

РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

© 2018 КРАСНОНОСОВА О. М.

УДК 332.1

JEL Classification: O18; P25

Красноносова О. М.

Розширення повноважень територіальних громад у процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні

Фінансові системи повинні забезпечувати реальне зростання вартості, що виникає при здійсненні місцевими органами своїх повноважень. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів, спрямованих на подолання наслідків нерівного розподілу. Метою роботи є уточнення складу та послідовності управлінських заходів з боку органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає поняття територіальної громади таким чином: це жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста. Відповідні населені пункти є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Кожна така одиниця має певні пріоритети розвитку. Погодження пріоритетів є складним завданням. До фінансових функцій органів місцевого самоврядування відноситься формування бюджету. Він включає у себе поняття місцевого бюджету – як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування; районного бюджету – як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад селищ і міст районного підпорядкування і виконання місцевих програм, і здійснення бюджетного вирівнювання; обласного бюджету – як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм і здійснення бюджетного вирівнювання. Розвиток місцевого самоврядування в Україні та реформування територіального устрою вимагають використання нових інструментів і методів стратегічного управління діяльністю місцевих громад, погодження пріоритетів їх розвитку, формування нової структури відносин між центром і периферією. Розвиток місцевого самоврядування характеризується перерозподілом владних повноважень на користь периферії та інституційної багатополарності, що потребує подальшого поглибленого дослідження можливості узгодження пріоритетів розвитку територіальних громад у межах адміністративних територій.

Ключові слова: громада, територіальна громада, владні повноваження, місцеве самоврядування.

Рис.: 2. **Бібл.:** 12.

Красноносова Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: krasnonosova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0863-3705

Researcher ID: N-4863-2018

Spin: 5827-3639

УДК 332.1

JEL Classification: O18; P25

Красноносова Е. Н. Расширение полномочий территориальных общин в процессе развития местного самоуправления в Украине

Финансовые системы должны обеспечивать увеличение стоимости, возникающие при осуществлении местными органами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на преодоление последствий неравного распределения. Целью работы является уточнение состава и последовательности управленческих мер со стороны органов местного самоуправления. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет понятие территориальной общины следующим образом: это жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города. Соответствующие населенные пункты являются самостоятельными административно-территориальными единицами. Каждая такая единица имеет определенные приоритеты развития. Согласование приоритетов является сложной задачей. К финансовым функциям органов местного самоуправления относится формирование бюджета. Он включает в себя понятие местного бюджета – как план образования и исполь-

UDC 332.1

JEL Classification: O18; P25

Krasnonosova O. M. Expansion of Authorities of Territorial Communities in the Development of Local Self-Government in Ukraine

Financial systems should ensure an increase in costs that arise when local governments exercise their powers. Protection of weaker financial institutions of local self-government requires the introduction of financial equalization procedures or equivalent measures aimed at overcoming the consequences of unequal distribution. The aim of the work is to clarify the composition and sequence of management measures on the part of local governments. The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" defines the concept of a territorial community as the inhabitants united by permanent residence within a village, settlement or city. The corresponding localities are independent administrative territorial units. Each of the units has certain development priorities. Reconciling priorities is a difficult task. The formation of the budget relates to financial functions of local government bodies. It includes the concept of the local budget – as a plan for the formation and use of financial resources necessary to ensure functions and powers of local governments; the district budget – as a plan for the formation and use of financial resources necessary to ensure common interests of the territorial communities of villages and towns of

зовання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування; районного бюджету – як план формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення загальних інтересів територіальних громад сіл і сіл районного підпорядкування і виконання місцевих програм, і здійснення бюджетного вирівнювання; обласного бюджету – як план формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення загальних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм і здійснення бюджетного вирівнювання. Розвиток місцевого самоврядування в Україні і реформування територіального устрою вимагають використання нових інструментів і методів стратегічного управління діяльністю місцевих громад, узгодження пріоритетів їх розвитку, формування нової структури відносин між центром і периферією. Розвиток місцевого самоврядування характеризується перерозподілом властних повноважень на користь периферії і інституціональної поліполярності, вимагає подальшого углибоного дослідження можливостей узгодження пріоритетів розвитку територіальних громад в межах адміністративних територій.

Ключові слова: суспільство, територіальна громада, властні повноваження, місцеве самоврядування.

Рис.: 2. Бібл.: 12.

Красноносова Елена Николаевна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу макроекономічної політики і регіонального розвитку, Научно-дослідницький центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пер. Інженерний, 1а, 2 ет., Харків, 61166, Україна)

E-mail: krasnonosova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0863-3705

Researcher ID: N-4863-2018

Spin: 5827-3639

regional subordination, implementation of local programs and budgetary alignment; the regional budget – as a plan for the formation and use of financial resources necessary to ensure common interests of territorial communities, implementation of local programs and budgetary alignment. The development of local self-government in Ukraine and the reform of the territorial structure require using new tools and methods for strategic management of activities of local communities, harmonization of priorities for their development, and formation of a new structure of relations between the center and the periphery. The development of local self-government is characterized by the redistribution of power in favor of the periphery and institutional multipolarity, requires further in-depth research of the possibility for coordinating the development priorities of territorial communities within administrative territories.

Keywords: society, territorial community, governance, local self-government.

Fig.: 2. Bibl.: 12.

Krasnonosova Olena M. – Candidate of Sciences (Economics), Senior Research Fellow of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: krasnonosova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0863-3705

Researcher ID: N-4863-2018

Spin: 5827-3639

Актуальність теми. Значні зміни у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування внесли положення Європейської Хартії [1]. Щодо утворення структур місцевого самоврядування згідно з Хартією «місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначити свої внутрішні адміністративні структури, які вони мають намір створити, з тим щоб ті відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління» [1]. Такі положення чітко окреслили необхідність визначення меж розширення повноважень територіальних громад і визначення пріоритетів у розвитку місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Стосовно бюджетів місцевого самоврядування положеннями Європейської Хартії [1] передбачається, що частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має поповнюватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких органи місцевого самоврядування мають право визначити в межах, які встановлені законом.

Фінансові системи повинні забезпечувати реальне зростання вартості, що виникають при здійсненні місцевими органами своїх повноважень. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів, спрямованих на подолання наслідків нерівного розподілу. Метою є уточнення

складу та послідовності управлінських заходів з боку органів місцевого самоврядування.

Результат. Згідно з Конституцією України [2] місцева самоврядування являє собою права територіальної громади, а саме жителів села, селища або міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України. Територіальна громада може бути також представлена добровільним об'єднанням жителів кількох сіл у сільську громаду.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] регламентує поняття територіальної громади таким чином: це жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста. Відповідні населені пункти є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, територіальна громада може бути представлена добровільним об'єднанням жителів кількох сіл, якщо ці села мають єдиний адміністративний центр. Адміністра-тивно-територіальною одиницею місцевої громади може бути область, район, місто, район у місті, селище, село.

Формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування, є пряме голосування або місцевий референдум [3]. Для вирішення питань місцевого значення збираються загальні збори всіх або частини жителів села, селища, міста, що зацікавлені у цьому питанні.

Представницьким органом місцевого самоврядування є рада, яка як виборний орган складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [3]. Виконавчі органи ради створюються сільськими, селищними, міськими, а у містах – районними радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством [3].

Органи самоорганізації населення згідно з Законом [3] є представницькими, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Як добровільна форма адміністративно-територіальних об'єднань має право на існування старостинський округ. Він являє собою частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», [4]. На цій території мають бути розташовані адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, а також один або декілька населених пунктів. Територія має бути визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів цих населених пунктів старостою. Місцеве самоврядування забезпечене фінансуванням відповідно до законодавства.

До фінансових функцій органів місцевого самоврядування відноситься формування бюджету. Він включає у себе поняття місцевого бюджету як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування, районного бюджету як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад селищ і міст районного підпорядкування, виконання місцевих програм і здійснення бюджетного вирівнювання, та обласного бюджету як плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм і здійснення бюджетного вирівнювання [5]. Крім того, розрізняють поняття поточного бюджету як доходів і видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків, і бюджет розвитку як доходів і видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази [5]. Мінімальний бюджет місцевого самоврядування являє собою розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою [5].

При формуванні місцевих бюджетів, окрім фіскальних податків і зборів, існує також добровільна форма самоподаткування – це залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Порядок надання перерозподілених ресурсів погоджується належним чином з органами місцевого самоврядування.

Отже, враховуючи основні положення Хартії [1], регламентацію дій органів місцевого самоврядування відображено на рис. 1.

Вже на сучасному етапі євроінтеграційного процесу нашої країни виникає необхідність осмислення та впровадження дій, які забезпечать європейські стандарти розвитку територій. Враховуючи важливість положень Хартії, державне регулювання розвитку територій має бути спрямовано на реформування місцевого самоврядування методами децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад. Ні децентралізація, ні консолідація, ні стратегічне планування неможливі без адміністративно-територіальної реформи кардинального характеру та змісту.

Одним із основних існуючих на європейському просторі у XXI ст. напрямів удосконалення адміністративно-територіального устрою є укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць.

Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині XX ст. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40 %, Німеччина – на 41 %, Швеція – 74 %, Данія – 75 %, Об'єднане Королівство – на 79 %, [6; 8–12].

Чинниками визначених перетворень стали: невідповідність адміністративно-територіальних одиниць щільності населення, неможливість співставлення за господарсько-економічним потенціалом, низька ефективність бюджетних відносин, консолідація матеріально-фінансового потенціалу територій, раціональність і більша ефективність регіонального управління.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і задач зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови цієї форми публічної влади.

Особливо гостро ця проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 70-х років минулого століття на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі – майже в 2 рази, в Угорщині – у 2,2 разу, у сучасних Чехії та Словаччині – у 2,8 разу. На початку 90-х років минулого століття у більшості цих країн відбулися зворотні процеси, а саме подрібнення територіальних одиниць, що стало запорукою демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 разу, в Чехії – майже на 50 %, а кількість Словачьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20 %. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим [7].

В результаті процесу подрібнення сучасна Центральна та Східна Європа має [6; 8–12]:

- країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія),
- країни, територіальна система яких є висококонсолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща),
- невелику кількість країн з середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

Зокрема, муніципалітети, у яких проживає менше 500 громадян, становлять майже 60 % основних одиниць в Чехії, більше 40 % – у Словаччині та близько 15 % –

за принципами побудови	демократії
	децентралізації
	користуються значною самостійністю щодо повноважень і порядку їх здійснення
за діяльністю	регламентувати значну частину публічних справ і керувати нею
	діяти в інтересах місцевого населення
за компетенціями	самостійно визначати свої внутрішні адміністративні структури
	самостійно визначати розмір місцевих податків і зборів
за обмеженнями	встановлені законом країни
	здійснення повноважень властями, які мають найтісніший контакт з громадянами
	реалізація ініціатив, які належать до їх компетенції і не належать іншому органу влади
за джерелами фінансування	формування місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів
	перерозподіл ЦО ресурсів погоджувати з органами місцевого самоврядування
	фінансова підтримка більш слабких у фінансовому відношенні суб'єктів

Рис. 1. Регламентация дії органів місцевого самоврядування згідно зі змістом Європейської Хартії [1]

в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жоден муніципалітет не нараховує менше 1000 громадян і дуже мало нараховують менше 2000. Великі територіальні одиниці, тобто більше 10000 громадян, складають 90 % всіх місцевих органів самоврядування в Литві та Югославії, дві третини – в Болгарії, 1/3 – в Польщі, проте лише менше 5 % – в Латвії, Естонії, Угорщині і трошки більше 2 % – в Чехії та Словаччині [6–12].

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

- стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;
- адміністративне укрупнення.

Як приклад стимулювання можна навести Фінляндію, де примусові об'єднання не проводилися з 1917 року. Політика укрупнення муніципалітетів Фінляндії ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з Державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час привели

до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалися так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований, він збільшувався у разі, підставою слугувало:

- об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.;
- збільшення числа комун, що об'єднувалися;
- здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Виключно адміністративний характер мали укрупнення, які були застосовані в Чехії, Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун і перегляд їх територій хоча і проводився за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням [7].

Прикладом комбінування є Латвія, де поетапно застосовувалися обидва методи, які реалізовувалися таким чином: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів із фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації

з державного бюджету у розмірі 1–5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [8–12].

Схематично проведення адміністративно-територіальних змін наведено на рис. 2. Серед заходів щодо пом'якшення реалізації реформи більшість країн передбачають:

- адаптацію у часі, оскільки перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20–30 років [7], в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15–16 років;
- поступовість виконання, оскільки реформування вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій;
- широке урахування думки населення.

Виникає необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при підготовці та опрацюванні концепції реформи.

В основному Законі ФРН, Конституції Італійської Республіки; Конституції Болгарії передбачене проведення обов'язкової консультації з громадськістю.

Висновок. Розвиток місцевого самоврядування в Україні та реформування територіального устрою вимагають використання нових інструментів і методів стратегічного управління діяльністю місцевих громад, погодження пріоритетів їх розвитку, формування нової структури відносин між центром і периферією. Розвиток місцевого самоврядування характеризується перерозподілом владних повноважень на користь периферії та інституційної багатополлярності, що потребує подальшого поглибленого дослідження можливості узгодження пріоритетів розвитку територіальних громад у межах адміністративних територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 01.01.2016 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 25.12.2015 № 925-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
6. FAOSTAT Database Collections. URL: <http://apps.fao.org/page/collections>
7. Сало И. Административно-территориальная реформа в Польше и Чехии. URL: <http://blog.i.ua/community/666/188717/>
8. A comparison of structural reform scenarios across the EU member states Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth / Francesca Di Auria, Andrea Pagano, Marco Ratto, Janos Varga // European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications. Brussels, Belgium, 2009. No. 392. 50 p.
9. Bogomolova T. PROST – Pension Reform Options Simulation Toolkit. World Bank, HDNSP. Washington, D.C. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1311876774743/bogomolova-prost>
10. Economic Survey of Europe in 1993–1994. UN., N.Y. and Geneva, 1994. 167 p.
11. Główni odbiorcy polish market (udział procentowy). URL: <http://www.polishmarket.com.pl/document/:18868>, Budget.html
12. Кизим М. О., Белікова Н. В., Моцицька Т. О. Соціально-економічний розвиток та адміністративно-територіальний устрій регіонів України. Харків : ВД «ІНЖЕК», 2011. 256 с.

REFERENCES

- Bogomolova, T. "PROST - Pension Reform Options Simulation Toolkit" World Bank, HDNSP. Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1311876774743/bogomolova-prost>
- Di Auria, F. et al. "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth". *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications* Brussels, Belgium, no. 392 (2009).
- Economic Survey of Europe in 1993-1994* UN., New York and Geneva, 1994.
- FAOSTAT Database Collections. <http://apps.fao.org/page/collections>
- "Główni odbiorcy polish market (udział procentowy)" <http://www.polishmarket.com.pl/document/:18868,Budget.html>
- Kyzym, M. O., Bielikova, N. V., and Moshchyt'ska, T. O. *Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok ta administratyvno-terytorialnyi ustrii rehioniv Ukrainy* [Socio-economic development and administrative-territorial structure of regions of Ukraine]. Kharkiv: VD «ІНЖЕК», 2011.
- [Legal Act of Ukraine] (1996). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
- [Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
- [Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
- Salo, I. "Administrativno-territorialnaya reforma v Polshe i Chexii" [Administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic]. <http://blog.i.ua/community/666/188717/>
- "Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia" [European Charter of Local Self-Government]. http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036

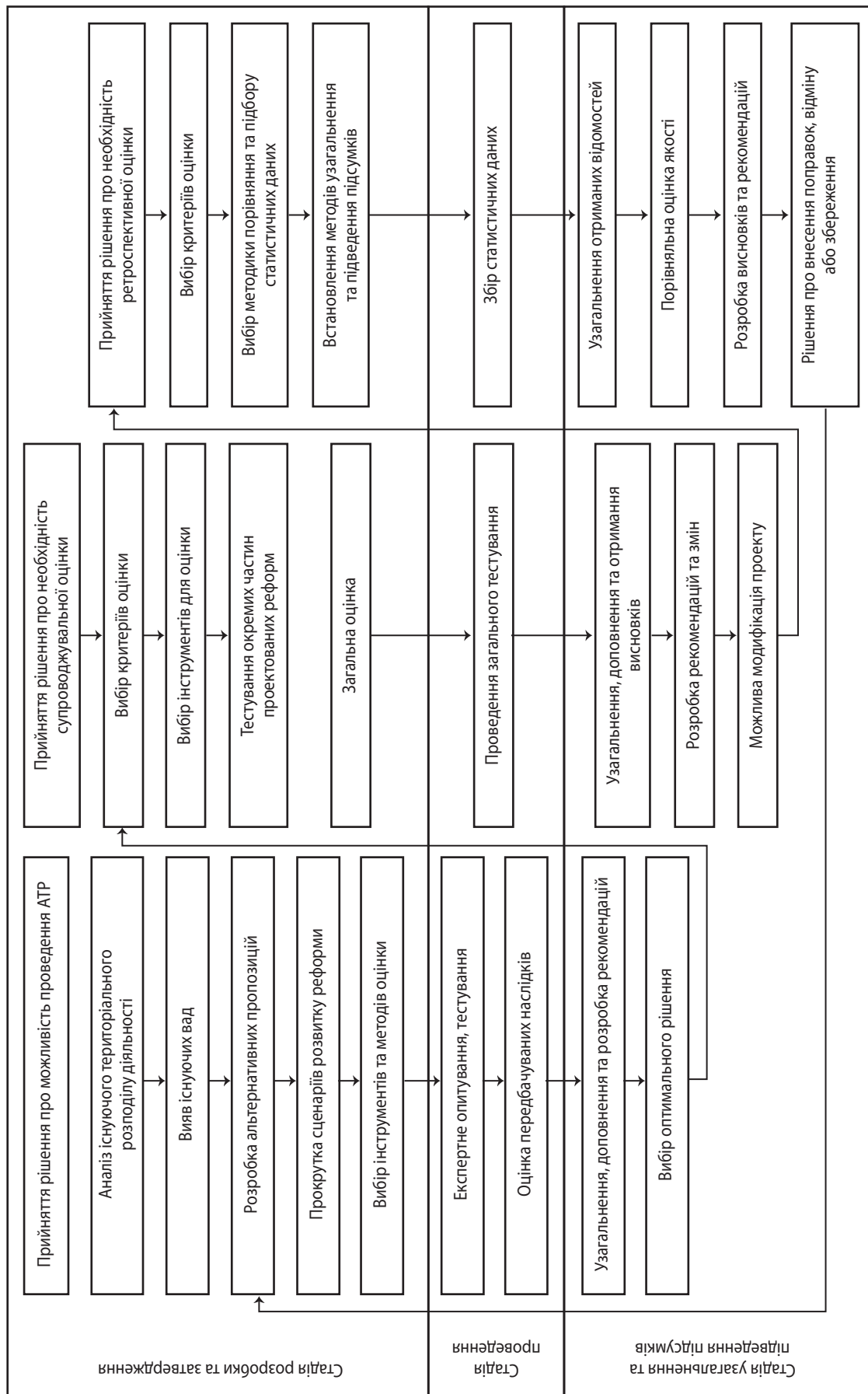


Рис. 2. Схема порядку проведення адміністративно-територіальних змін