та Податкового кодексів) (I квартал 2015 р.);
2. ухвалення закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю (I квартал 2015 р.);
3. відкриття «Прозорих офісів» в органах місцевої влади (протягом 2015 р.).

Аналіз програмних документів Президента, Верховної Ради та КМУ у частині децентралізації влади вказує, що зобов'язання, зокрема відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, були дуже масштабними. Однак подальші наміри уряду (зокрема, План дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014; Програма діяльності КМУ від 11.12.2014) щодо децентралізації можна назвати фрагментарними. Коаліційна угода містить ґрунтовний перелік завдань та заходів щодо реформи місцевого самоврядування, однак вона не містить чітких критеріїв виконання, тому їх складно проконтролювати. Стратегія-2020 теж не містить конкретних інструментів та часових рамок проведення реформи децентралізації. Стає очевидним, що реалізація програмних документів Президента, Верховної Ради у частині децентралізації влади відтерміновується.

III. Реалізація реформи місцевого самоврядування: перші кроки та подальші плани

Протягом 2014-2015 рр. було ухвалено низку законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади згідно принципу субсидіарності, а також для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування представляти інтереси територіальних громад.

- Одним з перших кроків уряду та парламенту у цьому напрямку стало *ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад».* Закон покликаний створити сприятливі умови для успішної реалізації проектів місцевого розвитку спільними зусиллями територіальних громад. Для практичного застосування положень цього закону було розроблено та затверджено відповідні методичні рекомендації.[5]

Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий 17 червня 2014 р., покликаний надати територіальним громадам правовий інструмент об'єднання своїх ресурсів для вирішення місцевих проблем. Закон визначає спосіб, у який можуть співпрацювати органи місцевого самоврядування у сферах спільних інтересів територіальних громад. Зокрема, співробітництво може здійснюватися у формі:

- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

Дотепер є лише кілька прикладів співробітництва територіальних громад, відповідно до нового закону. Зокрема, 5 грудня 2014 р. чотири сільські територіальні громади Віньковецького району Хмельницької області підписали договір про співробітництво щодо спільного фінансування (утримання) місцевої пожежної охорони; 8 сусідніх сільських територіальних громад уклали договір про співробітництво щодо створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд».[6] Співробітництво територіальних громад відбувається в т.ч. із залученням міжнародної технічної допомоги.

- 21 листопада 2014 р. уряд прийняв *Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року*,[7] що визначає цілі, завдання, пріоритети та план виконання, з якими мають бути узгоджені регіональні та місцеві стратегії розвитку, чинні до 2020 року. Реалізація нової Державної стратегії регіонального розвитку покликана забезпечити ефективну горизонтальну та вертикальну координацію дій центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері регіонального розвитку.

- Кроком у напрямку створення умов для динамічного розвитку регіонів України та забезпечити соціально-економічну єдність країни стало ухвалення *Закону «Про засади державної регіональної політики»*. Відповідно до нового закону, державна регіональна політика має сповідувати принцип субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації. Також закон вводить поняття «мікрорегіону» (частини території регіону, в межах

[5] http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3539/Metodychka_a4_normal.pdf

[6] http://www.minregion.gov.ua/news/gromadi-pochali-aktivno-vikoristovuvati-instrument-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad--998979/

[7] Протягом шести місяців з 21 листопада 2014 р. має бути розроблений План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

якої реалізуються спеціальні проекти регіонального розвитку) та «макрорегіону» (частини території України у складі декількох регіонів чи їх частин, де реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку). Регіонами України закон називає територію Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.

Закон «Про засади державної регіональної політики» ухвалено 5 лютого 2015 р.. Закон визначає пріоритети державної регіональної політики, серед яких – стимулювання й підтримка місцевих ініціатив щодо розкриття внутрішнього потенціалу регіонів; зменшення територіальної диференціації; формування конкурентоспроможності регіонів тощо. Відповідно до закону, фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування за умови надання гарантій на безповоротній основі у вигляді грантів. У новому законі враховано зарубіжний досвід, насамперед країн ЄС.

- Ухвалення *Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* покликане сприяти формуванню дієздатних територіальних громад, які б володіли відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій.

Новий закон стимулює об'єднання територіальних громад завдяки наданню їм таких самих повноважень, як містам обласного значення, а також завдяки фінансовому заохоченню процесів об'єднання територіальних громад – наданню державної підтримки об'єднаним територіальним громадам.

Таким чином, закон має сприяти зміні адміністративно-територіального устрою на рівні територіальних громад шляхом укрупнення, що дозволить реалізувати завдання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до Концепції, замість більш ніж десятка тисяч чинних територіальних громад (міських, селищних і сільських рад) буде сформовано близько 1500 громад.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 5 лютого 2015 р., регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Закон встановлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та регламентує надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. Зокрема, закон дозволить громадам укладати між собою угоди, створювати спільний орган управління, затверджувати власні бюджети і спільними зусиллями реалізовувати проекти місцевого розвитку. Загальний обсяг фінансової підтримки, згідно з законом, розподілятиметься між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до їхньої площі та кількості населення.

8 квітня 2015 р. Уряд своєю Постановою затвердив розроблену Мінрегіоном Методику формування спроможних територіальних громад.[8] Методика визначає потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад та їхні зони впливу. Такими потенційними адміністративними центрами визначено насамперед міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів. Також адміністративними центрами потенційно можуть бути села, селища, міста, що історично мали статус районних центрів та знаходяться на відстані понад 20 км від міст обласного значення, районних центрів, а також інші населені пункти. Зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади складає 20 – 25 км. Згідно з положеннями Методики, території громад формуються з врахуванням принципу повсюдності, а також мають бути нерозривними, розташованими в межах області та, по можливості, в межах одного району.

Також в Методиці містяться вимоги щодо розробки проекту Перспективного плану формування територій громад кожної області. Зокрема, проект перспективного плану має включати графічну частину, яка відображає межі спроможних територіальних громад, потенційні адміністративні центри таких громад та всі населені пункти, а також паспорт спроможної територіальної громади з описом кожної такої громади.

[8] http://decentralization.gov.ua/news/item/id/243

- Практичним кроком у напрямку бюджетної децентралізації та реформи міжбюджетних відносин стали зміни до Бюджетного і Податкового кодексів. *Закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»* покликані створити правове та фінансове підґрунтя для бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом розширення дохідної бази місцевих бюджетів, введення нових видів трансфертів і впровадження нового механізму бюджетного вирівнювання. Також вони мають сприяти передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для реалізації їхніх повноважень та стимулювати територіальні громади до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо.

Закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»:

- встановлюють новий порядок бюджетних правовідносин на основі децентралізації фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами;
- відносять до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно; запроваджують акцизний податок (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об’єктів, в яких проводиться діяльність, що підлягає оподаткуванню; змінюють механізм оподаткування нерухомості.

- Децентралізація влади в умовах проведення антитерористичної операції регламентується новим *Законом «Про військово-цивільні адміністрації»*, який надає можливість вводити тимчасові державні органи для забезпечення законності, гарантування безпеки та нормалізації життєдіяльності, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Законом надано можливість утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, де (а) сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють своїх повноважень, або (б) для забезпечення громадського порядку і безпеки.

Військово-цивільні адміністрації можуть бути створені у разі потреби на території Донецької та Луганської області. Вони покликані виконувати повноваження органів місцевого самоврядування, забезпечувати безпеку і гарантувати законність. Військово-цивільні адміністрації працюватимуть до формування дієздатних органів місцевого самоврядування відповідних територій або впродовж всього періоду існування загроз та викликів безпеці громадян.

Військово-цивільні адміністрації діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Керівники військово-цивільних адміністрацій у населених пунктах призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

У разі прийняття рішення про утворення військово-цивільних адміністрацій їх статусу набуватимуть відповідні районні, обласні державні адміністрації.

Вже створено військово-цивільну адміністрацію, зокрема, у Луганській області.

Подальша реалізація реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає внесення змін до Конституції України.

Відповідно до наявних проектів запланованих конституційних змін, система адміністративно-територіальних одиниць України складатиметься з регіонів, районів і громад. Буде збільшено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом формування виконавчих комітетів обласних та районних рад. Такі виконавчі комітети

втілюватимуть рішення відповідних місцевих рад (за теперішніх умов місцеві ради делегують функції щодо виконання власних рішень місцевим державним адміністраціям). Головами виконавчих комітетів будуть голови відповідних місцевих рад. Також буде розширено сфери відповідальності органів місцевого самоврядування.

a) *Органи місцевого самоврядування регіонів* стануть відповідальними за:
- Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіонів;
- Транспортну інфраструктуру регіонального значення;
- Планування регіонального розвитку;
- Спеціалізовану охорону здоров'я;
- Спеціалізовану середню освіту;
- Розвиток культури, спорту та туризму.

b) *Органи місцевого самоврядування районів* стануть відповідальними за:
- Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад районів;
- Транспортну інфраструктуру районного значення;
- Забезпечення надання вторинної медичної допомоги;
- Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

c) *Органи місцевого самоврядування громад* стануть відповідальними за:
- Планування розвитку території громади;
- Житлово-комунальні послуги;
- Розвиток місцевої інфраструктури;
- Вирішення питань забудови території;
- Культура та фізична культура;
- Соціальна допомога через територіальні центри;
- Благоустрій територій;
- Місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- Середня, дошкільна та позашкільна освіта;
- Організація пасажирських перевезень на території громади;
- Утримання доріг комунальної власності в поселеннях;
- Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, профілактика хвороб;
- Громадська безпека (дільничні міліціонери і ППС).

Дискусійним моментом стосовно конституційних змін у частині децентралізації влади залишається питання обласних та районних державних адміністрацій:

Однією з перших пропозицій уряду була зміна функцій місцевих державних адміністрацій з виконавчих на контрольно-наглядові. Зокрема, відповідно до першої редакції Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основними функціями місцевих державних адміністрацій мали би стати: здійснення контролю за дотриманням надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню та юридичним особам; координація територіальних органів виконавчої влади; нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування; координація всіх органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного стану.

Водночас проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який надається Мінрегіоном України у публічний доступ[9], виключає статті про обласні та районні державні адміністрації (статті 118 та 119) і вводить систему представників Президента в регіонах та районах. Представники Президента виконуватимуть наглядові функції щодо діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечуватимуть законність їхньої діяльності та рішень, а також координуватимуть діяльність територіальних органів центральної влади. Декларується, що це дозволить ліквідувати дуалізм влади на місцях та чітко розподілити повноваження органів місцевого самоврядування обласного та

[9] http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3538/Porivnyalna_tablutsya.pdf
http://decentralization.gov.ua/document

районного рівня і повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої гілки влади.

Робота над документом триває, і остаточний узгоджений текст конституційних змін (у частині децентралізації влади) планується винести у парламент до середини 2015 р.

Урядом задекларовано, що подальша децентралізація влади передбачатиме доопрацювання та ухвалення низки додаткових законів, зокрема:

- *проект Закону України «Про місцеве самоврядування»*, який має забезпечити реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування та перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності.
- *проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»*, що передбачає децентралізацію повноважень з видачі дозвільних документів та спрощення дозвільних і погоджувальних процедур у будівництві, що має призвести до покращення позицій України у рейтингу «Doing Business» за індикатором «Отримання дозволів на будівництво».
- *проект Закону України «Про муніципальну поліцію»*, що має запропонувати механізми забезпечення реалізації рішень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадянина.
- *проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»*, що має визначити новий порядок обрання місцевих рад на новій територіальній основі.
- *проекту Закону України «Про місцевий референдум»,* що має надати дієвий механізм реалізації права територіальних громад на проведення місцевих референдумів стосовно питань місцевого значення.

Орієнтири запланованих змін до адміністративно-територіального устрою України включають:

- 27 регіонів (АРК, 24 областей, м. Київ та м. Севастопіль); це, зокрема закріплено у Законі «Про засади державної регіональної політики»;

- близько 100 районів (замість наявних 490 районів);

- близько 1500 громад (замість більш ніж десятка тисяч наявних територіальних громад – міських, селищних і сільських рад).[10]

Адміністративно-територіальний устрій на рівні районів та територіальної громади буде змінено шляхом укрупнення. Механізм укрупнення, зокрема на рівні громад, передбачений Законом «Про добровільне об’єднання територіальних громад».

Очікуються подальші конституційні, законодавчі та інші нормативно-правові ініціативи, що дозволяють конкретизувати механізми та інструменти змін адміністративно-територіального устрою України.[11]

[10] Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

[11] Зокрема, 5 березня 2015 р. в Мінрегіонбуді відбулося обговорення шляхів "Муніципальної консолідації в Україні", у рамках дискусій стосовно адміністративно-територіальної реформи.

IV. Оцінка реформи місцевого самоврядування

Наміри Парламенту, Уряду і Президента провести децентралізацію влади, а також втілити в життя реформу місцевого самоврядування стали предметом дискусії українських та зарубіжних експертів та політиків.

- **Пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, запропоновані П.Порошенком, отримали попередню оцінку Венеціанської комісії.**

Венеціанська комісія (ВК) визнала, що у пропонованих П.Порошенком змінах принцип субсидіарності (переваги нижчої ланки при прийнятті рішення) дотримано.[12] Однак ВК піддала критиці пункти щодо підпорядкування Президентові представників держави на місцях. Відповідно до інформації Ю.Ганущака, «Відсутність в уряду ефективного зворотного зв'язку для проведення державної політики через територіальний орган виконавчої влади загальної юрисдикції - місцеву державну адміністрацію - стане постійним джерелом напруги між урядом і президентом, …досить згадати відносини між цими інститутами влади у 2007-2010 рр.».[13] Посилаючись на висновок ВК, Ю.Ганущак називає помилковою спробу об'єднати посади голови представницького органу і виконавчого на районному та обласному рівнях.

На першому засіданні Конституційної Комісії Президент підкреслив, що децентралізація залишається пріоритетом конституційної реформи.[14]

- Експерти відмічають, що **реформа місцевого самоврядування розпочалася з прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів, які мали б завершити децентралізацію влади**, визначаючи фінансову основу місцевих бюджетів. Зокрема, на думку представників Асоціації районних та обласних рад України, до утворення виконавчих органів місцевого самоврядування не може йтися про самостійність бюджетів місцевого самоврядування, оскільки процес формування та затвердження бюджетів знаходиться під контролем відповідних місцевих державних адміністрацій.[15]

Більше того, фахівці вказують, що **розпочата бюджетна децентралізація призводить до протилежних результатів**.

– *Посилюється залежність місцевих бюджетів від трансфертів з центрального бюджету*. Прогнозують, що нововведення в Бюджетному кодексі спричинять зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів із Державного бюджету. За підрахунками CASE Ukraine, якщо на 2014 рік вага трансфертів у доходах бюджету була 54,9%, то в 2015 році вона становитиме 61,6%. При цьому, на думку представників ВО «Батьківщина», від децентралізації найбільше втратять представники сіл, селищ та міст районного підпорядкування, яких стимулюють до об'єднання громад шляхом переважно обмеження доступу до трансфертів та нульовим нормативом податку на доходи фізичних осіб[16].

– За розрахунками бюджету-2015 *знижується рівень соціальних видатків*. Нові медичні та освітні субвенції гарантують лише мінімум на виплату зарплат та оплату комунальних послуг, який навіть не досягає рівня 2014 року.[17]

– *Нововведення забирають без належної компенсації стабільні джерела доходів і перекладають на регіони непрофінансовані видатки під виглядом посилення їхніх повноважень*. Зокрема, нові делеговані повноваження включають: передачу 800–900 установ соціально-бюджетної сфери, створення місцевої

[12] http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/02/4/7030422/
[13] http://gazeta.zn.ua/internal/klyuch-ot-reform-v-konstitucii-_.html
[14] http://decentralization.gov.ua/news/item/id/239
[15] http://www.oblrada.kharkov.ua/uk/article/tezy-do-vystupu-prezydenta-ukrayinskoyi-asotsiatsiyi-rayonnyh-ta-oblasnyh-rad-holovy-2688.html
[16] http://www.civicua.org/news/view.html?q=2419338
[17] Там само.

міліції, співфінансування регіонами проектів ліквідації підприємств вугільної галузі, проектів у ЖКГ та охорони навколишнього середовища, які не мають відповідного фінансування та залежатимуть від трансфертів з центрального бюджету. Водночас доходи місцевих бюджетів важко спрогнозувати. У місцевих бюджетів відбирається частина податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який є основним стабільним джерелом їх наповнення, і пропонується натомість компенсація частиною податку на прибуток та введенням нових платежів, розмір надходжень від яких поки неможливо точно спрогнозувати. Наприклад, запроваджений податок на майно (квартири, житлові будинки та інше нерухоме майно) на даний момент не можна справляти, зважаючи на відсутність бази оподаткування, що не дозволяє органам місцевого самоврядування прогнозувати надходження цього податку.[18]

– Асоціація районних та обласних рад України вважає, що «місцеві органи будуть вимушені відволікати ресурси місцевих бюджетів на видатки, які не забезпечені субвенцією з Державного бюджету». Зокрема, Постановою Кабміну від 14.01.2015 №6 «Про деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» передбачає «дозволити здійснювати видатки навчальних закладів одночасно з державного та місцевих бюджетів та\або одночасно з різних місцевих бюджетів». Асоціація вказує, що вказана стаття суперечить частині другій статті 85 Бюджетного кодексу України, де заборонено здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів.[19]

Крім оцінок реалізації реформи місцевого самоврядування, експерти та політики надають альтеративні пропозиції, зокрема щодо бюджетної децентралізації.

Згідно інформації Асоціації малих міст України, сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення лишаються найслабшими. У 71% міст районного значення зменшився загальний фонд міських бюджетів, у 76% міст районного значення зменшився бюджет розвитку, а у 18% міст районного значення бюджет розвитку відсутній взагалі[20]. Саме сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення Асоціація малих міст України закликає зміцнити у першу чергу.

Голова Асоціації міст України П.Козирєв у лютому 2015 року пропонував заборонити передачу на рівень району повноважень щодо фінансування культури і дошкільної освіти.

На думку директора Фундації «Відкрите суспільство» І.Сікори, за рахунок належного оподаткування нерухомості та землі, на якій вона розташована, можна було б знайти можливості лише для незначного збільшення надходжень місцевих бюджетів, але й в разі сплати ПДФО за місцем ведення господарської діяльності суб'єктом господарювання, надати стимул для економічної активності на місцях. Як вказує І.Сікора, на заваді виконанню урядового прогнозу збільшенню у 2-3 рази надходжень місцевих бюджетів стоїть невиконання обіцянки в частині порядку сплати ПДФО, корупція та брак галузевих реформ.[21]

У свою чергу, лідер фракції «Батьківщина» Ю.Тимошенко виступає за те, що зібрані податки від оподаткування сільських об'єктів сплачувалися у сільські бюджети, а не в Київ.[22]

- Експерти вказують на **проблеми створення механізму формування територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання розвитку своїх територій.** Фактично Закон про добровільні об'єднання територіальних громад не дає можливості власне жителям громад ініціювати об'єднання чи, навпаки, відмовитись від нього. У чинному Бюджетному кодексі України об'єднані і "прості" громади розведені навіть по різних статтях: надходження та витрати бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом

[18] Там само.
[19] http://www.oblrada.kharkov.ua/ru/article/tezy-do-vystupu-prezydenta-ukrayinskoyi-asotsiatsiyi-rayonnyh-ta-oblasnyh-rad-holovy-2688.html
[20] Протокол рішення розширеного засідання правління Асоціації малих міст України від 23 січня 2015 р.
[21] http://platforma-reform.org/?p=1540
[22] http://podrobnosti.org.ua/item/2139-timoshenko-detsentralizatsiya-potribna-shchob-kozhen-selyanin-pochav-zhiti-krashche-inakshe-tse-ne-reforma

формування територій громад, передбачені у статті 64, а "…сільських, селищних бюджетів" — у статті 69. Доходи, відповідно, теж різні, і, очевидно, що на користь об'єднаних громад їх "покладено" більше[23].

Існує ризик ліквідації найнижчого рівня місцевого самоврядування (громади). Люди можуть не відчути переваги децентралізації на практиці: вони так само не матимуть права голосу щодо організації базових послуг у своєму населеному пункті (чи районі міста), оскільки все буде вирішуватися на рівні району (міста) - принаймні поки не будуть створені "об'єднані громади".

Експерти Ради Європи рекомендують крім добровільного об'єднання територіальних громад, впроваджувати "напівдобровільні та обов'язкові форми" об'єднання громад, або ж "поєднання усіх типів на різних етапах реформи".[24] Також експерти РЄ пропонують КМУ покласти на обласний (або районний) рівень відповідальність стосовно об'єднання громад.[25]

- **Існують різні бачення щодо передачі місцевим громадам повноважень розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів на законодавчому рівні.** Депутати парламентської коаліції підтримують негайне прийняття закону про передачу даних повноважень місцевим радам. Однак Є.Соболєв (Антикорупційний комітет) не підтримує цю ініціативу на даному етапі через неготовність та відсутність необхідних передумов (діючий відкритий земельний кадастр, ін.) і пропонує приймати відповідний законопроект після виборів до місцевих рад у 2015 р.

Українська аграрна асоціація пропонує передати державні землі сільгосппризначення із розпорядження Державного агентства земельних ресурсів місцевим радам, що є поширеною міжнародною практикою розвинених країн і має сприяти ефективнішому використанню земель та наближенню адміністративних послуг до їх споживачів. Як зазначають в Українській аграрній асоціації, в системі управляння державними землями склалася ситуація, при якій органи місцевого самоврядування, з одного боку, зацікавлені у встановлені найкращої ціни оренди земельних ділянок (адже платня за неї спрямовується до місцевого бюджету), а з іншого боку, вони позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо передачі землі в оренду. За оцінкою УАА, від ефективнішого розпорядження землями місцеві бюджети зможуть щороку отримувати додатково до 1 млрд. грн.[26]

Глава фракції «Батьківщина» Ю.Тимошенко пропонує повернути сільській громаді право розпоряджатися землями запасу і резерву. «Наша фракція наполягає на тому, щоб цю землю віддати сільській громаді. І вже на аукціоні дати право на оренду тому фермеру, який дасть за неї більше коштів. Потім ці гроші підуть сільській громаді, на розвиток садочків, на ремонт шкіл і доріг – на розвиток села» - заявила Ю.Тимошенко. Крім того, з її слів, один з законопроектів, які пропонує «Батьківщина», дозволяє фермеру приватизувати землю, щоби прив'язати «сільгоспвиробника, його сім'ю до села, до рідної землі».[27]

Бачення експерта А.Ткачука таке: «Відповідно до перехідних положень Земельного кодексу України, землями у населених пунктах розпоряджаються органи місцевого самоврядування, а за межами населених пунктів – місцеві державні адміністрації. Це було зроблено, аби не допустити розбазарювання земель органами місцевого самоврядування,

[23] http://gazeta.dt.ua/internal/reformuyemo-misceve-samovryaduvannya-yak-u-polschi-hto-bilshe-_.html
[24] http://www.eurointegration.com.ua/files/f/7/f7abaeb----.pdf
[25] http://www.eurointegration.com.ua/files/f/7/f7abaeb----.pdf
[26] http://www.uagra.com.ua/
[27] http://podrobnosti.org.ua/item/2139-timoshenko-detsentralizatsiya-potribna-shchob-kozhen-selyanin-pochav-zhiti-krashche-inakshe-tse-ne-reforma

на які держава не може настільки безпосередньо впливати, як на місцеві державні адміністрації. Проте такий підхід не дав позитивного результату: землі навколо великих міст були роздані МДА під різні цілі, міста здебільшого затиснули приватною забудовою і позбулись значного ресурсу для розвитку. Великою проблемою для залучення інвестицій в економіку міст та областей стала відсутність у містах земельних ділянок єдиним масивом у 15–20 га, які потрібні для розміщення серйозних виробництв. У більшості великих та середніх міст, у разі наявності (поки що) загалом достатньої кількості земельних ділянок, вони виявились настільки подрібненими, що говорити про їх інвестиційну привабливість не доводиться».[28]

- **Перспектива змін адміністративно-територіального устрою викликає бурхливу реакцію політиків та експертів.**

Голова депутатської фракції «Блок Петра Порошенка» А.Матвієнко пропонує говорити не про об'єднання громад, а про розукрупнення районів (на базі сьогоднішнього одного району створити кілька). Таким чином, послуги будуть наближені до людей, а базовим рівнем буде не об'єднана громада, а район. За словами А.Матвієнка, реформа має також передбачати ефективний механізм об'єднання навколо мегаполісів навколишніх сіл в одну громаду. Для міста-обласного центру це може бути в радіусі 15-20 км. Всі села в цьому радіусі можуть представляти одну громаду. «Тоді ми перейдемо на дворівневу структуру організації – область та район. Між ними не буде ніяких проміжних ланок, – зазначив депутат. – Хочу наголосити, така реформа не знищить села. Вони залишаться. Залишиться голова села і рада. Зменшиться штат. Голова села увійде в керівництво новоствореного району», – зазначив А.Матвієнко (30.01.2015).[29]

Лідер фракції «Батьківщина» Ю.Тимошенко підтримує об'єднання громад на добровільних засадах. З її слів, у разі укрупнення сільських громад на базі понад 400 сільських районів і понад 10000 сільських рад буде утворено 780 громад. Ю.Тимошенко виступає за збереження у 2015 році фінансування сільської громади на рівні минулого року.[30]

Інститут громадянського суспільства на чолі з А.Ткачуком пропонує залишити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, яка могла б виглядати таким чином:

- Базовий рівень – волость (або громада) – сукупність низки поселень навколо домінуючого центру разом із навколишніми землями.
- Проміжний рівень – повіт (район). Нинішні райони мають бути укрупнені та приведені до більшої однорідності.
- Регіональний рівень – край (земля) – це чинні області. Основна функція – регіональний розвиток.

На думку А.Ткачука, єдиним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні може бути лише волость (громада), а рівень повіту (району) та краю (області) використовується для того, аби виконувати повноваження, які неможливо чи не ефективно виконувати на рівні волості (громади).

Експерт Ю.Ганущак вважає недоцільним змінювати адміністративно-територіальний устрій на рівні областей. Він вважає, що адміністративно-територіальний устрій має відповідати європейській системі Номенклатури територіальних одиниць (NUTS): українські області можна назвати відповідником другого рівня цієї системи (NUTS-2). Ю.Ганущак розглядає чотири основні варіанти реформування громад:

[28] http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/07/reg_roz-prn.pdf
[29] http://solydarnist.org/?p=8832
[30] http://podrobnosti.org.ua/item/2139-timoshenko-detsentralizatsiya-potribna-shchob-kozhen-selyanin-pochav-zhiti-krashche-inakshe-tse-ne-reforma

(1) перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об’єднання громад;

(2) укрупнення шляхом добровільного об’єднання громад та розподіл функцій залежно від наявних договірних відносин;

(3) укрупнення громад шляхом централізованого об’єднання;

(4) розукрупнення районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.[31]

Директор Центру правотворчості УжНУ М.Савчин вважає, що в Україні слід підтримати укрупнення територіальних громад, аби укрупнені територіальні громади могли забезпечувати надання базових освітніх, комунальних послуг, послуг з охорони здоров'я тощо.[32] На думку М.Савчина, критично важливо, щоб працювали національні програми вирівнювання розвитку громад і було впроваджено перерозподіл між податками національного та місцевого рівнів.

[31] Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

[32] http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyniy-audit-i-konstituciyna-reforma-sanaciya-_.html

V. Децентралізація та реінтеграція, баланс між місцевим та регіональним самоврядуванням

В умовах політичної та економічної кризи, дезорганізації структури управління, введення елементів воєнного стану, масової мобілізації зростає роль місцевої влади, мерів, голів сільських рад, керівників містоутворюючих підприємств та бізнесу. Відтак, децентралізація – це не суб'єктивне побажання влади, а об'єктивно обумовлений процес в Україні. Водночас політика децентралізації не може зводитись до простого реагування на вимоги Росії щодо необхідності прийняття Україною так званої «федеральної Конституції».

Наразі взаємини по лінії «центр – регіони» характеризуються хитким балансом доцентрових і відцентрових тенденцій. Відсутність ефективної системи державної регіональної політики та моделі реінтеграції країни програмує зіткнення і конфлікт відцентрових і доцентрових сил. Натомість у разі загострення фінансово-економічної кризи та/або військової агресії будь-який локальний конфлікт в регіоні може легко перерости в політичний клінч у взаєминах між центром і регіонами.

Досвід центральноєвропейських країн, зокрема Словаччини, демонструє інтегральний підхід, який розглядає стратегію децентралізації влади та заходи по забезпеченню цілісності країни як дві сторони однієї медалі. Непродумана децентралізація завжди несе у собі ризик політичного автономізму та регіонального націоналізму. На жаль, **задекларована владою стратегія децентралізації не передбачає запобіжників щодо посилення стихійної фрагментації України, перетягування повноважень між центром та регіонами**. Очевидно, що **політика щодо децентралізації повинна бути доповнена розробкою та прийняттям Концепції реінтеграції України.**

Зокрема, Концепція реінтеграції повинна передбачити:

- Запровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні;
- Створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України в межах нових функціональних регіонів;
- Подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного простору;
- Розвиток міжрегіональної інфраструктури життєзабезпечення та міжрегіональних економічних кластерів;
- Формування єдиного інформаційного та соціокультурного простору, мережі кластерів культурних індустрій та креативної економіки.

В кінцевому підсумку, саме політика реінтеграції покликана створити «корсет», який заблокує відцентрові тенденції, які об'єктивно супроводжують процес децентралізації влади.

Основною загрозою при здійснені політики децентралізації є втрата балансу, або перетягування повноважень між регіональним самоврядуванням та самоврядуванням територіальних громад. **Найбільший ризик, який несе реформа, - це «олігархічна децентралізація»,** яка означає проведення реформи місцевого самоврядування в інтересах регіональної бюрократії, регіональних баронів і олігархії. «Олігархічна децентралізація» - це збільшення повноважень регіонального самоврядування в межах існуючих областей без симетричної передачі повноважень самоврядуванню міст і територіальним громадам. Важливо не допустити, щоб регіональне самоврядування стало на шлях узурпації та диктату по відношенню до місцевого самоврядування на рівні міст та селищ.

Запобіжником проти такого сценарію є **проведення реформи місцевого самоврядування у два етапи.** На першому етапі реформи самоврядування повноваження повинні отримати територіальні громади міст та селищ. Не можна забувати, що базою та первинною ланкою місцевого самоврядування є не регіон, а територіальна громада. І лише на другому етапі реформи повинно вирішуватись питання щодо обсягу повноважень, моделі та формату функціонування регіонального самоврядування в Україні. Крім того, бажано, щоб регіональне самоуправління розгорталось на новому адміністративно-територіальному каркасі, а не на основі радянського адміністративно-територіального устрою.

VI. Земельний устрій у форматі функціональних регіонів

Розпочата реформа місцевого самоврядування є половинчастою, оскільки вона не вирішила питання про поетапний перехід до нового адміністративно-територіального устрою держави. Повноцінна реформа місцевого самоврядування не повинна обмежуватись реформою міжбюджетних відносин та механічним перерозподілом повноважень між ОДА та виконкомами обласних рад в межах існуючих областей.

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування має призвести до формування інтегрованих та здатних до саморозвитку функціональних регіонів (земель), що формуються за рахунок консолідації (асоціації) окремих територіальних громад, які представляють декілька сусідніх областей.

Адміністративні області Україна успадкувала від Радянського Союзу, однак, вони не відповідають вимогам адміністративного управління території, формування умов для економічного розвитку, забезпечення умов життєдіяльності населення та раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища. На нашу думку, найбільш дієздатним демократичним інститутом в Україні є інститут мерів міст (міських голів) та сільських голів. Мери та сільські голови не лише мають мандат від своїх територіальних громад, але й уособлюють певний компроміс та консенсус інтересів місцевих еліт та виборців. Саме місцеві громади первинного рівня є тією базою реальної демократії при всіх її вадах, що забезпечує розвиток як демократичного суспільства, так і ринкової економіки. Важливо здійснити процес децентралізації з передачею частини повноважень місцевим громадам, особливо в сфері збору податків та формування місцевих бюджетів, культури та освіти, мовної політики, комунального господарства, організації судочинства, правопорядку, захисту національних меншин.

Метою створення функціональних регіонів (земель) є оптимізація системи державного управляння та місцевого самоврядування з врахуванням особливостей та потреб місцевих громад. ***Формування «функціональних регіонів» під назвою «землі» повинно забезпечити фундамент для нового регіонального самоврядування та стати проміжною ланкою між системою місцевого самоврядування та системою державного управління.***

Така система не передбачає федералізацію, створення та розвиток регіональних ідентичностей. Функціональні регіони (землі) не можуть проводити референдуми щодо самовизначення або вихід із складу держави. Перехід України у перспективі до 2-х палатного парламенту має забезпечити ***представництво інтересів функціональних регіонів (земель) у вищому законодавчому органі влади.***

У перспективі місцеві громади та центральні органи державної влади зможуть делегувати новим функціональним регіонам (землям) частину повноважень, якими вони зможуть краще управляти:

- економічний та просторовий розвиток;
- організація судочинства;
- освіта та культура;
- використання регіональних мов;
- національні меншини;
- прикордонне економічне і культурне співробітництво;
- умови господарської діяльності (за виключенням стратегічних галузей економіки);
- землекористування.

У компетенції місцевої (муніципальної) влади доцільно залишити:

- комунальне господарство;
- охорона правопорядку.

Функціональні регіони (землі) самі зможуть розробляти плани стратегічного розвитку в рамках країни, зберігаючи культурні та інші традиції, визначаючи економічну специфіку та пріоритети. Ми пропонуємо починати цю роботу знизу, створюючи в кожній області і на міжобласному рівні групи з місцевих експертів і депутатів з розробки програм поетапного формування функціональних регіонів (земель): економічний та просторовий розвиток, генеральне планування територій, модернізація інфраструктури життєзабезпечення, яка має міжобласне значення, розвиток кооперації та інтеграції між областями України як основи майбутніх функціональних регіонів (земель) тощо.

Економічні основи самоврядування також визначені діючим основним законом держави. Відповідно до статті 142 Конституції України, «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст …, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування…».

Формування нових функціональних регіонів та земельного устрою України повинно мати еволюційний характер на основі балансу інтересів територіальної цілісності і національної єдності країни, місцевих громад та національних меншин, відповідно до стандартів формування регіональної політики Європейського Союзу. Доцільно здійснити адміністративно-територіальну реформу, суть якої полягає у децентралізації, підвищенні ролі місцевих громад і добровільне поєднання їх у ***функціональні регіони (землі) – нові територіальні одиниці, які враховують традиції та звички, торговельні зв'язки та транспортну інфраструктуру, спеціалізацію господарства та мовні і культурні особливості.***

VII. Варіанти нового земельного устрою

Науковою основою для визначення земель як об'єднань територіальних громад є аналіз наступних чинників:

- перебування в межах державних утворень протягом тривалого часу;
- традиційні історико-географічні області, які визначаються на основі особливостей перебування в межах державних або автономних утворень, системи традиційного природокористування, архітектури, побуту та діалекту української мови;
- природні ландшафти;
- окремі етнічні групи українського народу;
- етнічні території компактного проживання автохтонного неукраїнського населення;
- гірничопромислові райони та міські агломерації;
- економічні райони України;
- автомобільні, залізничні, річкові та морські транспортні комунікації.

Серед науковців існує декілька варіантів виділення певних функціональних регіонів України. Всі вони ґрунтуються на основі економічного, історичного та етнографічного районувань.

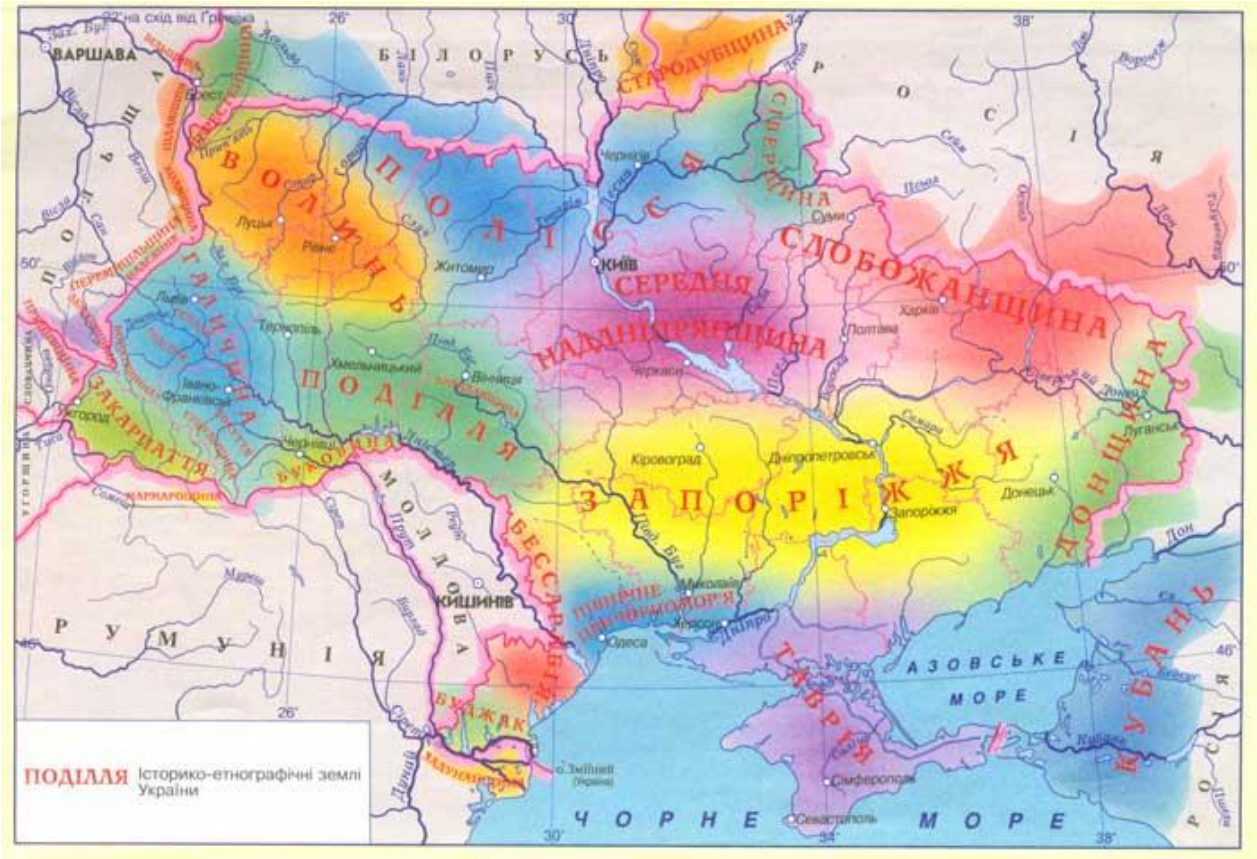
Економічне районування України (рис.1) на початку XXI століття набуло усталеної форми і ввійшло до шкільних підручників. В радянській традиції три економічні райони (Донецько-Придніпровський, Південно-Західний та Західний) були розділені за існуючими межами адміністративних областей відповідно до основних типів господарської спеціалізації. Головна увага приділялася типу промисловості та сільського господарства. На жаль, транспортна інфраструктура, особливості міграції населення, сфера послуг, банківський сектор та інформаційні технології було враховано незначною мірою. Необхідно зазначити, що поділ на функціональні регіони на основі економічних районів є неефективним.

Рис.1. Економічні райони України

Джерело: Масляк П.О., Шищенко П.Г. Географія України (Пробний підруч. для 8-9 кл. серед, шк.) // Зодіак. - ЕКО.— К., 1996. - С.267

Визначення чітких меж історичних (рис. 2) та етнічних (рис. 3) територій є питанням досить спірним, але визначення основних ареалів населення, що принципово відрізняються за типом традиційного господарства, одягу, діалектів, переважаючими релігійними уподобаннями, тривалим переобуваннями в межах державних утворень та іншими показниками різні автори виділяють декілька основних регіонів або земель (Полісся, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття). Якщо стосовно Поділля, Слобожанщини та Середньої Наддніпрянщини серед експертів є консенсус, то щодо інших територій дискусії продовжуються (рис. 4). Втім можна визначити Буджак та Бессарабію, Таврію, Донщину, Запоріжжя, Причорномор'я. Більшість населення проживає в містах, тому ареали історичних та етнографічних земель не можуть стати взірцем для функціонального районування території.

Рис. 2. Історичні землі України



Джерело: Історико-географічне районування України http://etnoua.info/rajonuvannja/

Рис. 3. Етнографічні землі України

Джерело: Етнографічне районування України http://etnoua.info/rajonuvannja/

Рис. 4. Історико-етнографічна карта України

Джерело: Київщина: Географічний атлас: Моя мала Батьківщина, К.: Мапа, 2006. - 24с.

За допомогою синтезу характеристик окремих територіальних громад (в т.ч. політичних, природних, господарських, історичних, культурних та мовних особливостей) розроблено пропозиції щодо ***реформування земельного устрою України на основі добровільного об'єднання місцевих громад без укладання федеративної угоди – формування функціональних регіонів (земель)***.

Функціональні регіони (землі) України. Модель 1

Запропонована схема районування дозволяє визначити групу функціональних регіонів, які є відносно внутрішньо однорідними за багатьма параметрами (природно-ресурсними, соціальними, економічними), а в їх межах спостерігаються щільні постійні внутрішньо системні зв'язки. Такі зв'язки простежуються як між населеними пунктами, так і через інфраструктурні та виробничі зв'язки між промисловістю, агрокомплексом та сферою обслуговування.

Запропоноване районування забезпечує виявлення об'єктивно існуючих природно-господарських територіальних систем, що складаються з трьох функціональних взаємозалежних та взаємопов'язаних блоків: природно-ресурсного, соціального та економічного.

Виявлені у процесі дослідження функціональні регіони в своїх межах пов'язані автомобільними та залізничними шляхами, трубопроводами та лініями електропередач, тут відбувається процеси маятникової трудової міграції та промислової кооперації. Кожна

з визначених одиниць районування відрізняється внутрішньою самобутністю, особливостями культури, побутових традицій, діалектів української мови та наявністю етнічних груп, що постійно використовують інші мови, релігійною приналежністю, історичною пам'яттю.

Перелік функціональних регіонів (земель) України відповідно до моделі 1:

1. Київська земля – столиця **Київ** (Київська область, більша частина Чернігівської, Черкаської та Житомирської областей, північ Кіровоградської області), фактично – це Центральний макрорегіон. Земля є державоутворюючою з часів Київської Русі.

2. Слобожанська земля – столиця **Харків** (Сумська, Харківська області, північ Луганської області, захід Полтавської області, північ Донецької області, північ Луганської області).

3. Наддніпрянщина, Дніпровська земля – столиця **Дніпропетровськ** (Дніпропетровська область, захід Кіровоградської області, частини Полтавської, Херсонської, Миколаївської та Запорізької областей).

4. Чорноморська земля – столиця **Одеса** (південь Одеської області, південь Миколаївської та Херсонської областей).

5. Дністровсько-Бузька земля – столиця **Вінниця** (Вінницька область, захід Кіровоградської області, схід Чернівецької області, південь Тернопільської області, Хмельницька область, південь Житомирської області, захід Черкаської області).

6. Галицька земля – столиця **Львів** (Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області).

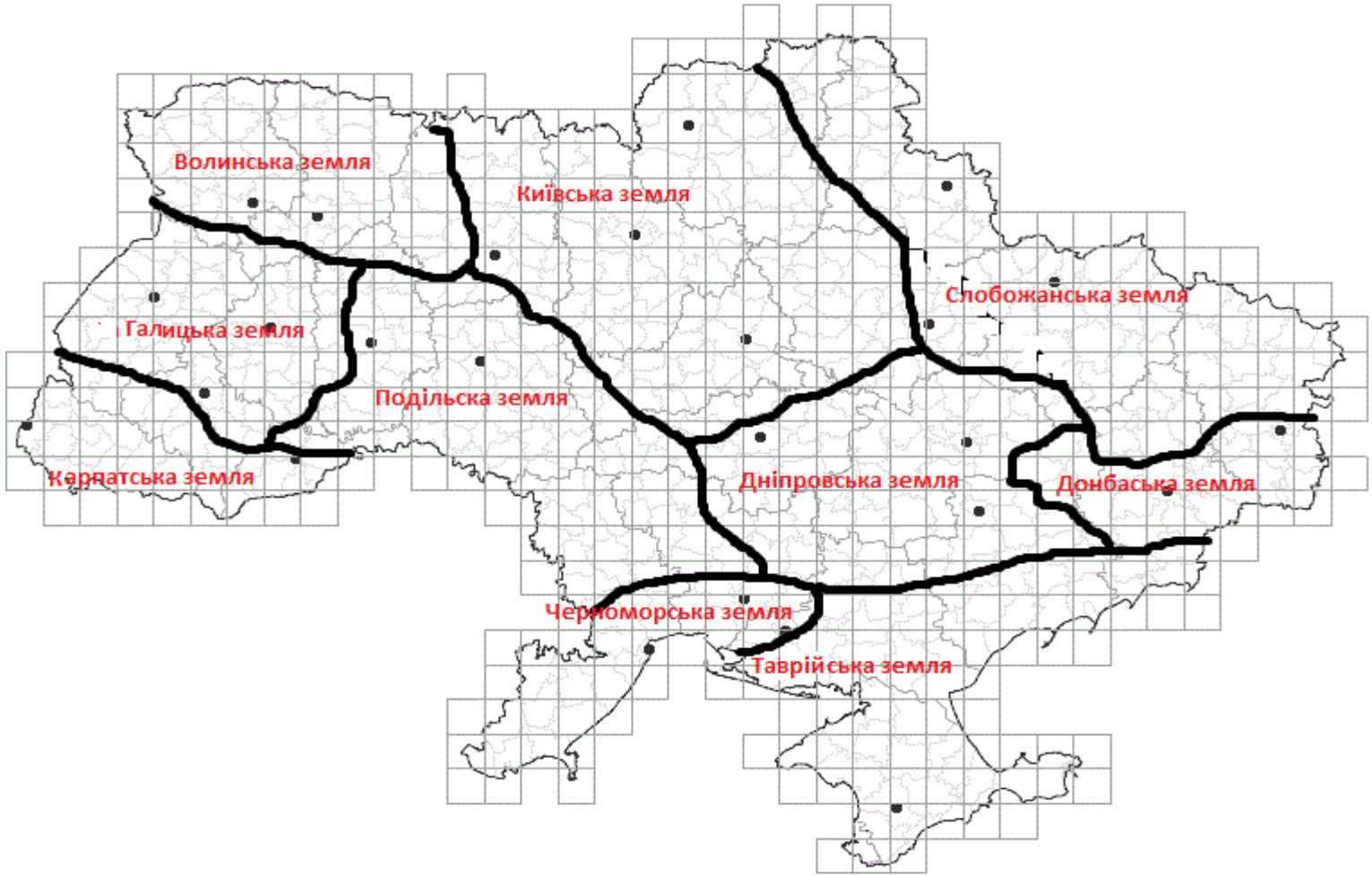
7. Таврійська земля – столиця **Херсон** (південь Херсонської області, південь Запорізької області, південь Донецької області та Крим).

8. Карпатська земля – столиця **Ужгород** (Закарпатська область, гірські частини Львівської, Івано-Франківської областей, Чернівецька область).

9. Волинська земля – столиця **Луцьк** (південь Волинської та Рівненської областей, Житомирська область, північ Хмельницької області).

10. Донбаська земля – **столиця Донецьк** (південь Донецької області, південь Луганської області та захід Дніпропетровської області).

Рис. 5. Функціональні регіони (землі) України. Модель 1



Джерело: авторська карто-схема

Функціональні регіони (землі) України. Модель 2

В основу Моделі 2 земельного устрою покладено принцип реінтеграції України. Друга модель виходить із того, що стратегічною ціллю є формування та інституалізація Центрального макрорегіону (Київська, Черкаська, Вінницька, Кіровоградська та Хмельницька області), який покликаний виконувати функцію політичного, економічного, історичного та соціокультурного «ядра» країни. Створення Центрального (№1), «регіону-ядра» дає старт та відправну точку для структурування інших функціональних регіонів-земель: Дніпровський (№2), Таврія-Крим (№3), Південно-Західний (№4), Західний (№5), Північне Лівобережжя (№6), Поліський (№7), Східний (№8), формування яких підпорядковано завданням забезпечення самодостатності, взаємодоповнення та забезпечення цілісності країни.

Рис. 6. Функціональні регіони (землі) України. Модель 2

Джерело: авторська карто-схема

Отже, можемо зробити висновок, що об'єднання місцевих громад в функціональні регіони дозволить:

- зберегти та відновити територію єдиної України;
- вирішити питання з реформуванням адміністративно-територіальної структури державного управління та місцевого самоврядування із перерозподілом відповідальності та бюджетами між центром, регіонами та місцевими громадами відповідно до принципів, законів та практики Європейського Союзу;
- сприяти розвитку економіки в межах функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно-ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, зумовленими природно-кліматичними чинниками та традиціями, розвитку промисловості та сфери обслуговування;
- зменшити соціальне напруження, перевести вирішення вирішити інтереси різних соціальних, етнічних, релігійних, культурних, професійних груп населення на рівень функціональних регіонів;
- зберегти природне та культурне середовище, відтворювати та розвивати людський та природний потенціал України.

VIII. Розвиток муніципальної економіки: стратегічні пріоритети та інструменти реалізації

Відповідно до європейського досвіду державне управління регіональним розвитком країн-членів ЄС організовано на трьох рівнях: держава - регіон - громада. Кожен рівень має виборних посадових осіб, визначені права, обов'язки та зобов'язання. Україні доцільно враховувати цей досвід. З огляду на слабкість самоврядних інститутів, на першому етапі реалізації комплексної програми реформ – етапі розробки нормативних актів та опанування методами та інструментами самоврядування – органи місцевого самоврядування (ОМС) зберігатимуть «двоїсту» природу: з одного боку, вони виконуватимуть функції державного управління, а з іншого – функціонуватимуть як відносно самостійні представницькі органи самоврядування (місцеве і регіональне). На другому етапі відбуватиметься зміцнення самоврядування, посилення ролі самоврядної функції місцевої влади, здійснюватиметься передача більш широких повноважень до місцевих та регіональних органів самоврядування із мінімізацією функцій державного управління, що концентруватиметься в центральних органах влади.

Таким чином, ***розвиток муніципальної економіки в Україні має стати центральним елементом і метою здійснення економічних реформ та політики децентралізації.*** Можемо стверджувати, що реформу самоврядування тільки тоді можна вважати успішною, коли місцеві громади отримають всю повноту відповідальності та матимуть виключні права у здійсненні політики економічного розвитку територій. Таким чином муніципальна економіка не тільки надасть більше можливостей територіальним громадам у виборі інструментів для вирішення завдань місцевого розвитку, але і забезпечуватиме сталий розвиток української держави.

Цільові орієнтири та принципи політики економічного розвитку території

Економічні ініціативи щодо регіонального розвитку мають стати одним з найважливіших компонентів державної політики економічних реформ. Відтак, органи самоврядування здійснюватимуть весь комплекс політик, що стимулюватимуть економічний розвиток територій: від державного сприяння існуючих видів бізнесу до промотування принципово нових видів економічної активності у виробництві та сфері послуг.

1. **Нормативне закріплення виключних прав та зон відповідальності ОМС**. Основні сфери відповідальності органів місцевого самоврядування мають включати: територіальне планування, регіональний розвиток, соціальну сферу, регіональні дороги, об'єкти культури та участь в цивільній обороні.
2. **Запровадження програмно-цільового підходу** у діяльності органів самоврядування, зокрема, середньо-термінові плани соціально-економічного розвитку на муніципальному рівні. Діяльність органів самоврядування доцільно зосередити на розробці спеціальних заходів і програм, спрямованих на стимулювання місцевого економічного розвитку з урахуванням особливостей конкретних територій.
3. З метою досягнення пріоритетів сталого економічного розвитку територій сконцентрувати діяльність ОМС на наступних напрямках:
    - залучення інвестицій на територію;
    - підтримка діючих підприємців;
    - підтримка підприємців-початківців;
    - розвиток конкретних секторів.

4. **Запровадити систему оцінки реалізації політики економічного розвитку територій.** Ключовими критеріями оцінки роботи органів місцевого самоврядування мають стати показники ефективності управління економічним розвитком.
5. Забезпечити фінансову самодостатність ОМС. Органи місцевого самоврядування **повинні бути реально самостійними у виборі засобів і програм для економічного розвитку**, маючи в наявності широкий інструментарій і володіючи необхідними знаннями та навичками.

Політики місцевого (муніципального) економічного розвитку в Україні в однаковій мірі мають бути реакцією на економічні реформи та відповіддю на процеси децентралізації, що надають більше можливостей в підборі інструментів у вирішенні локальних проблем. Органам самоврядування необхідно почати здійснювати принципово нові види діяльності, мета яких полягатиме виключно у стимулюванні економічної активності в своїх регіонах. Наприклад, для реалізації політики розвитку конкретних секторів (з прихованим внутрішнім потенціалом, але потенційно високим попитом з боку споживачів продукції) органи місцевого самоврядування мають забезпечити підвищення ефективності використання ресурсів з точки зору виробництва кінцевої продукції; розробку та реалізацію стратегій розвитку туризму; визначення пріоритетних галузей промисловості; підтримку малого та середнього бізнесу в сферах з високим рівнем доданої вартості, зокрема, у сфері послуг тощо.

Матриця програмно-цільового підходу щодо реалізації пріоритетів економічного розвитку територій

З метою створення стратегічних рамок та умов для фокусування на конкретному завданні необхідно запровадити середньострокові плани соціально-економічного розвитку. Ці плани матимуть середньостроковий характер (4-5 років), в якості цільових завдань ними визначатимуться чотири види політики, що проводиться на місцевому (муніципальному) рівні: залучення інвестицій на територію; підтримка діючих підприємців, підтримка підприємців-початківців, розвиток конкретних секторів.

Відповідно для підтримки намічених планових завдань територіальне самоврядування (муніципалітет) готує перелік нормативних актів, зокрема: фінансових; щодо відведення територій; маркетингових; з розвитку або створення відповідної інфраструктури; надання спеціальних консультаційних послуг в сфері інформаційних (комунікаційних) технологій.

Таблиця 1. Види та інструменти економічної політики на місцевому рівні

Напрямок	*Інструменти вирішення завдань/досягнення мети*
Залучення інвестицій	• розробка регіональної / місцевої стратегії економічного розвитку з акцентом на можливостях для інвестування; • створення нових науково-технологічних парків (greenfield projects); • аналіз можливостей існуючих виробничих об'єктів з метою залучення інвестицій; • ліквідація територій з підвищеним екологічним навантаженням, сприяння в залученні інвестицій підприємствами, розташованими на цих територіях (brownfield projects); • сприяння створенню регіональних (міжрегіональних)

	інвестиційних та страхових компаній, муніципальних банків тощо.
Підтримка підприємницької активності та створення сприятливого ділового середовища	• підтримка прискореної реструктуризації малих і середніх підприємств (МСП); • підтримка розвитку та диверсифікації економічної діяльності та створення нових робочих місць; • створення промислових парків; • сприяння розвитку освіти в галузі маркетингу для менеджерів малого та середнього бізнесу; • підтримка розвитку сфери послуг для малого та середнього бізнесу; • підтримка регіональних підприємницьких об'єднань і фондів; • створення технологічно-випробувальних центрів для підвищення якості продукції малого та середнього бізнесу; • підтримка транскордонного ділового співробітництва; • створення бізнес-інкубаторів та управління ними; • формування експертних та консультативних центрів; • створення та підтримка центрів першого контакту для розповсюдження інформації та допомоги в розробці проектів, які можуть бути подані для отримання МСП фінансування в національних та міжнародних фондах тощо.
Розвиток перспективних секторів	• підвищення ефективності використання ресурсів з точки зору виробництва кінцевої продукції; • розробка стратегії розвитку туризму; • підтримка створення туристичних центрів і служб; • створення умов для екологічного та сільського туризму; • проведення кластерного аналізу територій з метою визначення пріоритетних галузей промисловості; • підтримка малого та середнього бізнесу в сферах з високим рівнем доданої вартості, зокрема, у сфері послуг.
Міжгалузеві проблеми	• поліпшення якості регіональних і міських маркетингових стратегій; • реконструкція та розширення технічної інфраструктури, що безпосередньо або опосередковано обслуговує підприємців; • підтримка рекламної діяльності, в тому числі сприяння розвитку МСП; • створення та встановлення інформаційних систем; • вирішення проблем, пов'язаних з розміщенням підприємств і фірм; • розробка та оновлення прогнозів економічного і ринкового розвитку; • розвиток місцевої чи регіональної освітньої мережі, що відповідає поточному та очікуваному попиту на ринку праці; • розвиток інструментів навчання «протягом життя» в якості інструменту для поліпшення кваліфікації робочої сили та її адаптації до мінливих ринкових умов; • підтримка інновацій, знань і прикладних досліджень.

Закордонний досвід щодо інструментів стимулювання муніципальної економіки

Комунальні банки, кредитні спілки та будівельні товариства

У європейських країнах створено широкі можливості для посилення економічної спроможності місцевих громад. Розгалужена мережа фінансових компаній працює на ринкових засадах, проте реалізує пріоритети місцевих громад, сприяє діяльності муніципалітетів у реалізації цілей їхньої сфери відповідальності.

Так, у Великій Британії комунальні банки, кредитні спілки та будівельні товариства обслуговують інтереси територіальних громад та націлені на вирішення проблем економічного розвитку територій.

Комунальні банки (community banks) та кредитні спілки (credit unions) вкладають кошти насамперед у місцеві проекти, що покликані сприяти розвитку місцевої громади. Увійти до кредитної спілки може лише той, хто проживає на певній території (або належить до певної професійної групи, якщо кредитна спілка побудована за такою ознакою).[33] У комунальних банках та кредитних спілках відсотки для кредитів та депозитів є більш привабливими, ніж у національних та міжнародних банках Великої Британії. Якщо кредитна спілка збанкротувала, її клієнти отримують компенсацію, відповідно до Компенсаційної схеми фінансових послуг Великої Британії.[34]

Будівельні товариства (building societies) теж активно працюють із територіальними громадами.[35] Наприклад, Будівельне товариство міста Бат спонсорує роботу місцевих шкіл та локальні фестивалі. Будівельне товариство Камбрії (Північна Англія) щорічно вкладає кошти у місцеві ініціативи, школи та волонтерські організації.

Ключова відмінність будівельних товариств від банків полягає в тому, що банки – це компанії, якими володіють і управляють їхні власники. Тоді як будівельні товариства – це не компанії, вони не мають зовнішніх власників (і не сплачують їм дивідендів). Це дозволяє пропонувати дешевші кредити для купівлі чи будівництва житла і водночас вищі відсотки для депозитів. Інша відмінність від банків полягає в тому, що у структурі фонду будівельного товариства залучення коштів з грошового ринку (мається на увазі короткострокових залучень – строком до одного року) не може перевищувати 50%. Частіше за все будівельні компанії залучають близько 30% коштів з грошового ринку.

Міжмуніципальне співробітництво

Оскільки міжрегіональне співробітництво виконує функцію забезпечення акумуляції засобів та організаційної спроможності ОМС, ЄС заохочує муніципалітети до створення спеціальних інститутів задля досягнення спільних цілей розвитку.

Так, у Румунії є досвід міжмуніципального співробітництва задля розвитку туристичної інфраструктури та інфраструктури аварійно-рятувальних служб. Зокрема, цікавим є приклад співпраці міста Хорезу – адміністративного та економічного центру відповідного регіону – із чотирма сусідніми муніципалітетами. П’ять муніципалітетів прагнули спільними зусиллями реалізовувати проекти (в тому числі – проекти місцевого

[33] http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/savings/10564255/Forget-banks-and-join-credit-unions-middle-classes-urged.html
[34] http://www.communitybanking.org.uk/
[35] www.bsa.org.ua

розвитку), які вони були нездатні реалізувати власними силами. Таким великим проектом був, зокрема, розвиток туризму.

Задля покращення міжмуніципальної співпраці у туристичній сфері органи місцевого самоврядування м.Хорезу та сусідніх муніципалітетів зареєстрували громадську організацію (Horezu Depression Association) (у 2005 році). Першопочаткова концепція міжмуніципального співробітництва була розроблена у 1994 році. Вона ґрунтувалася на відповідному французькому досвіді, який досліджувала Румунська Асоціація міст та неурядова організація «Фундація партнерів з місцевого розвитку».

Процес та результати роботи Асоціації є предметом моніторингу та контролю з боку кожного муніципалітету-учасника. Щорічний фінансовий та предметний звіт по роботі Асоціації дозволяє регулярно оцінювати ефективність її роботи.

Позитивним результатом міжмуніципального співробітництва стала поява більшої кількість малих готелів у муніципалітетах-учасниках, вища якість допомоги туристам у надзвичайних ситуаціях та стрімке поширення реклами про туристичні послуги регіону. Це стимулювало розвиток туризму та підвищило якість життя територіальних громад регіону.[36]

Транскордонне співробітництво муніципалітетів

У країнах ЄС має місце транскордонне співробітництво муніципалітетів, зокрема у рамках єврорегіонів, Європейських угруповань територіального співробітництва, Об'єднань єврорегіонального співробітництва.

Формат *єврорегіону* дозволяє місцевим органам влади прикордонних територій за згодою центральних органів державної влади і спільно з бізнесом та громадськими організаціями впроваджувати проекти соціально-економічного та іншого характеру.[37] З 2006 р. функціонують *Європейські угруповання територіального співробітництва*[38], які є набагато меншими за єврорегіони, мають статус юридичної особи і включають до свого складу території як мінімум двох держав-членів ЄС (території країни - не членів ЄС можуть долучатися тільки, якщо це дозволяє їх національне законодавство). Такий формат дозволяє успішно реалізовувати такі спільні проекти, як: побудова шпиталів, мостів, шкіл, ліній транспортного сполучення.[39] Відповідні приклади[40]:

- *Побудова транскордонного шпиталю на французько-іспанському кордоні.* Шпиталь може приймати одночасно 71 пацієнта, обслуговувати 30 000 жителів з провінцій Хірона та Ллейда в Іспанії та Капсір у Франції.
- *Побудова рибопідйомника та двох мостів через річку Іполі* (ЄУТС Істер-Гранум на угорсько-словацькому кордоні),
- *Створення коридору охорони навколишнього середовища вздовж ріки Тамега та транскордонних мистецьких шкіл* (ЄУТС Шавез-Верін на іспансько-португальському кордоні).
- *Вирішення проблемних питань у зоні р. Есп'єр, які виникають через часті повені* в регіоні та побудова нових тринадцяти ліній автобусного сполучення в рамках ЄУТС Ліль-Кортрійк-Турнай на французько-бельгійському кордоні.

Об'єднання єврорегіонального співробітництва функціонують з 2009 року. Подібно до Європейських угруповань територіального співробітництва, вони є юридичними особами, але долучатися до їх роботи можуть країни, що не входять до ЄС,

[36] http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol.XIII/Art16.pdf
[37] http://www.niss.gov.ua/articles/1236/
[38] Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи № 1082/2006 про Європейські угруповання територіального співробітництва від 5 липня 2006 року.
[39] http://eep.org.ua/files/MR_NewForms.pdf
[40] http://municipal.gov.ua/articles/show/article/4

але є учасниками Ради Європи і ратифікували Рамкову конвенцію та додаткові протоколи до неї.[41]

Розвиток фондового ринку муніципальних цінних паперів як інструмент залучення коштів у розвиток територій

Муніципальні цінні папери випускаються місцевими органами влади з метою мобілізації коштів для виконання місцевих програм, зв'язаних з об'єктами громадського користування.

У країнах Центрально-Східної Європи, зокрема у Латвії, Естонії, Литви, Угорщині, Польщі та Румунії, інвестиції у місцевий розвиток – місцеві інвестиційні програми – часто фінансуються за рахунок випуску муніципальних цінних паперів.[42] За рахунок емісії муніципальних цінних паперів формується до 10-15% доходів місцевих бюджетів країн ЦСЄ.[43] Муніципальні запозичення можуть спрямовуватися лише на інвестування, зокрема у будівництво об'єктів соціальної інфраструктури.

Регламентацію, контроль за використанням і спрямуванням коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій, здійснює центральний уряд. Національне законодавство обмежує відносну частину витрат на обслуговування боргу у загальній сумі комунальних витрат, а також визначає квоту на загальний розмір боргу у порівнянні з валовим обсягом комунального бюджету.

Управління місцевим боргом

Досвід Швеції

Управління місцевим боргом Швеції закріплено спеціальним законом (1998 р.), відповідно до якого, (а) дефіцит місцевого бюджету має бути покритий упродовж найближчих 3-4 років; (б) чітко встановлено джерела фінансування поточних витрат у випадку виникнення бюджетного дефіциту. Наприклад, доходи від продажу державних активів не можуть бути використані для покриття поточних витрат, а мають бути спрямовані на фінансування довгострокових проектів або на амортизацію активів, що знаходяться на балансі муніципалітету[44].

Досвід Німеччини

У Німеччині питання, пов'язані з управлінням боргом, визначаються конституцією відповідного регіону (землі). При цьому щорічні запозичення регіонів обмежені Федеральною Конституцією та регіональним законом про бюджет. Фактично всі бюджетні закони регіонів базуються на федеральному законі про бюджет.

Політика управління боргом місцевих спільнот знаходиться під контролем регіонів: кожен регіон встановлює власні рекомендації і регулюючі обмеження щодо управління місцевими бюджетами. Регіональні закони обмежують частку боргу в доходах місцевих

[41] http://www.niss.gov.ua/articles/1236/
[42] http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025602.pdf
[43] http://www.niss.gov.ua/articles/1131/
[44] http://www.government.se/sb/d/574

бюджетів, обмежують залучення короткострокових запозичень, використання деривативів тощо[45].

Досвід Іспанії

Національна законодавча система Іспанії встановлює єдині правила обліку для всіх субнаціональних утворень, визначає обмеження на обсяг боргового навантаження і гарантій. З 2003 р. національні законодавчі вимоги щодо фінансової стійкості субнаціональних утворень посилюються: субнаціональним утворенням не дозволяється збільшувати обсяг боргу. Залучення запозичень дозволяється тільки з метою заміщення погашеного боргу за тієї умови, щоб загальний борговий рівень залишався як мінімум незмінним[46].

Досвід Італії

Відповідно до Італійської Конституції та законодавства, центральному уряду заборонено гарантувати борг регіонів і місцевої влади. Конституція обмежує цілі залучення запозичень капітальними інвестиціями, хоча місцева влада може покривати за їх рахунок деякі позабалансові капітальні операції. Також встановлено обмеження на обсяг боргових платежів. Місцева влада може залучати короткострокові запозичення на покриття тимчасової недостатності ліквідності (в межах 25% своїх поточних доходів). Регіонам заборонено вдаватися до запозичень на короткі терміни. Крім того, всім субнаціональним утворенням на центральному рівні встановлюються обмеження щодо вартості залучених запозичень[47].

Податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму

Податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму у країнах ЄС встановлюються на національному рівні.[48] Країни ЄС стимулюють розвиток сільського та зеленого туризму завдяки зменшенню податків у туристичному бізнесі.[49] Якщо стандартний ПДВ складає 25%, то у туристичній галузі в ЄС він часто знижується на більш, ніж 5-10%:

- У Болгарії у 2010-2012 рр. діяли знижені ставки податків на туристичні послуги.
- Якщо інвестори у сфері туризму в Румунії сплачують 24% ПДВ і 16% податок на прибуток; то у Болгарії 20% ПДВ і 10% податку на прибуток.
- До кінця 2013 року в Ірландії діяв знижений ПДВ (9%) на усі туристичні послуги, в т. ч. на сільський зелений туризм.
- В Угорщині селяни звільнені від ПДВ на «готелі» до 10 ліжок і отримують субсидії, кредити тощо від держави через Державний фонд розвитку туризму.
- У Польщі туристичні послуги в селі не вважаються підприємництвом і не потребують сплати ПДВ, якщо відповідні сільські садиби не перебільшують площі у 5 кімнат для проживання.
- В Австрії близько 10% сільських господарств надають туристичні послуги, і усі вони мають пільги зі сплати ПДВ.

[45] http://www.bmjv.de/DE/Service/Broschueren/_node.html
[46] http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/inicio
[47] http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1.wp
[48] https://www.ecotourism.org/ecodestinations-europe
[49] http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/sustainable-tourism/index_en.htm

Зниження податків у туристичному бізнесі дає позитивні результати. Зокрема, завдяки зменшенню податку на додану вартість Німеччина створила додатково 20% робочих місць у готельному бізнесі під час фінансової кризи.

Податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму у країнах ЄС діють також на регіональному та місцевому рівні.[50]

У деяких країнах ЄС сільський зелений туризм отримує підтримку на регіональному та навіть на міському рівні[51]:

(а) зниження податків:

- У Східній Німеччині повністю звільнено від податків сільські господарства, де є до 8 ліжок для приймання гостей.
- На Кіпрі і о.Мальта було на 3% зменшено ПДВ за проживання в готелі (до 5%) – для стимулювання туристичної індустрії.

(б) введення нових податків та зборів (у більшості європейських міст є туристичні збори за проживання у готелях).

Зібрані кошти мають цільове спрямування і використовуються для розвитку туристичної галузі на підконтрольних ОМС територіях, для догляду за пам'ятками історії, культури та довкілля на місцевому та регіональному рівні.

Залучення бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів інфраструктури

Основним інструментом у сфері долучення суб'єктів підприємницької діяльності до виконання функцій у зоні виключних повноважень ОМС є державно-приватне партнерство (ДПП) – засноване на довгостроковому договорі співробітництво між органом місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади та приватною компанією чи підприємцем щодо надання певних послуг, які традиційно надаються державними та комунальними підприємствами і стосуються інфраструктури. ДДП зазвичай застосовується у таких галузях: *телекомунікація, енергетика, транспорт, водопостачання, школи, лікарні, інформаційні технології* тощо.

Закордонний досвід ДПП[52]:

- У Румунії 25-річна угода ДПП залучила 70 млн. євро інвестицій від французької компанії Vivendi у систему водопостачання столиці Бухареста. Нова очисна споруда замінила дві старі, було введено облік води, вдвічі зменшилися втрати води у мережі.
- На Мальдівських островах було побудовано комплексну систему управління відходами за допомогою 20-річної концесії на будівництво, експлуатацію та передачу.
- У Великій Британії у період 2005-2007 рр. ДПП складали близько 40% загального обсягу інвестицій у галузь охорони здоров'я країни.
- У Молдові 12-річна концесія дозволила приватній медичній компанії збудувати та експлуатувати діагностичний центр радіології та діагностичної візуалізації. Компанія Magnific інвестувала 7 млн. доларів США у заклад, який здатен надати послуги 100 000 пацієнтам на рік.
- У Румунії приватний партнер за механізмом ДПП відремонтував та управляє діалізними центрами у 8 лікарнях по всій країні, інвестувавши майже 30 мільйонів євро.
- У Польщі у місті Раджонков приватна компанія провела санацію у п'яти школах, що супроводжувалася ремонтом будівель з метою зменшити витрати на опалення та споживання електроенергії. Приватний партнер відповідав за залучення інвестицій у

[50] http://www.slovenia.info/?ps_eu_marjetica=0
[51] http://is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/41725568/80_2013.pdf
[52] http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Praktyky_26_small.pdf

розмірі 2,4 млн. доларів США, проведення ремонтних робіт та досягнення очікуваного ефекту щодо енергоефективності.

- У муніципалітетах Альмада та Сейксал (Португалія) приватний партнер за угодою концесії на 30 років інвестував 339 млн. євро у будівництво та управління двома лініями легкого метро, які були успішно введені в дію у 2008 році.

Висновки та пропозиції

1. Узагальнюючи початковий етап децентралізації влади, вкажемо на низку стратегічних і тактичних вад чинної моделі реформи самоврядування в Україні. В стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій досягнення таких пріоритетів: «деолігархизації» регіонального розвитку та забезпечення територіальної цілісності в умовах зовнішніх загроз та ризиків наростання відцентрових тенденцій на центральному та регіональному рівнях. У тактичному плані можемо вказати на недостатність зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформи. До таких проблем можна віднести: (а) обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами, невизначеність обсягу повноважень та відповідальності місцевих державних адміністрацій; (б) високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; (в) невирішеність питань, пов'язаних з регулюванням землевідведення, реєстрацією прав на землю на місцевому рівні, тощо; (г) застарілий адміністративно-територіальний устрій в Україні, що не відповідає вимогам часу та актуальним викликам.

2. Успішна реалізація реформи самоврядування потребує подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширених повноважень громад та органів місцевого самоврядування, що їх представляють. Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організація влади в Україні, схвалена 1 квітня 2014 р. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Іншими ключовими програмними документами Президента, Уряду та Парламенту, що містять зобов'язання щодо децентралізації влади, є: Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», План дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014, Коаліційна угода, Програма діяльності КМУ від 11.12.2014.

3. Аналіз програмних документів у частині децентралізації влади вказує, що першочергові зобов'язання, зокрема відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, були дуже масштабними. Подальші наміри уряду щодо децентралізації можна назвати, навпаки, фрагментарними. Стає очевидним, що реалізація програмних документів Президента, Верховної Ради у частині децентралізації влади відтерміновується.

4. Протягом 2014-2015 рр. було ухвалено низку законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади, а також для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування представляти інтереси територіальних громад. Такими законами стали: ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про засади державної регіональної політики», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації».

5. Бюджетна децентралізація призводить до неоднозначних результатів на практиці. Зокрема, посилюється залежність місцевих бюджетів від трансфертів з центрального бюджету, знижується рівень соціальних видатків, нововведення забирають без належної компенсації стабільні джерела доходів і перекладають на регіон непрофінансовані видатки тощо.

6. Проблематичним є задекларoване проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень місцевих громад щодо користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни. Особливо чутливим моментом є загроза спотворення принципу добровільності на користь примусового злиття територій.

Пропозиції

1. Впроваджувана модель децентралізації не передбачає запобіжників щодо посилення стихійної фрагментації України. Тому державна політика щодо децентралізації повинна бути доповнена розробкою та прийняттям Концепції реінтеграції України, що включатиме в себе такі елементи, зокрема: (а) запровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні; (б) створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України в межах нових функціональних регіонів; (в) подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного простору; (г) розвиток міжрегіональної інфраструктури життєзабезпечення та міжрегіональних економічних кластерів; (ґ) формування єдиного інформаційного та соціокультурного простору, мережі кластерів культурних індустрій та креативної економіки.

2. Найбільшим ризиком, з яким пов'язана реформа децентралізації – є «олігархічна децентралізація», що означає проведення реформ місцевого самоврядування в інтересах регіональної бюрократії, регіональних «баронів» і олігархії. Запобіжником проти такого сценарію є проведення реформи місцевого самоврядування у два етапи. На першому етапі реформи самоврядування повноваження повинні отримати територіальні громади міст та селищ. І лише на другому етапі реформи має вирішуватись питання щодо обсягу повноважень та моделі функціонування інститутів регіонального самоврядування в Україні.

3. Подальша реалізація реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, безумовно, передбачає внесення змін до Конституції України. Доопрацювання пропозицій щодо конституційних змін у частині децентралізації влади може розвиватися за двома сценаріями – «оптимізація» та «модернізація».

Сценарій «оптимізація» передбачає:

- Чітке визначення на рівні Конституції того, що обсяг та зміст повноважень органів місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, є виключно функціональним і не носить представницький характер. Відтак, у поправках до Конституції пропонується чітко зафіксувати те, що о*бласна рада є органом самоврядування, що діє на рівні області, відповідно обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, витікає виключно із необхідності задоволення спільних інтересів громад області*.
- Уточнення та розширення положень, які визначають принципи розмежування повноважень органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування повинно *отримати конституційні гарантії своєї самостійності. Зокрема,* у поправках до Конституції пропонується чітко зафіксувати те, що *орган місцевого самоврядування, що діє на рівні області (обласна рада), не порушує самостійності органу місцевого самоврядування, що діє на рівні району та громади, а органи місцевого самоврядування, що діють на рівні області (обласна рада), не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування району чи громади*.

Сценарій «модернізація» передбачає:

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів. Водночас буде спрощено систему обрання місцевих рад, зменшено загальну кількість депутатів органів самоврядування усіх рівнів та забезпечено безпосередню участь громадян у формуванні інститутів представницької демократії на кожному рівні.

Система самоврядування включатиме ради базового рівня, ради районного рівня (районні збори) та ради обласного рівня (обласні збори). Ради базового рівня – тобто сільські, селищні та міські ради – обиратимуться відповідними громадами. Кожна рада базового рівня зі свого складу обиратиме депутатів для роботи в районних зборах та депутатів для представництва в обласних зборах. Кількість таких депутатів від кожної ради базового рівня визначатиметься за певною квотою, пропорційно населенню громад. Так, на прямих місцевих виборах громадяни обиратимуть депутатів рад базового рівня, частина з яких додатково представлятиме інтереси громад у відповідних районних та обласних зборах.

Ради кожного з рівнів зможуть формувати власні виконавчі комітети, функцією яких буде імплементація рішень відповідних рад у рамках українського законодавства.

Пропонується формувати виконавчі комітети обласних зборів (які можуть називатися обласними урядами) у такий спосіб:

- обласні збори обирають своє керівництво (голову та заступників) і направляють на розгляд Кабінету Міністрів подання з трьома кандидатурами на посаду голови виконавчого комітету обласних зборів;
- за наявністю подання Кабінет Міністрів затверджує голову виконавчого комітету обласних зборів;
- голова виконавчого комітету обласних зборів формує структуру і склад виконавчого комітету, обласні збори їх затверджують.

Виконавчий комітет обласних зборів буде підконтрольний і підзвітний обласним зборам. Питання відповідальності виконавчого комітету обласних зборів можуть ініціювати самі збори та Кабінет Міністрів.

Формування виконавчих комітетів районних зборів відбуватиметься без участі Кабінету Міністрів. Районні збори направлятимуть подання з кандидатурами на посаду голови свого виконавчого комітету вже сформованому виконавчому комітету відповідних обласних зборів. Виконавчий комітет районних зборів буде підконтрольний і підзвітний районним зборам.

На обласному рівні діятимуть державні представники / префекти, що призначатимуться (і звільнятимуться) Президентом України і представлятимуть державну владу в регіонах. Префекти матимуть контрольно-наглядові повноваження щодо законності рішень органів самоврядування. Відповідно, префекти та самоврядні структури не дублюватимуть функції одне одного.

4. На завершальному етапі реформи місцевого самоврядування потрібно буде запровадити більш оптимальну модель територіальної організації влади та провести реформу адміністративно-територіального устрою. З метою формування конкурентоспроможних та здатних до саморозвитку територій та місцевих громад доцільно здійснити їх **об’єднання за територіальним принципом у функціональні регіони (землі**), враховуючи економічні, інфраструктурні, природно-ресурсні, культурні, етнічні, мовні та релігійні уподобання населення. Пропонується дві моделі земельного устрою України на основі добровільного об’єднання місцевих громад без укладання федеративної угоди:

Модель 1 – формування земельного устрою на основі виділення десяти умовних земель в Україні та формування в їх рамках об'єднань місцевих громад.

Модель 2 підпорядкована цілям реінтеграції країни та передбачає формування та інституалізацію Центрального макрорегіону, який покликаний виконати функцію політичного, економічного, історичного і соціокультурного «ядра» країни.

5. Розвиток муніципальної економіки в Україні має стати центральним елементом і метою здійснення економічних реформ та політики децентралізації. Органи самоврядування повинні здійснювати весь комплекс політик, що стимулюватимуть економічний розвиток територій: підтримка підприємницької активності, сприяння залученню інвестицій, розвиток перспективних секторів та вирішення низки міжгалузевих проблем. З метою створення стратегічних рамок необхідно запровадити програмно-цільовий підхід у діяльності органів самоврядування.

Політика щодо розвитку муніципальної економіки в Україні має враховувати позитивний європейський досвід у цій сфері, зокрема щодо застосування таких інструментів, як: комунальні банки, кредитні спілки та будівельні товариства; міжмуніципальне співробітництво; транскордонне співробітництво муніципалітетів; розвиток фондового ринку муніципальних цінних паперів; стимули для розвитку сільського та зеленого туризму; залучення бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів інфраструктури.

Авторський колектив: Андрій Єрмолаєв, Володимир Лупацій, В'ячеслав Потапенко, Ірина Клименко, Валентина Романова, Вадим Ємець, Світлана Таран.