

УДК 352.07

**А. В. Мовчанюк**

кандидат економічних наук, старший викладач  
кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

## ОСНОВНІ ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

*Стаття присвячена актуальним питанням реформування органів місцевого самоврядування з огляду на сучасні підходи до проблеми децентралізації влади. На підставі аналізу визначено переваги децентралізації для розвитку сільських територіальних громад в контексті забезпечення їх самостійності за рахунок збільшення фінансових ресурсів та мобілізації внутрішніх резервів.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, територіальна громада, децентралізація, місцевий бюджет, ресурси.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогоднішнього на тлі строкатості та різноманітності напрямків діяльності українського політикуму об'єднуючою метою, навіть для найзапекліших опонентів, є напрямком розвитку місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади в Україні. На цьому аспекті реформування Української держави і суспільства робиться акцент усіма політичними партіями країни, він підтримується міжнародними партнерами України.

Європейський вибір розвитку України окреслено реалізацією ратифікованих угод з країнами ЄС, зокрема положень Європейської хартії місцевого самоврядування, основи концепції якої визначають, що місцеве самоврядування спрямовує свою діяльність на реалізацію забезпечення інтересів місцевого населення, здійснення регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ громади. Розвиток держави неможливий без розвитку її регіонів. Основні складники розвитку державності визначаються якістю забезпечення територіальних громад у наданні соціальних послуг населенню та розвитком регіональної економічної системи.

На сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовлено-

го трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями [3, с. 67].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ґрунтовне дослідження системи місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги вітчизняних дослідників, адже формування інноваційної системи самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях, становлення та розвиток соціально-економічної інфраструктури територіальних громад, залучення громадян до прийняття управлінських рішень в інтересах громади, що загалом сприятиме майбутньому сталому розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому.

Враховуючи багатогранність розбудови місцевого самоврядування України, дослідження проблем та прорахунків цієї системи ведуться в різних напрямках. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, А. Коваленком, М. Корнієнком, О. Лазором, В. Погорілком, М. Пухтинським, О. Сушинським та іншими вченими; становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко та інші; фінансово-економічні складники аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та інших;

управлінським аспектам присвячені праці В. Авер'янова, П. Ворони, В. Куйбіди, Р. Плюща, П. Покатаєва, В. Толкованова, Ю. Шарова та інших.

Система місцевого самоврядування, що існує на сьогодні в Україні, не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на забезпечення реалізації головних напрямків свого призначення, тобто на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища на ввіреній адміністративній території, надання мешканцям територіальної громади якісних і доступних публічних послуг, сталий розвиток дієздатної, фінансово спроможної громади.

**Мета статті** полягає у визначенні перспектив успішного реформування системи місцевого самоврядування України та ролі процесів децентралізації в забезпеченні його розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Виклики, які постали перед Україною в 2014 році, здебільшого були зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б здатне було ефективно вирішувати питання місцевого значення, забезпечуючи цим належні умови для жителів громади та звільнивши органи центральної влади від функцій, що їм не властиві. Потреба в реформуванні місцевого самоврядування в державі обговорювалася з часу набуття Україною незалежності, проте спроби його здійснити не були успішними. Політична криза, яка загострилась в Україні на початку 2014 року, не просто зробила питання здійснення децентралізації влади бажанням поліпшити публічне управління, а визначила необхідною передумовою виходу та подолання кризового стану. Розуміючи це, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Для виконання поставлених завдань та розв'язання проблем Концеп-

цією окреслено першочергові заходи та шляхи для ефективного функціонування місцевого самоврядування. Для цього необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань, а саме чітко визначити такі складники:

- базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;

- суб'єкти місцевого самоврядування та функції і завдання, які вони мають реалізовувати;

- скільки потрібно матеріальних, фінансових ресурсів та які організаційні умови необхідні на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування;

- розмежування повноважень між системами органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно – територіального устрою за принципами субсидіарності та на засадах децентралізації влади.

Територіальні громади в Україні є базовими суспільними елементами, проте вони досить подрібнені, здебільшого практично не мають власних можливостей розвитку, спостерігається старіння населення і зменшення його чисельності, перетворення населених пунктів у ранг депресивних [2, с. 218].

З 1991 до 2014 року в Україні відбулося зменшення чисельності сільського населення на 2,5 млн осіб, кількості сіл на 348 одиниць, проте водночас кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Із утворених близько 12 тис. територіальних громад у 6 тис. громад чисельність жителів складає менше 3 тис. осіб, з яких 80 відсотків громад мають менше 1 тис. жителів, а 20 відсотків – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. На початок 2014 року 70 відсотків територіальних громад України залишались дотаційними, а отже практично не спроможними належно реалізовувати надані їм законом делеговані повноваження [5].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні, обласні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Проблема стабілізації фінансової та економічної системи країни останнім часом стає предметом для гострих фахових дискусій. З метою усунення негативних тенденцій шляхом вжиття урядових заходів передбачено зниження рівня інфляції, скорочення бюджетного дефіциту, стабілізацію обмінного курсу власної грошової одиниці, подолання платіжної кризи, відновлення довіри до банківської системи тощо. Проте всі ці заходи є поверховими, вони не зачіпають глибинних основ економіки, де зароджуються кризові ситуації, а саме від стабілізації та розвитку виробництва залежить фінансова безпека окремого регіону та держави в цілому. Проблема формування місцевих фінансів та міжбюджетних відносин є одним із ключових питань у фінансовій політиці України. Місцева влада часто змушена робити непростий вибір цілей у реалізації делегованих повноважень, на які будуть спрямовані видатки, та методів управління, враховуючи можливість забезпечення власних доходів місцевого бюджету відповідно до стану економічного розвитку території. З огляду на це фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, яка потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Формування та виконання місцевих бюджетів за умов подолання наслідків економічної кризи є досить проблемним завданням, оскільки в сільській місцевості практично відсутня альтернатива розвитку економіки окрім агровиробництва, яке є ключовою галуззю сільських територій, а тому одним із основних бюджетоутворюючих джерел. Нерозвиненими залишаються несільськогосподарські види діяльності. Це посилює кризові тенденції в розвитку сільських територій. Інтенсифікація сільськогосподарського виробництва впливає на вивільнення трудових ресурсів і активізує процеси міграції працездатного сільського населення до міст.

Ключовою реформою сьогодення є децентралізація. Її розглядають по-різному залежно від зосередження уваги на певних її аспектах та формах (як принцип, метод, властивість державного управління). У контексті реформування органів місцевого самоврядування децентралізація розглядається як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Основні цілі реформування органів місцевого самоврядування – переорієнтація в зворотний бік сільської міграції, боротьба з бідністю, розширення зайнятості населення, забезпечення рівних можливостей і задоволення потреб населення, покращення якості життя, створення можливостей для розвитку особистості та поліпшення стану соціального розвитку. Між міськими і сільськими територіями повинен існувати справедливий баланс бюджетних витрат, капіталовкладень в інфраструктуру зі збільшенням фінансування програм економічного розвитку сільських територій.

Зарубіжний досвід з питань модернізації публічного управління свідчить, що ключовим аспектом у цьому процесі був перегляд взаємовідносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим самоврядуванням. Основні принципи, які були покладені в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, ґрунтувалися на децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. У результаті реформування було розвинено регіональне самоврядування, зміцнено позиції місцевого самоврядування, що дозволило ефективно вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій. Успішним прикладом процесу демократичного об'єднання громад є впровадження децентралізації влади в Польщі. Після вступу Польщі до ЄС основою стабільного розвитку сільських територій став інтегрований підхід, тобто максимальне наближення місцевої влади до сільської спільноти, підвищення якості управлінських послуг і залучення місцевих жителів

до процесу прийняття рішень щодо розвитку кожної окремої території. На сьогодні в Польщі центральний уряд представлений і функціонує лише на рівні області, будь-яка територія є самоврядною у своїх діях, її права захищаються в судовому порядку, і дія законів про місцеве самоуправління є однаковою для усіх типів місцевого рівня. Головною метою адміністративного реформування в країні стало формування громадянського суспільства, коли кожен громадянин має змогу за своїми можливостями самостійно організувати своє життя.

Передумовою для початку впровадження реформи децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад в Україні стало прийняття у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [7], який мав на меті навчити територіальні громади основним принципам співробітництва та стимулювати їх для подальшого об'єднання. До активної фази впровадження реформування органів місцевого самоврядування перейдено з набранням чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] прийнятим 05.02.2015 року. Це дозволило утворення об'єднаних територіальних громад на законодавчому рівні без внесення змін до Конституції України. Завдяки прийняттю зазначеного Закону лише протягом 2015 року було створено 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), а до кінця 2017 року число сформованих ОТГ збільшилось у 4,2 рази.

Основним мотивуючим чинником у формуванні ОТГ слугує можливість залучити

до місцевого бюджету значно більші податкові надходження і збільшити бюджет розвитку територіальної громади.

Відповідно до статей 64, 67 Бюджетного кодексу України склад доходів загального фонду бюджетів ОТГ прирівнюється до бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів, а також ОТГ надається право переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України винятково за умови утворення ОТГ згідно із законом та перспективним планом [1].

ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом у 2016–2017 роках, продемонстрували позитивну динаміку зростання доходів їх бюджетів. Так, власні доходи місцевих бюджетів 665 ОТГ за січень – лютий 2018 року, якщо порівняти з аналогічним періодом минулого року, зросли на 63,8 відсотків та склали 2,85 млрд грн.

Ключовим аспектом збільшення доходної частини місцевих бюджетів ОТГ є зарахування 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, а враховуючи, що основу економіки сільських територій становить сільськогосподарське виробництво, яке здебільшого або й на сто відсотків базується на оренді земельних часток (паїв), сплата податку з виплаченої орендної плати фізичним особам – власникам земельних паїв, частка цього податку в бюджетах сільських ОТГ виросла до 50–80 відсотків.

Завдяки впровадженню фінансової децентралізації рівень дотаційних місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рік зменшився на 23,8% [5].

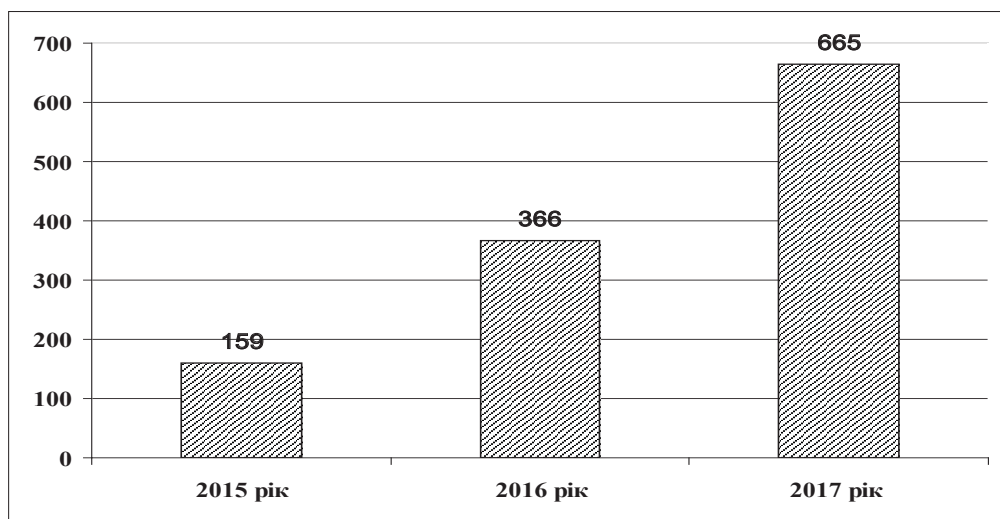


Рис. 1. Динаміка формування ОТГ в Україні протягом 2015–2017 рр.

Основним бюджетним ресурсом місцевих бюджетів сільських, селищних громад є плата за використання землі, тому надання права управління земельними ресурсами поза межами населених пунктів є однією з основних вимог органів місцевого самоврядування на сьогодні.

Протягом останніх трьох років, починаючи з 2014 року, урядовці намагаються вирішити земельні питання та передати нарешті громадам цей важливий для їх розвитку ресурс. Проте законопроекти 7118 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» та 7363 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин», які врегульовують питання щодо передачі повноважень розпорядження землями державної власності, які перебувають за межами населених пунктів, об'єднаним територіальним громадам, зараз ще не прийняті парламентаріями. Варто зазначити, що на сьогодні значне невдоволення викликають управлінські рішення Держгеокадастру щодо розпорядження земельними ресурсами державної власності сільськогосподарського призначення. Адже обласні управління Держгеокадастру під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності часто не враховують такі важливі фактори, як урахування перспективи розвитку прилеглих населених пунктів, аналіз землекористувачів з огляду на їх виробничу діяльність, раціональне використання та охорону орендованих земель, створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян навколишніх сіл. Наразі існує правовий вакуум щодо питань здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Такий вид контролю за існуючими нормами законодавчих актів де-юре здійснюють всі без винятку органи місцевого самоврядування, однак навіть у разі

виявлення земельних правопорушень посадові особи цих органів не мають реальних повноважень для їх припинення. З огляду на це самоврядний контроль як один із видів контролю пропонується ліквідувати і надати посадовим особам органів місцевого самоврядування повноваження зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Тому зазначеними законопроектами пропонується передати повноваження управління земельними ресурсами на місця зі здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель до відання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, які набудуть цих повноважень після прийняття відповідною радою рішення про виконання контролюючих повноважень, а до передачі їм цих повноважень покласти контроль на місцеві державні адміністрації. Надання цих прав громадам стане значним поштовхом для ефективного продовження реформи децентралізації влади та важливим етапом в об'єднанні територіальних громад.

31 січня 2018 року Уряд прийняв розпорядження, відповідно до якого Держгеокадастр має до кінця 2018 року передати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад за межами населених пунктів. Тобто створенні 665 ОТГ отримають у власне користування (розпорядження) близько 760 тисяч гектарів сільськогосподарських земель.

Загалом земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, що складає майже 6 відсотків території Європи. У цілому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн гектарів (70 відсотків території країни), з яких 32,5 млн гектарів – це площа ріллі (Рис. 2).

Реформування земельних відносин і системи землекористування на ринкових засадах докорінно змінило роль і значення управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях. На практиці управління земельними ресурсами вимагає необхідності застосування нових принципів і методів, які б надали можливості для

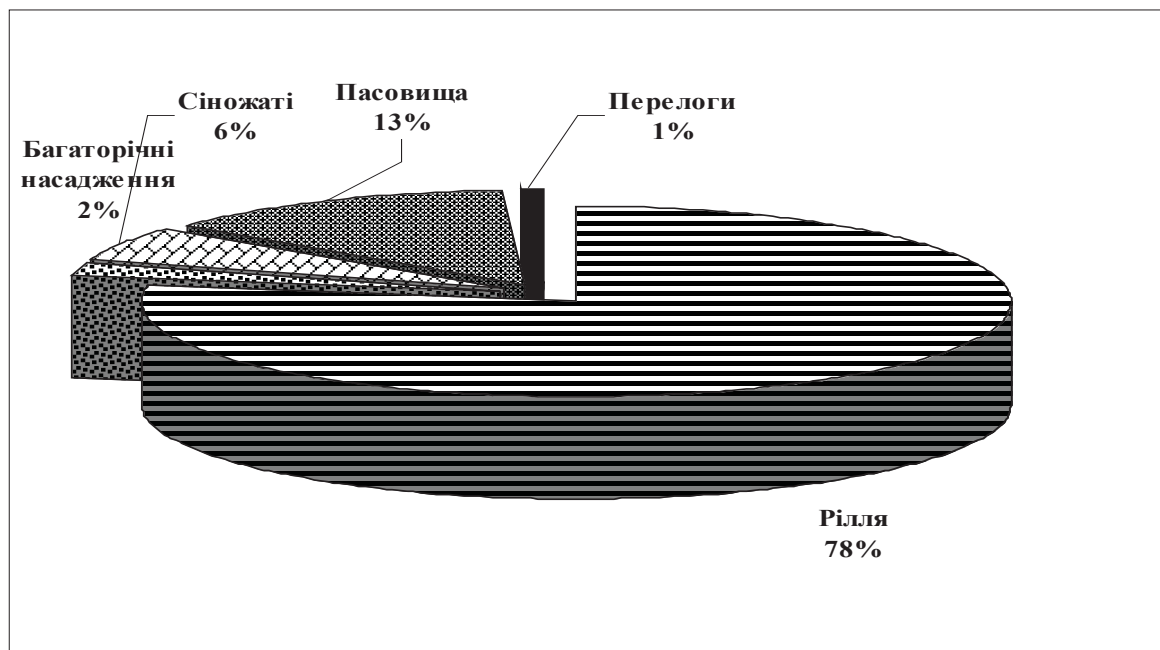


Рис. 2. Структура сільськогосподарських угідь України

створення ефективної системи раціонального землекористування; забезпечували б правові гарантії земельних відносин, надходження коштів до бюджету територіальної громади, залучення інвестицій в її розвиток.

Розширення ресурсної бази, якою місцеві органи влади зможуть розпоряджатись, що насамперед стосується земельних ресурсів, сприятиме втіленню рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

**Висновки і пропозиції.** Отже, результати дослідження дозволяють зробити висновок, що децентралізація влади відкриває перспективи розширення управлінських повноважень місцевого самоврядування, збільшення фінансових можливостей, зміцнення економічної бази територіальної громади та підвищення добробуту громадян.

#### Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / упо-

ряди. Н.В. Агафонова, І.В. Ворошилова, Ю.В. Данилюк. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

3. Ковбасюк Ю.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017 року. URL: [http://decentralization.gov.ua/monitoring2017\\_10\\_ua#main-info](http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua#main-info).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015, №157-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10–11.
8. Тарасенко Т.М. Проблеми децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 2. С. 277–286.

**Мовчанюк А. В. Основные цели реформирования органов местного самоуправления и децентрализации власти**

*Статья посвящена актуальным вопросам реформирования органов местного самоуправления с учетом современных подходов децентрализации власти. На основании анализа определены преимущества децентрализации для развития сельских территориальных общин в контексте обеспечения их самостоятельности за счет увеличения финансовых ресурсов и мобилизации внутренних резервов.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, территориальная община, децентрализация, местный бюджет, ресурсы.

**Movchaniuk A. Primary purposes of reformation of organs of local self-government and decentralization of power**

*The article is devoted to the actual issues of the reform of local self-government, taking into account modern approaches to the consideration of decentralization of power. Implement the analysis of decentralization for the development of rural communities in the context of ensuring their independence through the increase of financial resources and the mobilization of internal reserves.*

**Key words:** local self-government, territorial community, decentralization, local budget, resources.