

Державне управління

УДК 353

Пак Наталія Тадеушівна

кандидат економічних наук,

доцент кафедри економіки та публічного управління

Львівський національний університет імені Івана Франка

Pak Natalia

Candidate of Economics, Docent

Ivan Franko National University of Lviv

Буняк Назарій Мар'янович

студент

Львівського національного університету імені Івана Франка

Buniak Nazarii

Student of the

Ivan Franko National University of Lviv

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ РЕАЛІЯХ

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN REALITIES

Анотація. У статті розглядаються питання організації життєдіяльності інституту місцевого самоврядування, його реальних можливостей на сучасному розвитку держави, а також проблеми організації взаємовідносин рівнів влади та здатності органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати питання місцевого значення та делеговані державні повноваження в умовах тотальної залежності від бюджетів вищих рівнів. Крім цього, аналізуються можливості органів місцевого самоврядування ефективно виконувати в повному обсязі делеговані державні повноваження, наголошується на важливості ефективної роботи інституту місцевого самоврядування, як рівня

найближчого до населення і тому, що має серйозні можливості формування певної репутації влади взагалі в державі.

Ключові слова: міське самоврядування, делеговані державні повноваження, місцеві податки, безоплатні надходження із вищих рівнів влади.

Summary. *The article examines the issues of organizing the life of the institute of local self-government, its real opportunities in the modern development of the state, as well as the problems of organizing relations between levels of power and the ability of local self-government bodies to effectively solve issues of local importance and delegated state powers in conditions of total dependence on the budgets of higher levels. In addition, the ability of local self-government bodies to effectively fulfill the delegated state powers in full is analyzed, the importance of the effective work of the local self-government institute as the level closest to the population and the fact that it has serious possibilities of forming a certain reputation of the government in general in the state is emphasized.*

Key words: *local self-government, delegated state powers, local taxes, free revenues from higher levels of government.*

Постановка проблеми. Все населення нашої країни живе в муніципальних утвореннях: сільських чи міських поселеннях, муніципальних районах, міських округах, і незалежно від типу муніципалітету громадянин відповідно до чинного законодавства повинен отримувати суспільні блага, які необхідні людині для організації життєдіяльності. Саме на рівень місцевого самоврядування віднесено питання повсякденного попиту мешканців, які мають вирішуватися безпосередньо на території муніципалітету, причому відповідальність за вирішення цих питань перебуває у компетенції органів місцевого

самоврядування, підзвітних та підконтрольних населенню муніципальної освіти.

Децентралізація – передача частини повноважень із центру держави – громадам, щоби проблеми місцевого рівня українці могли вирішувати самостійно, без втручання "згори". Щоб отримати більше повноважень та грошей, місцеві громади мають створити об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Місцеве самоврядування отримує можливість самостійно керувати ресурсами і ні в кого нічого не просити. Місцеві жителі контролюють владу зі свого боку, а держава здійснює контроль регіональної влади щодо дотримання законів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження місцевого самоврядування було висвітлено в працях В. Антоненко, І. Бутко, М. Баймуратов, О. Батанов, А. Гошко, В. Кампо, В. Кравченко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Мальчин, М. Пітцик та ін.

Цілі статті: вивчення досвіду побудови місцевого самоврядування у сучасних умовах. Сформульована мета конкретизується у наступних основних завданнях: аналіз своєрідності та обумовлених ним форм та інститутів місцевого управління; політичний аналіз системи місцевого самоврядування за кордоном та виявлення найбільш ефективних форм організації місцевого самоврядування; дослідження системи органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Організація питань місцевого значення безпосередньо пов'язана з обсягом фінансових коштів у місцевому бюджеті, що формується з власних доходів та надходжень із вищих бюджетів на базі принципів бюджетного федералізму, заснованих на розподілі повноважень між рівнями влади з відповідними фінансовими коштами на організацію цих повноважень. На сучасному етапі розвитку інститутів державної влади та місцевого самоврядування можна зі значною

часткою істини стверджувати, що за фактичним станом соціально–економічного стану.

Реформа децентралізації в органах місцевого самоврядування триває з 2014 року. За час дії реформи уряд так і не закріпив на законодавчому рівні цей процес, а саме: у Конституції відсутнє чітке визначення такої адміністративно-територіальної одиниці, як громада.

Аналізуючи досвід формування заможних територіальних громад, зокрема у країнах ЄС, можна сказати, що Україна зіткнеться з певними труднощами. Насамперед це відсутність розуміння на місцях переваг при освіті заможних територіальних громад, що найбільшою мірою є результатом відсутності комплексного підходу під час проведення реформи.

Найважливішим елементом такої комплексності є конституційне врегулювання основ формування заможних територіальних громад. Такий крок дозволить надалі розподілити повноваження між органами виконавчої влади та запланованими територіальними громадами для запобігання дублюванню повноважень. Також, як показує досвід, ефективна реалізація територіальними громадами своїх завдань можлива лише за збільшення бюджетної самостійності, яка потребує обов'язкового законодавчого врегулювання. Не менш важливим є збалансування споконвічно добровільного, а потім і примусового формування заможних територіальних громад. Ефективність «помірного» примусу найбільше залежить від роз'яснення та заохочення переваг при об'єднанні громадян у територіальні громади [2].

І що отримує місцева громада? Більше влади у прийнятті рішень щодо розвитку свого регіону. Найголовніше, що отримує громада – це бюджет. На місцях залишається 60% податку на доходи фізичних осіб, єдиний податок, податки з нерухомості, землі та транспорту. Плюс досі залишаються субвенції з держбюджету.

Чи є вже успішні приклади? Створено понад 900 об'єднаних територіальних громад, у яких проживає близько 10 млн українців. Більшість ОТГ поки що створено у сільській місцевості.

Для створення громади потрібна інвентаризація майна. Це, наприклад, веде до того, що аграрії мають перейти на повністю прозорі схеми роботи із землею. Заважають реформі та прогалини у законодавстві (у тому числі у сфері земельних відносин), які ще належить заповнити Раді. Йдуть суперечки та іноді навіть конфлікти. Але ці суперечки – це дуже важливо, тому що вони запускають демократичні процеси на місцях [3].

Децентралізація зупинила вимирання української глибинки та запустила процеси розвитку. Якщо у 2014 році, за даними Кабміну, місцеві бюджети становили 70 млрд грн, то тепер – майже 270 млрд грн [1].

Золотопотікська громада Тернопільської області. Це були бідні села, ніхто не вірив, що вони виживуть, ніхто не хотів з ними об'єднуватися. За словами керівника громади, їхній бюджет до об'єднання був 2 мільйони, зараз – 12 [1].

У сучасній бюджетній системі у місцевого самоврядування з місцевих податків, та й то на рівні поселень, два податки: податок на майно фізичних осіб та земельний податок. Основою місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, причому це податок розщеплюється, і до місцевих бюджетів надходить невелика частка, але в багатьох місцевих бюджетах все одно цей податок є опорним і становить до 70% від усіх податкових доходів місцевих бюджетів. Особливо це видно на бюджетах сільських поселень, де основними постачальниками цього податку є працівники бюджетної сфери: вчителі, лікарі, працівники культури. І тут, на нашу думку, криється одна з найсерйозніших проблем існуючої соціально–економічної ситуації, а саме слабке формування класу власників як таких, на якому стоїть вся база оподаткованого місцевого самоврядування в закордонних моделях. Клас власників сформований, але цілком певним чином [4].

Проведені останні 20 років реформи, пов'язані з приватизацією, реструктуризацією державної та приватної власності, які мають на меті формування так необхідного для сталого економічного та соціального розвитку середнього класу суб'єктів господарювання, не дали бажаного результату. Власність залишилася сконцентрованою в руках вузького кола власників. Соціальні відносини власності, що складаються в нашій країні, мають таку соціальну структуру: 7,4% – повні господарі власності; 14,8 – неповні господарі, співвласники; 3,3% володіють акціями інших підприємств; 74,4% працюють за контрактом, без володіння власністю [1].

Децентралізація вже викорінює так зване совкове мислення, змушує брати на себе відповідальність за свій будинок, вулицю, селище. Це запустило процес формування нових регіональних еліт, важливу роль у якому грає молодь.

Крім того, одне з головних досягнень реформи (що стартувала після анексії Криму, початку війни на Донбасі, а згодом і повномасштабного вторгнення) - вона допомогла зупинити федералізацію, що нав'язується Росією. Це був програш Росії.

Рано чи пізно, мабуть, постане питання не про добровільне, а про адміністративне об'єднання громад, оскільки основна частина охочих уже пройшла процес створення ОТГ. Тепер центральна влада має розробити процедуру, вирішити питання із законами про місцеві вибори (можливо і про місцевий референдум), про контроль держави за місцевим самоврядуванням, про містобудівну діяльність тощо.

Кожна четверта громада, що у зоні вторгнення росіян, збирала щонайменше на 50% менше доходів від довоєнних планів. Дві третини УВС за межами зони бойових дій повідомили про падіння доходів [5].

Надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), акцизів та земельного податку є статтями найбільш постраждалих бюджетів.

В результаті спільноти зіткнулися з необхідністю продовжувати фінансувати освіту, медицину та житлово-комунальне господарство з падінням доходів до 70%. Це внесло значний дисбаланс до їхніх фінансів.

Набагато менше АТС досягли прямої фінансової підтримки - всього 20%. Із них лише половина отримала гроші. Дефіцит держбюджету \$3,5 млрд на місяць і пріоритет видатків на оборону не дозволяють збільшити фінансування місцевих потреб.

Станом на 24.05.2022 року в оновлений перелік територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), додано 8 громад у Сумській області. Загалом до переліку ввійшли 8 областей. Це територіальні громади Дніпропетровської (6 громади), Донецької (66 громад), Запорізької (61 громада), Луганської (37 громад), Миколаївської (22 громади), Харківської (51 громада), Херсонської (49 громад) та Сумської (8 громад) областей.

День місцевого самоврядування в Україні відзначають щорічно 7 грудня. Дату відзначають ті, хто репрезентує багатотисячний загін народних обранців, відстоює потреби та інтереси людей. Це свято не лише «кабінетних» працівників, а й людей, які залучені до процесу управління, вирішення важливих питань, які дбають про розвиток та рух уперед — активних мешканців громад. Якщо говорити про умови воєнного стану, то ОСМ наділяють функціями і з'являються нові виклики, куди потрібно реагувати терміново. Якщо раніше для деяких закупівель потрібно було проводити певні дії, що затягують процес, то зараз вони спрощені і все відбувається швидше. Це стосується теми обстрілів Росії, через які ми маємо пошкодження цивільного житла та об'єктів інфраструктури.

З часом довіра до місцевої влади під час війни порівняно з довоєнним рівнем зросла. Місцеві органи влади в Україні користуються найвищою громадською довірою після державних та цивільних інститутів, які

безпосередньо відповідають за безпеку: 63% українців довіряють мерам і стільки ж — місцевим радам, згідно з опитуванням, проведеним у вересні 2022 року. Койдель і Гусс зазначають, що «висока громадська довіра вказує на громадське визнання прихильності місцевих органів влади до своїх спільнот та своїх обов'язків як представників спільноти та постачальників державних послуг». Так, ефективне місцеве самоврядування сприяло політичній консолідації громадян та формуванню «нової нормальності» життя в умовах російського вторгнення.

Висновки. Місцевий рівень є найважливішим компонентом формування стійкого інституту влади в країні, оскільки рівень районного управління, а тим паче поселенського, – це найближчий до населення рівень влади та від ефективності його діяльності, вирішення щоденних проблем населення, уміння взаємодіяти з місцевою спільнотою, безпосередньо залежить формування взаємовідносин влади та населення. Отже, стратегічним пріоритетом держави має стати фінансове обґрунтування та забезпечення мінімальних державних соціальних стандартів, які гарантували б певний мінімально допустимий рівень життя у всіх муніципальних утвореннях, регіонах та країні в цілому, а ці стандарти можна збільшувати залежно від фінансових можливостей регіону та муніципалітету.

Література

1. Децентралізація: які важливі для місцевого самоврядування рішення приймав Парламент під час війни. Офіційний сайт Олевської територіальної громади. 2023. URL: <http://olevsk-gromada.gov.ua/2023/02/13/decentralizacziya-yaki-vzhlyvi-dlya-miscevogo-samovryaduvannya-rishennya-pryjmay-parlament-pid-chas-vijny/>

2. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.
3. Бопп Дж. Перетворюючи світ : практ. посіб. для розбудови сталих громад. Пер. та публ. здійснено в рамках Проекту розвитку громадянського суспільства. Ужгород, 2008. 164 с.
4. Закон від 18 жовтня 2019 р. Про добровільне об’єднання територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата звернення 22.07.2022).
5. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

References

1. Detsentralizatsiia: yaki vazhlyvi dlia mistsevoho samovriaduvannia rishennia pryimav Parlament pid chas viiny. Ofitsiyni sait Olevskoi terytorialnoi hromady. 2023. URL: <http://olevsk-gromada.gov.ua/2023/02/13/deczentralizacziya-yaki-vzhlyvi-dlya-miscevogo-samovryaduvannya-rishennya-pryjmay-parlament-pid-chas-vijny/>
2. Batanov O.V. Terytorialna hromada – pervynnyi subiekt munitsypalnoi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky. Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii. 2008. № 2. S. 51–57.
3. Bopp Dzh. Peretvoriuiuchy svit : prakt. posib. dlia rozbudovy stalykh hromad. Per. ta publ. zdiisneno v ramkakh Proektu rozvytku hromadianskoho suspilstva. Uzhhorod, 2008. 164 s.
4. Zakon vid 18 zhovtnia 2019 r. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (date of application 22.07.2022).

5. Закон Украины від 21 травня 1997 р. «Про містське самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>