

М.Е. Омаров\*  
Б.К. Рахимбекова

Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, Алматы, Казахстан

\*Автор для корреспонденции: rahimbekovabakyt@gmail.com

## Сравнительный анализ моделей местного самоуправления Украины

**Аннотация.** В настоящей статье представлено сравнение моделей местного самоуправления в Украине до реформы децентрализации, в период реформы и после завершения активной фазы реформы. Поскольку реформа децентрализации в Украине началась в 2014 году и в том или ином виде продолжается в настоящее время, был взят промежуток в течение 2013 – 2021 годов. Произведен обзор истории становления и развития местного самоуправления в Украине, начиная с получения этой страной независимости в 1991 году. Проведен анализ основных нормативных правовых актов, регулирующих положение местного самоуправления в Украине, в том числе в предыдущих редакциях. Проанализирован объем полномочий органов местного самоуправления базового, районного и областного уровней. Определены основные налоги и сборы, поступающие в бюджеты органов местного самоуправления до реформы, в период проведения реформы и после завершения активной фазы реформы. Произведена оценка динамики объемов бюджетных поступлений органов местного самоуправления, на примере Дрогобычской городской территориальной громады. Объяснено увеличение объема полномочий органов местного самоуправления базового уровня, а также районного и областного уровней. Оценена эффективность вышеуказанной реформы, а также обозначены некоторые проблемы. Дано заключение относительно возможности использования украинского опыта в условиях Республики Казахстан.

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, Украина, местные органы власти, местные бюджеты.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6887/2022-140-3-80-98>

Поступила: 13.01.2022 / Одобрена к опубликованию: 29.06.2022

### Введение

Актуальность настоящей статьи обусловлена необходимостью проведения реформы местного самоуправления в Республике Казахстан. Об этом заявлял Президент Республики Казахстан К. Ж. Токаев в ходе своего послания народу Казахстана [1]. В 2021 году, в Казахстане была принята Концепция развития местного

самоуправления до 2025 года [2], в которой были обозначены основные аспекты изменений в области местных органов власти. В частности, в концепции содержатся пункты, направленные на внедрение института прямых выборов акимов сельских и поселковых округов и городов районного значения (то есть, глав административно-территориальных единиц третьего уровня), а в последствии акимов районов и городов областного

значения (то есть, глав административно-территориальных единиц второго уровня). В этой связи, на наш взгляд, важно рассмотреть опыт других государств, которые эффективно проводят или провели у себя реформу местного самоуправления и децентрализации государственной власти. Однако, при изучении зарубежного опыта, важно принять во внимание следующие факторы. Во-первых, страна, зарубежный опыт которой исследуется, должна иметь схожие стартовые (дореформенные) условия с Республикой Казахстан в области административно-территориального устройства, обладать похожими на Казахстан условиями в области исторического и культурного наследия. Во-вторых, изучаемый зарубежный опыт должен быть успешным, по оценкам населения и экспертов. Таким образом, на наш взгляд, следует обратить внимание на Украину, которая начиная с 2015 года активно проводит реформу децентрализации государственной власти. Старт данной реформы был дан посредством принятия Концепции реформирования местного самоуправления территориальной организации власти в Украине, в рамках которой были определены основные ориентиры в проведении данной реформы [3]. В частности, реформой предусматривается изменение административно-территориального устройства страны, появление новых административно-территориальных единиц (громад), перераспределение властных полномочий и финансовых ресурсов на места, а также изменение принципа взаимодействия между центральной властью и органами местного самоуправления. Реформа децентрализации в Украине признается наиболее успешной из всех реформ в Украине, произошедших после смены власти в 2014 как населением [4], так и международными организациями. В этой связи изучение украинского опыта представляется нам важным в контексте дальнейших реформ местного самоуправления в Казахстане.

Целью настоящей работы является проведение сравнительного анализа

между старой и новой моделями местного самоуправления в Украине для выявления наиболее существенных преимуществ реформы децентрализации. Данная цель реализуется, путем выполнения следующих задач:

- 1) обзор наиболее значимых теоретических и практических работ по проблеме децентрализации;
- 2) осуществления анализа нормативно-правовых актов для выявления правового положения местного самоуправления в Украине;
- 3) проведение сравнительного анализа между старой и новой моделями местного самоуправления в Украине;
- 4) определение преимуществ новой модели местного самоуправления в Украине, по результатам сравнительного анализа.

Объектом исследования настоящей статьи являются предыдущая и действующая модели местного самоуправления в Украине. Предметом исследования настоящей статьи является изучение преимуществ новой модели местного самоуправления в Украине, возникшей вследствие реформы децентрализации, в сравнении со старой моделью местного самоуправления.

Научная новизна настоящей статьи состоит в том, что в ней изучено реформирование системы местного самоуправления в Украине, в контексте возможного использования данного опыта в Казахстане. На сегодняшний день, в казахстанском научном сообществе недостаточно изучен опыт реформирования местного самоуправления в постсоветских государствах, в том числе в Украине. Так, проблемам местного самоуправления и децентрализации посвящены работы таких отечественных авторов, как Ш. Б. Халикова [5] [6], Р. И. Ерманкулова и Б. Ж. Альмухамбетова [7], А. М. Белиспаев [8], Ж. Санхаева и А. Арзикулов [9], М. Б. Кенжегузин и С. А. Абдулаев [10], Р. Асаубаев [11], Е. Адамбаев и А. Кантарбаева [12], К. С. Мухтарова, А. Т. Мылтыкбаева и Л. Ж. Аширбекова [13], а также ряд других авторов.

## Методология

В качестве методологической основы проведения настоящего исследования, были выбраны два метода теоретического исследования, которые позволяют наиболее точно, на наш взгляд, рассмотреть исследовательский вопрос. В качестве методов, использованных в настоящем исследовании, были выбраны:

- метод анализа документов, направленный на обзор и изучение нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления и децентрализации в Украине, поскольку именно правовое положение и законодательное регулирование дает наиболее полное представление об исследуемом объекте;

- сравнительный анализ, направленный на сопоставление моделей местного самоуправления до начала реформы децентрализации, в ходе ее реализации и после завершения ее активной стадии, а также на выявление наиболее существенных различий, преимуществ и недостатков всех моделей.

## Обсуждение

Для более глубокого понимания сущности исследуемой проблемы, на наш взгляд, необходимо прежде всего обратиться к историческому контексту формирования системы местного самоуправления в Украине, определить правовое положение местного самоуправления в Украине и произвести обзор имеющейся научной литературы по данной проблематике.

История формирования местного самоуправления в Украине начинается с получением страной независимости в 1991 году. Во многом, существовавшая ранее модель местного самоуправления в Украине являлась наследием советской системы. Как отмечает В. В. Утвенко, изменение советских принципов организации местного самоуправления началось с принятия в 1992 году Закона Украины «О представителях Президента Украины», который сформировал

исполнительную вертикаль власти из представителей Президента на областном и районном уровнях, которые осуществляли исполнительную власть и контролировали органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими делегированных государственных функций и соблюдения Конституции и Законов Украины [14, 180 с.]. С принятием данного закона, утратил силу еще советский Закон «О местных советах народных депутатов Украинской ССР». В том же 1992 году, был принят новый Закон «О местных советах народных депутатов и местное и региональное самоуправление», согласно которому на уровне областей и районов, советы народных депутатов лишались собственных исполнительных органов и наделялись исключительно представительскими полномочиями. Местное самоуправление продолжало сохраняться только на уровне населенных пунктов [14, 181 с.]. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация, когда на уровне областей и районов имелась выборная представительная власть, но отсутствовала исполнительная власть, поскольку главы исполнительных администраций областей и районов назначались из центра, без какого-либо согласования с представительными органами областей и районов. С принятием данных законов, местный характер власти был фактически разделен на местное самоуправление и региональное самоуправление. В. В. Утвенко отмечает, что территориальной основой местного самоуправления стали сельский совет, поселок, города, а регионального самоуправления – район и область. На базе исполнительных комитетов областей, городов с особым статусом (Киев и Севастополь), а также районов создавались государственные администрации, руководители которых назначались Президентом Украины, что привело к конфронтации между руководителями областных и районных советов, а также городских советов Киева и Севастополя, и главами областных и районных администраций, назначаемых Президентом [14, 181 с.].

В 1994 году, Верховная Рада Украины приняла Закон «О формировании местных органов власти и самоуправления», согласно которому был упразднен институт местной государственной администрации, а главы советов (мэры) начали избираться путем прямых выборов, непосредственно населением и одновременно становились главами соответствующих исполнительных комитетов местных советов [14, с. 181]. Таким образом, на местном уровне была ликвидирована двойственная система формирования местных органов власти, однако на уровне областей, районов и городов Киев и Севастополь, она продолжала сохраняться. В 1995 году, был принят Закон «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине», который был призван ликвидировать двойственную систему. В соответствии с данным законом, главы областных и районных советов, а также советов городов Киев и Севастополь должны были назначаться Президентом Украины главами соответствующих государственных администраций. Однако, в том же 1995 году, был заключен Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины, в соответствии с которым, назначение глав государственных администраций вновь перешло в компетенцию Президента Украины [14, 182 с.].

Новым витком в развитии местного самоуправления в Украине стало принятие в 1996 год Конституции Украины [15], содержащей нормы про местное самоуправление, а также принятие в 1997 году Закона Украины «О местном самоуправлении» [16]. И хотя принятие новой Конституции и закона фактически не изменили двойственную систему формирования местных органов власти на уровне областей, районов, а также городов с особым статусом, тем не менее, они положили конец законодательной неразберихе и постоянному изменению порядка формирования местных органов власти. С принятием новой Конституции и Закона, система местного самоуправления, а также

структура органов местного самоуправления, в целом оставались неизменными вплоть до начала так называемой «Реформы децентрализации» в 2014 году. Поправки, вносимые в Закон, были преимущественно техническими и не имели концептуальных отличий. В целом, сложившаяся до реформы структура органов местного самоуправления, хорошо описана в работе О. М. Руденко, И. В. Козюры, Н. В. Ткаленко и В. Г. Маргасовой [17]. Авторы описывают старую модель местного самоуправления в Украине следующим образом:

1) первый уровень:

- областные (городские) государственные администрации (исполнительные органы), осуществляющие от имени государства исполнительную власть на территории области (города с особым статусом), главы которых назначаются Президентом, по представлению Кабинета Министров Украины;

- областные (городские) советы, которые являются представительными органами местного самоуправления на уровне области (города с особым статусом) и осуществляют преимущественно контрольные функции, утверждают бюджет и областные программы развития. Областные (городские) советы избираются непосредственно населением соответствующих областей (городов с особым статусом) по смешанной, пропорционально-мажоритарной системе;

2) второй уровень:

- районные государственные администрации, которые осуществляют исполнительную власть на районном уровне и не являются исполнительными органами районных советов. Главы районных государственных администраций также назначаются на должность Президентом Украины, по представлению Кабинета Министров Украины;

- районные советы, которые являются представительными органами местного самоуправления на уровне районов и осуществляют преимущественно контрольные функции, а также утверждает бюджет и

программы развития на уровне районов. Также, как и областные советы, районные советы избираются непосредственно жителями соответствующих районов;

3) третий уровень:

- исполнительные комитеты городских, поселковых и сельских советов, которые являются коллегиальными исполнительными органами и осуществляют исполнительную власть на территории соответствующих городов, поселков и сел. Исполнительные комитеты, в отличие от областных и районных государственных администраций являются автономными в своих действиях и подотчетны непосредственно тому совету, который их формирует. Возглавляются исполнительные комитеты городскими (поселковыми, сельскими) головами, которых избирают жители соответствующих населенных пунктов, путем прямого голосования;

- городские, поселковые и сельские советы, которые являются представительными органами соответствующих населенных пунктов, однако в отличие от областных и районных советов, они не просто осуществляют контрольные функции и утверждают бюджеты населенных пунктов, но и непосредственно осуществляют формирование исполнительных комитетов и их структурных подразделений, совместно с головами [17, 89-92 с.].

Новым этапом в развитии местного самоуправления в Украине стало начало реформы Децентрализации в Украине в 2014 году. 1 апреля 2014 года, Распоряжением Кабинета Министров Украины № 333-р, была принята Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которая положила начало процессу децентрализации и создания новой модели местного самоуправления. В данной Концепции перечислены как существующие проблемы, связанные с местным самоуправлением, так и пути их возможных решений. В качестве основных проблем местного самоуправления, Концепция указывает на такие недостатки, как:

1) чрезмерная раздробленность территориальных громад (общин), в которых проживает недостаточное количество населения для эффективного выполнения функций органов местного самоуправления, а также диспропорция административно-территориального устройства;

2) недостаток финансовых ресурсов для эффективного выполнения функций органов местного самоуправления, в том числе из-за небольшой численности населения, а также дотационность 70% бюджетов местного самоуправления;

3) конфликт компетенции между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти (РГА, ОГА);

4) ухудшение качества и доступности государственных услуг, в связи с недостаточностью ресурсов подавляющего большинства органов местного самоуправления для осуществления собственных и делегированных полномочий [3].

В качестве основных задач по решению вышеуказанных проблем, Концепция выделяет следующие механизмы:

1) обеспечение доступности и качества государственных услуг, посредством их территориальной доступности, что предполагает их оказание на территории самой громады (общины), независимую материально-техническую базу для предоставления услуг, открытость и доступность информации;

2) оптимальное распределение полномочий между органами местного самоуправления, органами регионального управления и центральными государственными органами, которые реализуют исполнительную власть на местах. В рамках Концепции предполагается, что в компетенцию органов местного самоуправления базового уровня должны войти такие сферы, как местное экономическое развитие (привлечение инвестиций, развитие предпринимательства), развитие местной инфраструктуры,

планирование развития территории громады (общины), решение вопросов застройки территории, благоустройство территории, предоставление жилищно-коммунальных услуг, организация пассажирских перевозок на территории общины, гражданская безопасность, тушение пожаров, управление школьным и дошкольным образованием, оказание услуг скорой медицинской помощи, развитие культуры и физической культуры, предоставление административных услуг и социальной помощи через специальные центры. В компетенцию органов местного самоуправления районного уровня должны были войти такие сферы, как воспитание и обучение детей в школах-интернатах, а также предоставление медицинских услуг второго уровня. В компетенцию органов местного самоуправления областного (городского) уровня должны были войти такие сферы, как региональное развитие, охрана окружающей среды, профессионально-техническое образование, предоставление высокоспециализированной медицинской помощи, развитие культуры, спорта и туризма, развитие областной инфраструктуры (областные и межрайонные автомобильные дороги, межрайонные и межобластные транспортные маршруты общего пользования). В компетенции региональных структурных подразделений центральных государственных органов, планировалось оставить такие сферы, как санитарно-эпидемиологическая защита, социальная защита населения, казначейское обслуживание, регистрация актов гражданского состояния;

3) создание обоснованной территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на местах, с целью доступности и необходимого качества государственных услуг, которая предполагает создание новой административно-территориальной единицы – объединенной территориальной громады (ОТГ), в которую должны объединяться города, поселки и села, создавая при этом новые исполнительные и представительные органы.

Территория объединенной территориальной громады должна соответствовать доступности основных государственных услуг (например, время для оказания скорой медицинской помощи и пожарной помощи не должно превышать 30 минут);

4) создание необходимых материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий, что предполагает перераспределение поступления некоторых видов налогов и других платежей в бюджеты ОТГ, установление межбюджетных отношений между государственным бюджетом и бюджетами ОТГ, наделение ОТГ правом регулирования ставок местных налогов и сборов, предоставление ОТГ доступа к кредитным ресурсам, передача в коммунальную собственность ОТГ земель, находящихся на их территории, наделение ОТГ правом проведения местных референдумов и т.д. [3].

После утверждения данной Концепции, начался этап активной реализации реформы децентрализации. В первую очередь, 24 июля 2014 года, был принят Закон «О сотрудничестве территориальных громад», который создал инструмент совместного решения проблем нескольких территориальных громад в области утилизации и переработки отходов, а также развития совместной инфраструктуры [18].

28 декабря 2014 года, были внесены изменения в Бюджетный кодекс Украины [19], касающиеся реформы межбюджетных отношений между местными бюджетами и государственным бюджетом, которая разрешила взаимодействие между всеми бюджетами Украины напрямую (до реформы, не допускалось взаимодействие между государственным бюджетом и районными и местными бюджетами), а также на перераспределение поступлений из государственного бюджета в местные бюджеты. В тот же день, были внесены изменения в Налоговый кодекс Украины [20].

5 февраля 2015 года, был принят Закон «О добровольном объединении территориальных

громад», который дал возможность городам, поселкам и селам объединяться в новые административно-территориальные единицы ОТГ, а также определил порядок данного объединения, решение вопросов органов местного самоуправления и государственной поддержки. Кроме того, данный закон внедрил новый институт – старост села, который представляет интересы сельчан в руководящих органах ОТГ [21]. В тот же день, Верховная Рада Украины приняла также Закон «Об основах государственной региональной политики», который определил основные принципы регионального развития, а также правила государственной поддержки органов местного самоуправления [22].

Изменения также коснулись вышеупомянутых Законов «О местном самоуправлении» и «О местных государственных администрациях», в ходе которых, органам местного самоуправления базового уровня были предоставлены полномочия в области оказания административных услуг, таких как регистрация места проживания, выдача паспортов, государственная регистрация физических и юридических лиц, предприятий, гражданских объединений, регистрация актов гражданского состояния, имущественных прав и решение земельных вопросов [16][23].

Второй этап децентрализации начался в 2020 году. Целью данного этапа являлась оптимизация административно-территориальных единиц базового и районного уровня, окончательное утверждение списка ОТГ на всей территории Украины, создание нового районного разделения, утверждение административных центров и территорий ОТГ. 12 июня 2020 года, Кабинет Министров Украины принял 24 распоряжения «Об обозначении административных центров и утверждении территорий территориальных громад» по каждой области Украины. В рамках данных распоряжений, было создано 1469 ОТГ (вместо 12 000 ранее) [24]. 17 июля 2020 года, Верховная Рада Украины приняла Постановление №

3650 «О создании и ликвидации районов», в соответствии с которым, количество районов в Украине сократилось с 490 до 136 [25].

Таким образом, можно сделать вывод, что активная фаза реформы децентрализации и создания новой модели местного самоуправления, заняла в общей сложности 6 лет. Однако, реформа в настоящий момент не закончена и будет продолжаться далее.

## Результаты

Переходя непосредственно к сравнительному анализу старой и новой моделей местного самоуправления в Украине, а также анализу эффективности реформы децентрализации, необходимо, на наш взгляд, сосредоточить внимание на следующих факторах. Во-первых, объем полномочий, которые имели органы местного самоуправления всех уровней до реформы и имеют в настоящее время, после реформы. Наличие большого количества полномочий у органов местного самоуправления базового уровня является показателем эффективности проведенной реформы, поскольку они позволяют им более эффективно и оперативно решать поставленные перед ними задачи, а также более эффективно оказывать государственные услуги населению, проживающему непосредственно на местах. Во-вторых, количество налогов и других платежей, которые поступают непосредственно в бюджет органов местного самоуправления всех уровней. Зачастую, серьезным препятствием к эффективному выполнению органами местного самоуправления базового своих функций, является недостаточный объем финансирования, поскольку в централизованных системах, большая часть налогов и сборов поступает в государственный бюджет, а уже после этого, идет распределение финансирования по регионам. Одной из целей реформы децентрализации в Украине, была в том числе бюджетная и финансовая децентрализация, при которой определенным объемом налогов и сборов

должен был оставаться непосредственно на местах. В-третьих, необходимо сравнить объем бюджетных доходов и расходов ОТГ, районных и областных государственных администраций до реформы местного самоуправления и после нее. Увеличение бюджетных поступлений ОТГ является свидетельством эффективности проведенной реформы, поскольку это дает органам местного самоуправления больше возможностей и ресурсов для эффективной реализации своих функций.

Для более наглядной демонстрации изменений, произошедших в ходе реформы местного самоуправления и децентрализации, информация будет отображена визуально, в виде графиков, таблиц и диаграмм. В качестве временного промежутка, нами будет взят отрезок начиная с 2013 года (до начала реформы) по 2021 год (конец активной фазы реформы). Данные будут отображены с периодичностью в четыре года: за 2013, 2017 (как промежуточный этап), а также за 2021 годы.

На рисунке 1 представлен объем собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления (исполнительных и представительных) базового уровня за 2013, 2017, 2021 годы.

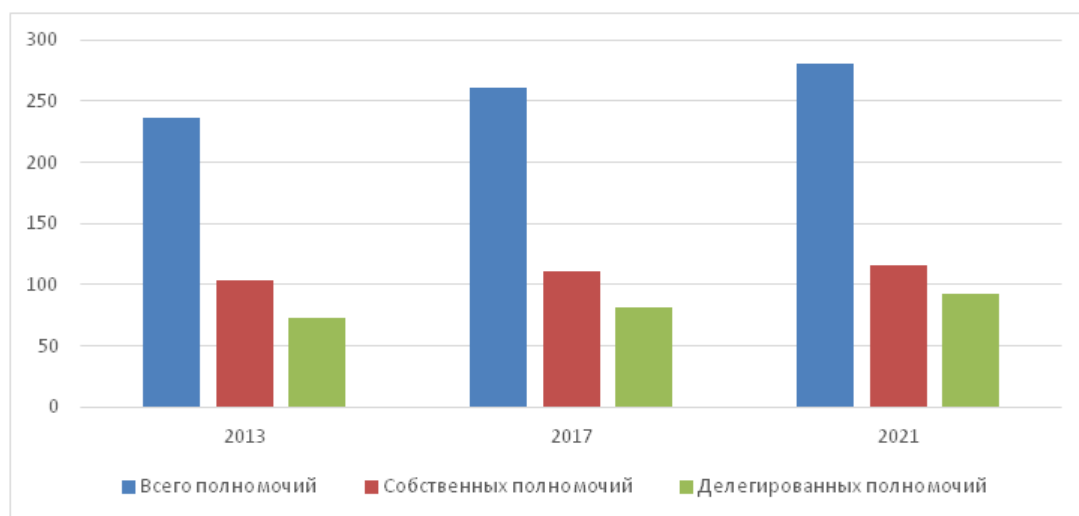
Как видно из рисунка 1, объем полномочий органов местного самоуправления в ходе проведения реформы децентрализации существенно вырос. В 2013 году, органы местного самоуправления имели 237 видов полномочий. В 2017 году, данный показатель возрос до 261 вида, а в 2021 году – до 281 вида. Возрос также объем собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления. Объем собственных полномочий в 2013 году составлял 104 вида, в 2017 году – 111 видов, а в 2021 году – 116 видов. Объем делегированных полномочий в 2013 году составлял 73 вида, в 2017 году – 81 вид, а в 2021 году 92 вида. Таким образом, это свидетельствует о расширении компетенции органов местного самоуправления базового уровня по ряду сфер государственной деятельности.

В таблице 1 представлены те виды налогов и других обязательных платежей в бюджеты органов местного самоуправления базового, которые были в 2013, 2017 и 2021 году.

Как видно из таблицы 1, в период с 2013 по 2021 годы увеличилось не только количество налогов и сборов, поступающих в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня, но и существенно возросли

**Рисунок 1.** Объем полномочий исполнительных и представительных органов местного самоуправления базового уровня с 2013 по 2021 годы (видов, ед.)

*Примечание: составлено автором на основании положений Закона Украины «О местном самоуправлении» в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [16]*





**Таблица 1.** Налоги и сборы, направляемые в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня

2013	2017	2021
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% НДСЛ;</li> <li>- регистрационный сбор за проведение государственной регистрации юридических и физических лиц;</li> <li>- некоторые таможенные пошлины;</li> <li>- налог на прибыль предприятий, находящихся в коммунальной собственности органов местного самоуправления базового уровня;</li> <li>- плата за использование недр для добычи полезных ископаемых местного значения;</li> <li>- плата за землю;</li> <li>- сбор за парковочные места;</li> <li>- туристический сбор</li> <li>- фиксированный сельскохозяйственный налог;</li> <li>- плата за размещение временно свободных средств местных бюджетов;</li> <li>- плата за лицензии, выданные органами местного самоуправления;</li> <li>- административные штрафы, наложенные органами местного самоуправления.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% НДСЛ;</li> <li>- таможенная пошлина, зачисляемая в местные бюджеты в месте совершения действий и выдачи документов;</li> <li>- акцизный налог с продажи подакцизных товаров субъектами розничной торговли;</li> <li>- налог на прибыль предприятий, находящихся в коммунальной собственности;</li> <li>- плата за использование недр для добычи полезных ископаемых местного значения;</li> <li>- налог на имущество;</li> <li>- единый налог;</li> <li>- сбор за парковочные места;</li> <li>- туристический сбор;</li> <li>- плата за лицензии, выданные органами местного самоуправления;</li> <li>- плата за государственные услуги, оказываемые органами местного самоуправления;</li> <li>- концессионные платежи за объекты коммунальной собственности;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% НДСЛ;</li> <li>- 37% сбора за использование лесных ресурсов;</li> <li>- 3% рентной платы за добычу нефти и природного газа;</li> <li>- 5% рентной платы за использование недр для добычи полезных ископаемых общегосударственного значения;</li> <li>- 30% рентной платы за добычу янтаря;</li> <li>- 25% экологического налога;</li> <li>- таможенная пошлина, зачисляемая в местные бюджеты в месте совершения действий и выдачи документов;</li> <li>- акцизный налог с продажи подакцизных товаров субъектами розничной торговли;</li> <li>- 13,44% акцизного налога на топливо;</li> <li>- налог на прибыль предприятий, находящихся в коммунальной собственности;</li> <li>- плата за лицензии, выданные органами местного самоуправления;</li> <li>- регистрационный сбор за проведение государственной регистрации юридических и физических лиц;</li> <li>- плата за использование недр для добычи полезных ископаемых местного значения;</li> <li>- налог на имущество;</li> <li>- единый налог;</li> <li>- сбор за парковочные места;</li> <li>- туристический сбор;</li> <li>- плата за государственные услуги, оказываемые органами местного самоуправления;</li> <li>- концессионные платежи за объекты коммунальной собственности;</li> <li>- плата за размещение временно свободных средств местных бюджетов;</li> <li>- часть чистой прибыли предприятий коммунальной собственности;</li> <li>- административные сборы;</li> <li>- административные штрафы, наложенные органами местного самоуправления.</li> </ul>
<p>Примечание: составлено автором на основании положений Бюджетного кодекса Украины в редакции 2013, 2017 и 2021 годов [26]</p>		

ставки налогов, которые ранее поступали в данные бюджеты. Наиболее существенным увеличением является поступление 60% налога на доходы физических лиц, вместо 25% до реформы.

На рисунке 2 изображена динамика роста поступлений в бюджеты конкретной ОТГ. В

качестве примера нами был выбран бюджет Дрогобычской городской территориальной громады, которая расположена во Львовской области Украины.

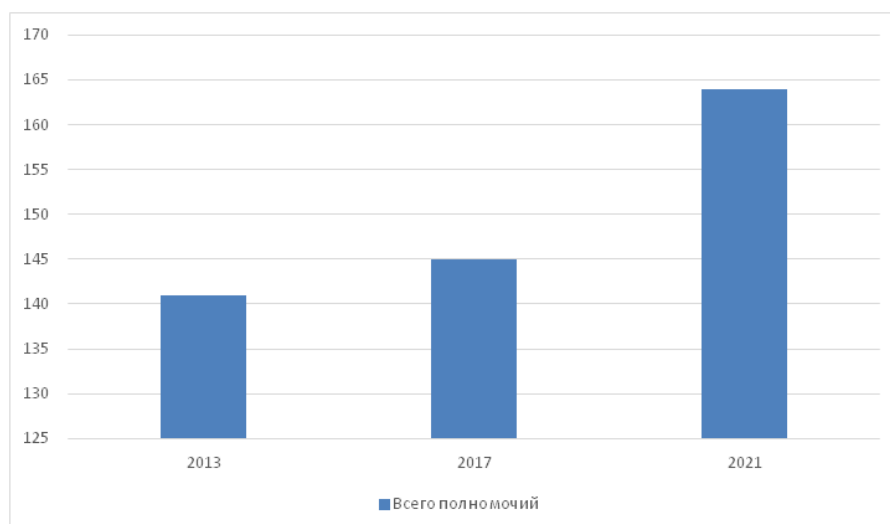
Как видно из рисунка 2, объем бюджетных поступлений Дрогобычской городской территориальной громады с 2013 года

**Рисунок 2.** Поступления в бюджет Дрогобычской городской территориальной громады в 2013, 2017 и 2021 годах (млн. гривен)



Примечание: составлено автором на основании отчетов про бюджет г. Дрогобыча за 2013 и 2017 годы и плана бюджета Дрогобычской городской территориальной громады на 2021 год [27][28][29]

**Рисунок 3.** Объем полномочий исполнительных и представительных органов местного самоуправления районного и областного уровня с 2013 по 2021 годы (видов, ед.)



Примечание: составлено автором на основании положений Закона Украины «О местных государственных администрациях» и Закона Украины «О местном самоуправлении» в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [16][23]

вырос более чем в 2 раза: с 341 млн. гривен в 2013 году, до 826 млн. гривен в 2017 году и незначительно снизился в 2021 году, до 805 млн. гривен. Однако, положительная тенденция прослеживается весьма очевидно. Существенный рост бюджетных поступлений свидетельствует о том, что у многих ОТГ появилось гораздо больше ресурсов для решения собственных проблем.

Что же касается органов местного самоуправления районного и областного уровня, то их полномочия, помимо Закона «О местном самоуправлении» регулируется также Законом «О местных государственных администрациях» [23], который также содержит определенный перечень полномочий местных государственных администраций, которые осуществляют исполнительную власть на территории областей или районов. Закон

«О местном самоуправлении» содержит перечень полномочий представительных органов местного самоуправления областного и районного уровней. Однако, с целью более упрощенной демонстрации объема полномочий органов местного самоуправления районного и областного уровней, полномочия местных государственных администраций и представительных органов местного самоуправления областного и районного уровней, будут объединены нами в одну диаграмму.

На рисунке 3 отображается объем полномочий органов местного самоуправления районного и областного уровня в 2013, 2017 и 2021 годах.

Как видно из рисунка 3, объем полномочий органов местного самоуправления районного и областного уровня также существенно

**Таблица 2.** Налоги и сборы, поступающие в бюджеты областей и Автономной Республики Крым в 2013, 2017 и 2021 годах

2013	2017	2021
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% НДФЛ;</li> <li>- 50% сбора за использование лесных ресурсов;</li> <li>- 50% сбора за использование водных ресурсов;</li> <li>- 50% платы за использование недр для добычи полезных ископаемых;</li> <li>- плата за использование других природных ресурсов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% НДФЛ;</li> <li>- 10% налога на прибыль предприятий;</li> <li>- налог на прибыль предприятий в коммунальной собственности;</li> <li>- 50% сбора за использование лесных ресурсов;</li> <li>- 50% сбора за использование водных ресурсов;</li> <li>- 25% платы за использование недр для добычи полезных ископаемых;</li> <li>- плата за использование других природных ресурсов;</li> <li>- плата за лицензии, предоставляемые областными органами местного самоуправления;</li> <li>- плата за размещение временно свободных средств областных бюджетов;</li> <li>- плата за государственную регистрацию;</li> <li>- административные штрафы, налагаемые органами местного самоуправления областного уровня;</li> <li>- концессионные платежи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% НДФЛ;</li> <li>- 10% налога на прибыль предприятий;</li> <li>- налог на прибыль предприятий в коммунальной собственности;</li> <li>- 45 % сбора за использование водных ресурсов;</li> <li>- 25% платы за использование недр для добычи полезных ископаемых;</li> <li>- 2% платы за добычу нефти и природного газа;</li> <li>- плата за лицензии, предоставляемые областными органами местного самоуправления;</li> <li>- плата за размещение временно свободных средств областных бюджетов;</li> <li>- плата за государственную регистрацию;</li> <li>- административные штрафы, налагаемые органами местного самоуправления областного уровня;</li> <li>- концессионные платежи.</li> </ul>
Примечание: составлено автором на основании положений Бюджетного Кодекса Украины в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [26]		

**Таблица 3.** Налоги и сборы, поступающие в районные бюджеты в 2013, 2017 и 2021 годах

2013	2017	2021
- 50% НДФЛ; - регистрационный сбор за государственную регистрацию физических и юридических лиц.	- 60% НДФЛ; - таможенная пошлина, зачисляемая в местные бюджеты в месте совершения действий и выдачи документов; - акцизный налог с продажи подакцизных товаров субъектами розничной торговли; - налог на прибыль предприятий, находящихся в коммунальной собственности; - плата за использование недр для добычи полезных ископаемых местного значения; - налог на имущество; - единый налог; - сбор за парковочные места; - туристический сбор; - плата за лицензии, выданные органами местного самоуправления; - плата за государственные услуги, оказываемые органами местного самоуправления; - концессионные платежи за объекты коммунальной собственности; - плата за размещение временно свободных средств местных бюджетов; - часть чистой прибыли предприятий коммунальной собственности; - административные сборы; - административные штрафы, наложенные органами местного самоуправления.	- налог на прибыль предприятий в коммунальной собственности; - плата за лицензии, выданные органами местного самоуправления районного уровня; - концессионные платежи; - сбор за государственную регистрацию физических и юридических лиц, недвижимости; - плата за предоставление административных услуг; - плата за размещение временно свободных средств районных бюджетов.
Примечание: составлено автором на основании положений Бюджетного Кодекса Украины в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [26]		

вырос, со 141 вида в 2013 году до 164 видов в 2021 году.

В таблице 2 отображены виды налогов и сборов и их ставки, которые поступали в бюджеты областей и Автономной Республики Крым в 2013, 2017 и 2021 годах.

Как видно из таблицы 2, после начала реформы децентрализации, количество налогов, поступающих в областные бюджеты хоть и выросло, однако доля некоторых налогов стали постепенно уменьшаться. Это обусловлено тем, что одной из главных целей реформы, была передача большего количества полномочий и финансовых ресурсов органам местного самоуправления базового уровня. Соответственно, количество налогов и их доли, поступающие в бюджеты

органом местного самоуправления базового уровня – выросли, в то время как доля налогов и сборов, поступающих в областные бюджеты, напротив сократилась.

В таблице 3 представлены налоги и сборы, поступающие в бюджеты органов местного самоуправления районного уровня в 2013, 2017 и 2021 годах.

Как видно из таблицы 3, объем налогов и сбор, поступавших в бюджеты районов резко вырос в 2017 году, по сравнению с 2013 годом. Однако, это было связано с тем, что районы в промежуточный этап реализации реформы децентрализации, были приравнены по своему статусу к ОТГ и соответственно, те же платежи стали поступать в бюджеты районов, в которых еще не существовало ОТГ. В 2021 году,

количество налогов и сборов, поступающих в бюджеты районов, резко сократилось, что связано прежде всего с тем, что районы во многом утратили тот статус, который имели до реформы децентрализации. Как уже было отмечено ранее, в 2020 году, количество районов сократилось более чем в 3 раза, а сами районные государственные администрации стали выполнять ограниченное количество функций. Большая часть полномочий, находившихся ранее на районном уровне, были переданы на уровень объединенных территориальных громад, с передачей им соответствующих полномочий и финансирования.

Подводя итог, можно проследить четкую тенденцию изменений, произошедших в ходе реформы децентрализации в Украине. Поскольку изначальной целью реформы было расширение компетенции органов местного самоуправления базового уровня, а также увеличение объема их финансирования, можно констатировать, что многие цели данной реформы были выполнены. Объем полномочий ОТГ значительно вырос в течение 2013–2021 годов, увеличилось количество видов и объемов налогов и сборов, поступающих непосредственно в бюджеты ОТГ, а также выросли сами объемы бюджетов некоторых ОТГ, как было показано на примере Дрогобычской городской территориальной громады.

### Заключение

Исходя из представленного нами сравнительного анализа, можно сделать определенные промежуточные выводы об эффективности украинской модели децентрализации. Как уже было отмечено выше, изначальной целью реформы было увеличение компетенции и полномочий органов местного самоуправления, а также обеспечение их необходимыми финансово-экономическими ресурсами. Проведенный нами анализ продемонстрировал, что в сравнении с 2013 годом (до начала реформы), положение местного самоуправления в

Украине действительно улучшилось. Во-первых, возрос объем полномочий как органов местного самоуправления базового уровня (ОТГ), так и объем полномочий органов местного самоуправления районного и областного уровня. При этом, концентрация бюджетных ресурсов стала происходить на уровне органов местного самоуправления базового уровня, а не районного и областного уровня, как было до реформы. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что финансовые ресурсы стали более доступными как для жителей территорий, так для местных властей, поскольку у них появилось больше возможностей для реализации поставленных перед ними задач. Кроме того, существенно возросли доходы бюджетов органов местного самоуправления базового уровня. Как было показано на примере Дрогобычской городской территориальной громады, ее бюджет за время проведения реформы вырос более чем в 2 раза, что безусловно свидетельствует об эффективности проводимой реформы. Органы местного самоуправления базового уровня получили больше возможностей для создания комфортных условий для жизни местного населения, что в свою очередь может снизить отток населения в более крупные города, а также способствовать экономическому развитию на местах.

Если затрагивать проблемы, стоящие на пути окончательного завершения реформы децентрализации и создания полноценной и эффективной модели местного самоуправления в Украине, то они также присутствуют. Так, Е. А. Слинько и В. И. Капустин выделяют следующие проблемы реформы децентрализации: нехватка опыта и кадров для преобразований, неравномерное распределение предприятий по территории Украины, что в свою очередь приводит к дисбалансу бюджетных поступлений различных ОТГ, а также незавершенность данной реформы [30, 154 с.]. И. В. Ярошенко и И. Б. Семигулина отмечают, что серьезной проблемой в развитие местного самоуправления в сельской местности, являются проблемы владения, распоряжения и использования земельных

ресурсов. Отсутствие на практике у ОТП права собственности на землю, за пределами населенных пунктов существенно сужает материальную базу местного самоуправления [31, 144 с.].

Что же касается возможности имплементации украинского опыта децентрализации и развития местного самоуправления в Казахстане, то в целом, данный опыт может быть использован, в виду схожести административно-территориального устройства обеих стран, а также наличия у Казахстана тех же проблем, что существовали в Украине до реформы децентрализации, в частности чрезмерно большое количество районов и сельских округов, а также существенная диспропорция в населении между ними; концентрация большей части налогов и сборов на уровне республиканского бюджета и областных и районных бюджетов, что лишает органы местного самоуправления ресурсов для

эффективного решения существующих проблем; недостаток полномочий у органов местного самоуправления базового уровня для эффективного решения проблем. Однако, к проведению такого рода реформ в Казахстане, нужно подходить с осторожностью. В отличие от Украины, в Казахстане существует проблема с плотностью населения в отдельных регионах, что может существенно осложнить проведение подобной реформы на малозаселенных территориях, к примеру, в Центральном Казахстане. Кроме того, Казахстан, обладая гораздо большей территорией, чем Украина, может столкнуться с проблемой чересчур больших административно-территориальных единиц, которые будут требовать больших ресурсов для развития инфраструктуры и коммуникаций. Однако, в целом, украинский опыт заслуживает внимания и изучения, поскольку отдельные элементы данной реформы можно, на наш взгляд, использовать в Казахстане.

### Список литературы

1. Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г. [Электрон. ресурс]. – 2021. – URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (дата обращения: 01.04.2022).
2. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» [Электрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 01.04.2022).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» // Офіційний вісник України від 18.04.2014 — 2014 р., № 30, стор. 18, стаття 831, код акта 72156/2014 [Электрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата обращения: 04.04.2022).
4. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України. Аналітичний звіт. Вересень, 2020. [Электрон. ресурс]. – 2022. – URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report\\_UKR\\_ukr.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf) (дата обращения: 04.04.2022).
5. Халикова Ш. Б. Кайдарова А. С. Административная реформа в Республике Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы // Вестник КазНУ. Серия философия. Серия культурология. Серия политология. – 2014. – № 2 (47). – С. 198-205.
6. Халикова Ш. Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия философия. Серия культурология. Серия политология. – 2013. – № 2 (43). – С. 118-125.
7. Ерманкулова Р. И. Альмухамбетова Б. Ж. Факторы, влияющие на децентрализацию государственной власти // Инновационная наука. – 2016. – № 12-1. – С. 74-76.

8. Белиспаев А. М. Институты децентрализации власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 45-50.
9. Санхаева Ж. Арзикулов А. Выборы в системе местного самоуправления: международная практика и опыт Казахстана // Спектр. – 2021. –1 (97). – С. 89-99.
10. Кенжегузин М. Б. Децентрализация государственного управления / М. Б. Кенжегузин, С. А. Абдулаев. – Алматы, 2003. – 144 с.
11. Асаубаев Р. Местное самоуправление – потенциал развития и текущие проблемы / Р. Асаубаев. – Алматы: Фонд «Сорос-Казахстан», 2016. – 80 с.
12. Адасбаев Е. Кантарбаева А. Децентрализация государственного управления в Казахстане: проблемы и пути решения // Аль Пари. – 2000. – № 3-4. – С. 27-30.
13. Мухтарова К. С. Государственное и местное управление: учеб. пособие / К. С. Мухтарова, А. Т. Мылтыкбаева, Л. Ж. Аширбекова. – Алматы: Қазақ университеті, 2017. – 126 с.
14. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. Посібник / В. В. Утвенко. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. – 234 с.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170 [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20220526#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
17. Руденко О. М. Козюра І. В. Ткаленко Н. В. Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн. / О.М. Руденко, І.В. Козюра, Н.В. Ткаленко, В.Г. Маргасова. – Киев: Кондор-Видавництво, 2016. – 226 с.
18. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167 [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
19. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» // Відомості Верховної Ради (ВВР), [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
20. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» // Відомості Верховної Ради (ВВР), [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
21. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91 [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
22. Закон України «Про засади державної регіональної політики» // Відомості Верховної Ради (ВВР), [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
23. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190 [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20220101#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
24. Об'єднання громад. Опубліковано 23 розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporuyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh> (дата обращения: 06.04.2021).
25. Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text> (дата обращения: 06.04.2021).
26. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20220101#n1015> (дата посещения 06.04.2021).
27. Рішення сесії Дрогобицької Міської Ради від 14.03.2014 року №1290 «Звіт про міський бюджет м. Дрогобича за 2013 рік» [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: [https://drohobych-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/Rishennya\\_ses\\_1290.pdf](https://drohobych-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/Rishennya_ses_1290.pdf) (дата обращения: 06.04.2021).

28. Рішення сесії Дрогобицької Міської Ради від 22.02.2018 року № 1100 «Звіт про міський бюджет м. Дрогобича за 2017 рік. [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%e2%84%96-1100-%d1%80%d1%96%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d1%81%d0%b5%d1%81%d1%96%d1%97-%d0%b4 %d1%80%d0%be%d0%b3%d0%be%d0%b1%d0%b8%d1%86%d1%8c%d0%ba%d0%be%d1%97-%d0%bc%d1%96%d1%81%d1%8c%d0%ba%d0%be/> (дата обращения: 06.04.2021).

29. Рішення сесії Дрогобицької Міської Ради від 24.12.2020 року № 21 «Про бюджет Дрогобицької міської територіальної громади на 2021 рік» [Електрон. ресурс]. – 2022. – URL: <https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%e2%84%96-21-%d1%80%d1%96%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d1%81%d0%b5 %d1%81%d1 %96%d1%97-%d0%b4% d1%80 %d0%be% d0%b3% d0%be% d0%b1%d0%b8%d1%86%d1%8c%d0%ba%d0%be%d1%97-%d0%bc%d1 %96%d1% 81%d1% 8c%d0%ba%d0%be-2/> (дата обращения: 06.04.2021).

30. Слинко Е.А., Капустин В.И. Реформа местного самоуправления на Украине: промежуточные итоги децентрализации // Регион: система, экономика, управление. – 2020. – №2 (49). – С. 150-156.

31. Ярошенко И.В. Семигулина И.Б. Анализ проблем развития сельских территорий в условиях реализации реформы децентрализации власти в Украине // Бизнес-информ. – 2019. – №12 (503). – С. 140-147.

**М.Е. Омаров, Б.К. Рахимбекова**

*Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Алматы, Қазақстан*

### **Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару үлгілерін салыстырмалы талдау**

**Аңдатпа.** Бұл мақалада орталықсыздандыру реформасына дейін, реформалау кезеңінде және реформаның белсенді кезеңі аяқталғаннан кейін Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару үлгілерін салыстыру ұсынылған. Украинадағы орталықсыздандыру реформасы 2014 жылы басталып, қазіргі уақытта бір немесе басқа түрде жалғасып жатқандықтан, 2013-2021 жылдар аралығында олқылық болды. 1991 жылы КСРО-дан осы ескі тәуелсіздік алған кезден бастап Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен даму тарихына шолу жасалды. Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқарудың жағдайын реттейтін негізгі нормативтік құқықтық актілерге, оның ішінде алдыңғы басылымдарға талдау жүргізілді. Базалық, аудандық және облыстық деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерінің көлемі талданған. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бюджеттеріне реформаға дейін, реформа кезінде және реформаның белсенді кезеңі аяқталғаннан кейін түсетін негізгі салықтар мен алымдар анықталды. Дрогобыч қаласының аумақтық қоғамдастығы мысалында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бюджет кірістері көлемдерінің динамикасына баға берілді. Базалық деңгейде, сондай-ақ аудандық және облыстық деңгейде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерінің көлемін ұлғайту түсіндіріледі. Жоғарыда аталған реформаның тиімділігі бағаланып, кейбір мәселелер анықталды. Қазақстан Республикасының жағдайында украиндық тәжірибені пайдалану мүмкіндігіне қатысты қорытынды берілген.

**Түйін сөздер:** орталықсыздандыру, жергілікті өзін-өзі басқару, Украина, жергілікті билік органдары, жергілікті бюджеттер

**M.Ye. Omarov, B.K. Rakhimbekova**

*Al-Farabi Kazakh national university, Almaty, Kazakhstan*

### **Comparative analysis of models of local self-government in Ukraine**

**Abstract.** The article presents a comparison of models of local self-government in Ukraine before the decentralization reform, during the reform period, and after the completion of the active phase of the reform. The decentralization reform in Ukraine began in 2014. It is currently ongoing in one form or another, a break was made during 2013-2021. The author made a review of the history of the formation and development of local self-government in Ukraine, starting with the receipt of this old independence from the USSR in 1991. The article



analyses the main normative legal acts regulating the position of local self-government in Ukraine, including the previous editions. The author analyzed a volume of powers of local self-government bodies at the basic, district, and regional levels. The article determines the main taxes and fees received by the budgets of local governments before the reform, during the reform, and after the completion of the active phase of the reform. The author assessed the dynamics of the volumes of budget revenues of local governments, using the example of the Drohobych city territorial community. The article explains the increase in the scope of powers of local governments at the base level, as well as the district and regional levels. The article identifies the effectiveness of the above reform. It is concluded that the Ukrainian experience can be used in the conditions of the Republic of Kazakhstan.

**Keywords:** decentralization, local self-government, Ukraine, local authorities, local budgets.

## References

1. Oficial'nyj sajt Prezidenta Respubliki Kazahstan. Poslanie Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazahstana. 1 sentyabrya 2020 g. [Official website of the President of the Republic of Kazakhstan. The Message of the Head of State Kassym-Jomart Tokayev to the people of Kazakhstan. September 1, 2020], Available at: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasim-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasim-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g), [in Russian]. (accessed 01.04.2022).
2. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 18 avgusta 2021 goda № 639 «Ob utverzhdenii Konceptii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazahstan do 2025 goda» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated August 18, 2021. No. 639 «On approval of the Concept of development of local self-government in the Republic of Kazakhstan until 2025»], Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>, [in Russian]. (accessed 01.04.2022).
3. Rozporyadzhennya Kabineta Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r «Pro skhvalennya Konceptiji reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta teritorial'noji organizaciji vlady v Ukraini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-R of April 1, 2014 «On approval of the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine» Official gazette of Ukraine from 18.04.2014. No. 30, p. 18, article 831, act code 72156/201418.04.2014], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>, [in Russian]. (accessed 04.04.2022).
4. Decentralizaciya ta reforma misceвого samovryaduvannya. Rezul'tati p'yatoji hvyli sociologichnogo doslidzhennya sered naselennya Ukraini. Analitichnyj zvit. Veresen', 2020. [Decentralization and reform of local self-government. Results of the fifth wave of sociological research among the population of Ukraine. Analytical report. September, 2020], Available at: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report\\_UKR\\_ukr.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf), [in Ukrainian]. (accessed 04.04.2022).
5. Halikova Sh. B. Kajdarova A. S. Administrativnaya reforma v Respublike Kazahstan: problemy, tendencii, perspektivy [Administrative reform in the Republic of Kazakhstan: problems, trends, prospects] Bulletin of the KazNU. Philosophy. Cultural Studies. Political Science. 2014. No (47). P. 198-205, [in Russian].
6. Halikova Sh. B. Decentralizaciya vlasti kak faktor povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v Respublike Kazahstan [Decentralization of power as a factor of increasing the efficiency of public administration in the Republic of Kazakhstan] Bulletin of the KazNU. Philosophy. Cultural Studies. Political Science. 2013.No 2 (43). P. 118-125, [in Russian].
7. Ermankulova R. I. Al'muhambetova B. Zh. Faktory, vliyayushchie na decentralizaciyu gosudarstvennoj vlasti [Factors influencing the decentralization of state power] Innovative Science. 2016. No 12-1. P. 74-76, [in Russian].
8. Belispaev A. M. Instituty decentralizacii vlasti [Institutions of decentralization of power] Bulletin of Perm University. Juridical sciences. 2010. No. 3. P. 45-50, [in Russian].
9. Sanhaeva Zh. Arzikulov A. Vybory v sisteme mestnogo samoupravleniya: mezhdunarodnaya praktika i opyt Kazahstana [Elections in the system of local self-government: international practice and experience of Kazakhstan] Spectrum. 2021.No 1 (97). P. 89-99, [in Russian].
10. Kenzheguzin M. B. Decentralizaciya gosudarstvennogo upravleniya / M. B. Kenzheguzin, S. A. Abdulaev [Decentralization of public administration], (Almaty, 2003, 144 p.), [in Russian].

11. Asaubayev R. Mestnoe samoupravlenie – potencial razvitiya i tekushchie problemy [Local self-government - development potential and current problems]( Fond «Soros-Kazakhstan», Almaty, 2016, 80 p.), [in Russian].
12. Adasbaev E. Kantarbaeva A. Decentralizaciya gosudarstvennogo upravleniya v Kazahstane: problemy i puti resheniya [Decentralization of public administration in Kazakhstan: problems and solutions ] Al' Pari.2000. No 3-4. P. 27-30, [in Russian].
13. Muhtarova K. S. Gosudarstvennoe i mestnoe upravlenie: ucheb. posobie / K. S. Muhtarova, A. T. Myltykbaeva, L. Zh. Ashirbekova [Public and local governance: textbook] (Kazakh University, Almaty, 2017, 126 p.), [in Russian].
14. 14.Utvenko V. V. Teoriya ta istoriya misceвого samovryaduvannya: navch. Posibnyk / V. V. Utvenko [Theory and history of local self-government: textbook] ( Personal, Kiev, 2017, 234 p.), [in Ukrainian].
15. Konstituciya Ukrainy // Vidomosti Verhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141 [Constitution of Ukraine], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
16. Zakon Ukrainy «Pro misceve samovryaduvannya v Ukraïni» [Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine»], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20220526#Text> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
17. Rudenko O. M. Kozyura I. V. Tkalenko N. V. Margasova V. G. Istoriya ta teoriya misceвого samovryaduvannya: navch. posibn. / O. M. Rudenko, I. V. Kozyura, N. V. Tkalenko, V. G. Margasova.[History and theory of local governance]( Kondor-Vidavnistvo, Kyiev, 2016, 226 p.), [in Ukrainian].
18. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnictvo teritorial'nih gromad» // Vidomosti Verhovnoji Rady (VVR), 2014, № 34, st.1167 [Law of Ukraine «on cooperation of territorial communities], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
19. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Byudzhethnogo kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbyudzhethnyh vidnosyn» // Vidomosti Verhovnoji Rady (VVR), 2015, № 12, st.76 [Law of Ukraine «On amendments to the Budget code of Ukraine concerning the reform of inter-budgetary relations], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
20. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Podatkovogo kodeksu Ukrainy ta deyakih zakonodavchih aktiv Ukrainy shchodo podatkovoji reformy» Vidomosti Verhovnoji Rady (VVR), 2015, № 7-8, № 9, st.55 [Law of Ukraine «on amendments to the tax code of Ukraine and certain legislative acts of Ukraine concerning tax reform»], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/shw/71-19#Text> , [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
21. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'jednannya teritorial'nyh gromad» // Vidomosti Verhovnoji Rady (VVR), 2015, № 13, st.91 [Law of Ukraine «On voluntary association of territorial communities»], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>,(accessed 06.04.2021), [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoji regional'noji polityki» // Vidomosti Verhovnoji Rady (VVR), 2015, № 13, st.90 [Law of Ukraine «on the basics of state regional policy»], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>, [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
23. Zakon Ukrainy «Pro miscevi derzhavni administraciji» // Vidomosti Verhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1999, № 20-21, st.190 [Law of Ukraine «On local state administrations»], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20220101#Text>, [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
24. Ob'jednannya gromad. Opublikovano 23 rozporyadzhennya pro administratyvni centry ta teritoriji teritorial'nyh gromad oblastej [Association of communities. 23 orders on administrative centers and territories of territorial communities of regions have been published], Available at: <https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh>, [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
25. Postanova Verhovnoji Rady Ukrainy «Pro utvorennya ta likvidaciyu rajoniv» // Vidomosti Verhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 2020, № 33, st.235 [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the formation and liquidation of districts], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
26. Byudzhethnij Kodeks Ukrainy // Vidomosti Verhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 2010, № 50-51, st.572 [Budget Code Of Ukraine], Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20220101#n1015> [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).

27. Rishennya sesiji Drogobic'koi Mis'koi Rady vid 14.03.2014 roku №1290 «Zvit pro mis'kij byudzhet m. Drogobycha za 2013 rik» [Decision of the session of Drohobych City Council of 14.03.2014 No. 1290 «Report on the city budget of Drohobych for 2013»], Available at: [https://drohobych-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/Rishennya\\_ses\\_1290.pdf](https://drohobych-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/Rishennya_ses_1290.pdf) [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
28. Rishennya sesiji Drogobic'koi Mis'koi Rady vid 22.02.2018 roku № 1100 «Zvit pro mis'kij byudzhet m. Drogobycha za 2017 rik» [Decision of the session of Drohobych City Council of 22.02.2018 No. 1100 «Report on the city budget of Drohobych for 2017». Available at: [https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%e2%84%96-1100-%d1%80%d1%96% d1% 88%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d1%81%d0%b5%d1%81%d1%96%d1%97-%d0%b4% d1% 80%d0%be%d0% b3%d0%be%d0%b1%d0%b8%d1%86%d1%8c%d0%ba%d0%be%d1%97-%d0%bc%d1 %96%d 1%81%d1%8c%d0%ba%d0%be-2/](https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%e2%84%96-1100-%d1%80%d1%96%d1%88% d0%b5 %d0 %bd%d0%bd%d1%8f-%d1%81%d0%b5%d1%81%d1%96%d1%97-%d0%b4%d1%80% d0 % be% d0%b3%d0% be%d0%b1%d0%b8%d1%86%d1%8c%d0%ba%d0%be%d1%97-%d0%bc %d1%96 %d1 %81%d1%8c%d0%ba%d0%be/), [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
29. Rishennya sesiji Drogobic'koi Mis'koi Rady vid 24.12.2020 roku № 21 «Pro byudzhet Drogobyc'koi mis'koi teritorial'noi gromadi na 2021 rik» [Decision of the session of the Drohobych City Council of 24.12.2020 No. 21 «On the budget of the Drohobych city territorial community for 2021»], Available at: <https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%e2%84%96-21-%d1%80%d1%96% d1% 88%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d1%81%d0%b5%d1%81%d1%96%d1%97-%d0%b4% d1% 80%d0%be%d0% b3%d0%be%d0%b1%d0%b8%d1%86%d1%8c%d0%ba%d0%be%d1%97-%d0%bc%d1 %96%d 1%81%d1%8c%d0%ba%d0%be-2/>, [in Ukrainian]. (accessed 06.04.2021).
30. Slin'ko E.A., Kapustin V.I. Reforma mestnogo samoupravleniya na Ukraine: promezhutochnye itogi decentralizacii [Reform of local self-government in Ukraine: interim results of decentralization] Region: systems, economics, management. 2020. No 2 (49). P. 150-156, [in Russian].
31. Yaroshenko I. V. Semigulina I. B. Analiz problem razvitiya sel'skih territorij v usloviyah realizacii reformy decentralizacii vlasti v Ukraine [Analysis of the problems of rural development in the context of the implementation of the decentralization reform of power in Ukraine] Business-inform, 2019. No 12 (503), P. 140-147, [in Russian].

**Сведения об авторах:**

*Омаров Мадди Есжанулы* – докторант кафедры политологии и политических технологий, факультета философии и политологии, Казахского национального университета им. аль-Фараби, Алматы, Казахстан.

*Рахимбекова Бахыт Куанышбековна* – кандидат исторических наук, и. о. доцента кафедры политологии и политических технологий, факультета философии и политологии, Казахского национального университета им. аль-Фараби, Алматы, Казахстан.

*Omarov Madi Yeszhanuly* – doctoral student of the Department of Political Science and Political Technologies, Faculty of Philosophy and Political Science, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan.

*Rakhimbekova Bakhyt Kuanyshebekovna* – Candidate of Historical Sciences, acting Associate Professor of the Department of Political Science and Political Technologies, Faculty of Philosophy and Political Science, Kazakh National University, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan.