

ДО ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

TO THE QUESTION OF COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE ASPECT OF DECENTRALIZATION REFORM

Іващенко Д.Ю., студентка II курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню повноважень, які передані органам місцевого самоврядування у процесі реформи децентралізації в різних сферах діяльності. Розглядається компетенція в таких напрямках: фінансова та земельна децентралізація, адміністративні та соціальні послуги, функції нововведеної посадової особи – старости. Сформований авторський погляд на позитивність таких змін.

З'ясовано, що завдяки змінам до Бюджетного та Податкового кодексів органи місцевого самоврядування отримали змогу вирішувати самостійно багато питань у фінансовій сфері, розширилися податкові повноваження, змінилася система надходжень до місцевих бюджетів, що суттєво збільшило їх розмір. Також громади отримали право на державні трансферти, такі як субвенції та дотації. Проаналізовано закони щодо земельної децентралізації, за якими землі за межами територіальних одиниць передаються в комунальну власність громад, а також право ведення обліку цих земель, зміну їх цільового призначення, охорону і контроль за ними тощо. У статті розкрито позитивні риси передавання повноважень із надання адміністративних, нотаріальних та соціальних послуг, а також те, які з них не реалізовані до кінця і чому. Зазначено, що не в кожній територіальній одиниці створено умови для реалізації таких функцій. Визначено, які саме повноваження у сфері житлово-комунальних послуг передані місцевій владі. Вони пов'язані з опалювальним періодом, суб'єктами господарювання, інфраструктурою, будівництвом та ін.

Характеризується інститут старости як посадова особа, яка допомагає виконувати децентралізовані повноваження органів місцевого самоврядування на окремій територіальній одиниці (старостинському окрузі).

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, територіальні громади, повноваження, місцевий бюджет, реформа.

This article is devoted to the research of the powers delegated to local governments during the decentralization reform in various areas of activity. Competence in the following areas is considered: financial and land decentralization, administrative and social services, functions of the newly introduced official – the chief. The author's point of view on the positivity of such changes is formed.

It was found that due to changes in the Budget and Tax Codes, local governments have been able to resolve many issues in the financial sector, expanded tax powers, changed the system of revenues to local budgets, which significantly increased their size. Communities also received the right to state transfers, such as subventions and grants. The laws on land decentralization, according to which lands outside territorial units are transferred to communal ownership of communities, as well as the right to keep records of these lands, change their purpose, protection and control over them and other things are analyzed. The article reveals the positive features of the transfer of authority to provide administrative, notarial and social services, as well as which of them are not fully implemented and why. It is noted that not every territorial unit has conditions for the implementation of such functions. It has been determined which powers in the field of housing and communal services have been transferred to local authorities. They are related to the heating season, businesses, infrastructure, construction, etc.

The institution of the chief is characterized as an official who helps to perform the decentralized powers of local governments in a separate territorial unit (chief's district).

Key words: local government, decentralization, territorial communities, powers, local budget, reform.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку демократичного суспільства в Україні важливими є становлення та укріплення ефективного механізму народовладдя. Однією з його форм є місцеве самоврядування. З метою забезпечення належного функціонування цього інституту в нашій країні триває комплексна реформа децентралізації, яка фактично стосується майже усіх сфер життя суспільства. Безумовно, такі зміни характеризуються загалом як позитивні, проте реформа не позбавлена недоліків. Є також тривалі процеси, результати яких нині важко оцінити, що зумовлює актуальність досліджень у цій сфері і пошуку відповідей на проблемні питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо децентралізації повноважень органам місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку реформи є об'єктом досліджень таких експертів та науковців, як Х.О. Патицька [1], Л.О. Польська [4], Д.В. Бізонич [9], Л.М. Ваколюк [12]. Проте з огляду на масштабність зміни функціонально-компетентної сфери питання реалізації переданих органам місцевого самоврядування повноважень потребують подальших досліджень.

Формулювання цілей статті. Основною метою статті є комплексне вивчення повноважень, які були передані органам місцевого самоврядування в результаті децентралізації. Тому необхідно проаналізувати законодавчу базу та внесені до неї зміни і з'ясувати, які досягнення та недо-

ліки існують на нинішньому етапі реформи та якими є наслідки запроваджених змін.

Виклад основного матеріалу. Децентралізацію узагальнено можна визначити як переміщення функцій, компетенції та відповідальності від центру державної влади до її периферії. Метою реформи є формування ефективної територіальної організації влади, створення умов для доступного надання публічних послуг та реалізація прямого народовладдя. Також децентралізація встановлює відповідальність місцевої влади перед жителями та державою за виконання своїх обов'язків.

Станом на тепер в Україні зроблено значні кроки у процесі реформування органів місцевого самоврядування, який розпочався ще у 2014 році, але й досі не закінчений. Такими досягненнями є затвердження нового адміністративно-територіального устрою України, укрупнення районів, завершення об'єднання територіальних громад та розвиток форм їх співпраці, зростання місцевих бюджетів у результаті фінансової децентралізації, розширення комунальної власності громад за рахунок земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, розвиток інфраструктури громад, оптимізація надання адміністративних послуг, а також підвищення рівня соціальної активності жителів відповідних об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Також запроваджено новий інститут старости, який наділяється низкою повноважень та відіграє велику роль у житті громад. Одним із важли-

вих напрямів реформи стали функціонально-компетентні перетворення, а саме передача повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування.

У процесі реформи до органів місцевого самоврядування були передані повноваження в різних сферах діяльності, але одними з найважливіших є зміни у фінансовому напрямі, оскільки від цього залежить успішність функціонування громад. Загалом цей процес можна охарактеризувати як передачу бюджетів на місцевий рівень. Важливим аспектом стало розроблення ефективної системи використання ресурсів територіальних бюджетів. Цей етап реформи відбувся завдяки законам про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Результатом перетворень стали збільшення місцевих бюджетів, розширення резервів їх наповнення, створення умов для мотивації органів місцевого самоврядування до росту фінансової бази громад, а також прогресивні зміни в адмініструванні податків і зборів. Бюджетна децентралізація забезпечує фінансову самостійність та стійкість місцевих органів влади [1]. До позитивних рис цього процесу можна також зарахувати той факт, що в разі збільшення місцевих бюджетів у кілька разів, що стало наслідком реформи, громади змогли використовувати кошти для благоустрою, розвитку інфраструктури, ремонту шкіл, стадіонів та інших об'єктів.

Одним із важливих етапів фінансової децентралізації є розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. До таких належать зарахування до місцевого бюджету 60% податку на доходи фізичних осіб, а також 100% з єдиного податку, податку на майно та податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності [2]. Це значно збільшило надходження до місцевих бюджетів, оскільки до реформи лише міста обласного значення отримували такі значні відсотки від податків. Також новелою є те, що змінено систему надходження коштів до місцевих бюджетів. Механізм, який існував раніше, передбачав, що надходження з податків зараховувалися до Державного бюджету, а вже потім центр на власний розсуд розпоряджався державними коштами і вирішував, яка сума буде надана тим чи іншим громадам. Звісно, це сприяло розвитку корупції та створювало загрозу розкрадання бюджетних коштів. У нових умовах доходи громад напряму надходять до їхніх бюджетів, що призвело до їх зростання у 4–5 разів. ОТГ також отримали право на державні трансферти, такі як субвенції та дотації, що сприяють розвитку інфраструктури, освітньої, медичної сфер тощо. Але значна частина видатків на утримання закладів у цих сферах передається на фінансування з місцевих бюджетів. Щорічно інвестиційні ресурси місцевих бюджетів та частка видатків на виконання самоврядних повноважень зростають, що демонструє підвищення незалежності громад та ефективності використання коштів на місцевому рівні [3].

Передача повноважень органам місцевого самоврядування у фінансово-бюджетній сфері стала важливим етапом реформи децентралізації. Такі зміни сприяють зростанню рівня участі місцевої влади в розвитку власної громади, економічному зростанню, створенню умов для ефективного надання суспільних послуг та прозорості фінансової діяльності муніципальних утворень.

Ще одним важливим етапом децентралізації, який напряму пов'язаний із фінансовим аспектом, стали недавні зміни у сфері земельних відносин. Верховна Рада України прийняла низку законів про внесення змін до Земельного кодексу, які пройшли велику кількість поправок та стали завершальним кроком у зміні землеустрою. Відповідно до них, землі поза межами громад, які перебували в державній власності (військові полігони, ділянки держпідприємств, природоохоронні території), передаються в комунальну власність, причому нетреба чекати,

доки держава проведе інвентаризацію земель, вони одразу переходять до громад [4]. Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру закріплено чіткі межі територіальних громад, відповідно до яких між ними розподіляються земельні ділянки. Проте землі, які необхідні державі для виконання й реалізації її функцій та цілей, залишаються в її власності.

Введені в дію положення цих законів щодо змін Земельного кодексу дають ОТГ змогу вільно розпоряджатися своїми землями. Виконавчим органам місцевих рад надається низка повноважень, а саме: ведення обліку земель і землевласників, охорона й контроль за самовільним зайняттям земельних ділянок, їх використання за цільовим призначенням тощо. Задля реалізації цих повноважень Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX [5] передбачено введення посад інспекторів громади з використання та охорони земель, які наділяються такими функціями, як проведення перевірок, складення протоколів, накладення адміністративних стягнень та розгляд справ про адміністративні порушення. До реформи районні державні адміністрації затверджували та вносили зміни до плану території за межами населених пунктів, нині ці функції передані органам місцевого самоврядування. Також до компетенції місцевої ради передається змога вирішувати питання щодо зміни цільового призначення земель. Жителі громади можуть брати в оренду землі сільськогосподарського призначення для реалізації відповідних цілей.

Такі зміни стали дійсно важливим кроком у реформі децентралізації. Громади отримали широкі повноваження у сфері земельних відносин, що дало їм змогу вільно та на власний розсуд розпоряджатися земельними ресурсами. Зросла їхня фінансова незалежність та розширилися ресурси для поповнення місцевих бюджетів, що розкриває багато можливостей громади у реалізації власних ідей та планів, поліпшенні благоустрою та покращенні життя її жителів. Ще одною перевагою є те, що громадянам не потрібно їхати до центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику у сфері земельних відносин для розв'язання відповідних питань, адже тепер все вирішується на місцевому рівні.

Але не лише ці питання мають вирішуватися на рівні громад. Не варто забувати і про підвищення якості надання адміністративних послуг, що є одним із головних процесів в умовах децентралізації. Реформа передбачає, що Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) при районних державних адміністраціях мають бути ліквідовані, а при ОТГ створені нові. Для належного функціонування новостворених структур громадам потрібні якісна інфраструктура та розвинута цифрова база. Громади спільно з державою мають посприяти, щоб створити необхідні умови, які уможливлять надання максимальної кількості потрібних послуг на місцях. Створення законодавчої бази бере свій початок ще у 2015 році, але станом на 2021 рік ще залишилися неврегульовані питання, які найближчим часом мають бути вирішені.

За результатами перших етапів реформи органам місцевого самоврядування були делеговані повноваження найбільших груп послуг, таких як реєстрація місця проживання, бізнесу та нерухомості. Законом України «Про адміністративні послуги» у ч. 7 ст. 12 [6] зазначено, що Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг. До таких належать реєстрація юридичних осіб, фізичної особи-підприємця, громадських об'єднань, професійних спілок, релігійних громад, реєстрація тимчасового чи постійного місця

проживання, дії, пов'язанні з отриманням чи заміною паспорту громадянина України, реєстрація декларацій, видача дозволів на певні види робіт, реєстрація земельної ділянки, реєстрація народження, смерті, шлюбу та ін. [7]. Більшість послуг проводяться на платній основі, і, відповідно до нового законодавства, збір зараховується до місцевого бюджету, що стимулює місцеву владу до розвитку у сфері надання адмінпослуг. Органи місцевого самоврядування почали вести нові цифрові реєстри своїх територіальних громад. Ці зміни дали багато позитивних результатів. Зникли черги, а тривалість надання послуги скоротилася до мінімуму, оскільки працює достатня кількість працівників, які самостійно можуть вирішувати питання, без додаткових узгоджень із державними органами. Підвищилася доступність послуг, адже зросла кількість установ, в яких можна їх отримати, і це можна зробити навіть в старостинському окрузі.

До базових послуг також належать нотаріальні дії та реєстрація актів цивільного стану, які є найбільш проблемною сферою в закінченні цього напрямку децентралізації. Жителі віддалених сіл і містечок, органи влади яких не мають таких повноважень, змушені їхати до міст до органів Міністерства юстиції для реєстрації народження, смерті чи шлюбу, незважаючи на законодавче закріплення цієї компетенції за органами місцевого самоврядування. Такі послуги надаються щодня, і зрозуміло, що реалізація щодо делегування цих повноважень до органів місцевого самоврядування є терміновою необхідністю.

Ще однією проблемою залишаються адміністративні послуги соціального характеру. Законодавча база із цього питання досить наповнена й регулюється різними законами, проте повноваження щодо надання таких послуг реалізовані лише в містах обласного значення. Така компетенція нині належить органам соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та міським радам зазначених міст. До таких послуг можна зарахувати надання субсидій, пільг, грошових компенсацій, державних допомог тощо. Варто зазначити, що деякі послуги, такі як надання матеріальної допомоги нужденним групам населення (малозабезпеченим сім'ям, самотніми матерями, особам пенсійного віку тощо), і до змін законодавства належали до органів місцевої влади, але з огляду на фінансовий чинник така підтримка була дуже незначною [8].

Надання базових адміністративних послуг соціального, цивільного та земельного характеру у ЦНАП допомагає комплексно вирішувати питання мешканців громад. Це є основою реформування органів місцевого самоврядування, оскільки дореформені управління з відповідного обслуговування є незручними для громадян у багатьох аспектах (віддаленість, довге та некомфортне очікування через фінансові труднощі, недоступність тощо).

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у зв'язку із внесеними у 2020 році змінами входять встановлення тарифів на теплову енергію (у тому числі її виробництво, транспортування та постачання), централізоване водопостачання та водовідведення та інші комунальні послуги, крім тих, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Також місцева влада отримала змогу брати участь в організації та фінансуванні капітальних ремонтів житлових будинків та майна в межах бюджетних програм, визначених відповідними радами, впровадження в межах населеного пункту автоматизованої системи контролю оплати вартості послуг із паркування, обліку оплати проїзду та уповноваження інспекторів із цих питань на розгляд справ про адміністративні правопорушення. Також до органів місцевого самоврядування було передано багато інших повноважень у сфері житлово-комунальних послуг, пов'язаних з опалювальним періодом, суб'єктами господарювання, побутовими відходами, у сфері інфраструктури та будів-

ництва тощо. До реформи ці повноваження здійснювалися центральними органами виконавчої влади [9].

Децентралізація сприяла і значному розширенню повноважень органів місцевого самоврядування в соціально-культурній сфері. Згідно із внесеними змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] компетенція місцевої влади доповнилася забезпеченням популяризації та фінансової підтримки кінематографії, а також вирішення питань щодо використання території громади в цих цілях. Повноваження у сфері освіти, здоров'я та культури доповнилися молодіжною політикою (управління молодіжними центрами, забезпечення необхідних умов для їх функціонування, фінансування молодіжних об'єднань, сприяння роботі та розвитку цих товариств).

Ще одним нововведенням стало зарахування до повноважень органів місцевого самоврядування встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [11]. Воно є також досить важливим, оскільки громади самостійно вирішуватимуть це питання, спираючись на умови, що в них склалися, адже заборона продажу після певної години доби може потягнути за собою як позитивні, так і негативні наслідки (фінансові втрати бюджету), тому саме місцева влада має приймати такі рішення.

Варто також згадати ще про одну важливу фігуру в системі місцевого самоврядування – інститут старости, який став нововведенням для законодавства та системи влади. Реформа передбачала об'єднання сіл, селищ та міст в ОТГ, із визначенням адміністративного центру в одному із об'єднаних населених пунктах з утворенням єдиної сільської, селищної, міської ради. Саме тому в інших селах, які не стали такими центрами, владні повноваження покладаються на старосту. Це важлива посадова особа місцевого самоврядування, оскільки вона здійснює представництво жителів відповідного старостинського округу в місцевій раді та виконує багато функцій, пов'язаних із наданням консультацій та послуг його мешканцям.

Основні повноваження, якими наділяється староста, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також можуть бути додаткові, які визначаються відповідною радою в «Положенні про старосту». Як зазначалося вище, до таких належать як представницькі, так і виконавчі функції. Староста є уповноваженим відповідною радою та підзвітним їй, тому він бере участь в її пленарних засіданнях та засіданнях її виконавчого комітету з правом виступу та внесенням пропозицій, що стосуються інтересів його старостинського округу, у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету щодо фінансування відповідного округу. Організаційна функція також полягає в тому, що староста відповідає за виконання рішень місцевої ради та його виконавчого комітету, сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, реалізує форми безпосередньої участі жителів округу у вирішенні питань місцевого рівня. Разом із тим здійснюється і контрольна функція, а саме: нагляд за виконанням рішень ради та комітету, за станом благоустрою, за використанням об'єктів комунальної власності тощо. На старосту покладаються повноваження, пов'язані з наданням адміністративних послуг, консультацій та допомоги зі зверненнями до органів місцевого самоврядування. Отже, можна зробити висновок, що староста як одна з новел реформи допомагає здійснювати повноваження, які внаслідок децентралізації були передані до компетенції місцевого самоврядування: він виконує більшість із цих функцій, але на певній території громади, старостинському окрузі [12].

Висновок. Децентралізація є важливим етапом розвитку і становлення нової демократичної моделі управління

державою в Україні. Передання значного кола повноважень органам місцевого самоврядування підвищує роль та участь громадян в управлінні справами місцевого рівня, надає нові можливості для розвитку громад та економічного зростання. Надання послуг адміністративного, соціального та іншого характеру тепер стало доступним у будь-яких територіальних одиницях, що дало змогу ефективно та швидко вирішувати питання мешканців. Збільшення місцевих бюджетів, як наслідок розширення

прав і обов'язків місцевої влади, сприяло розвитку багатьох сфер суспільного життя громад, зміцнило їхню фінансову спроможність та самостійність.

Незважаючи на те, що вже було здійснено багато реформувальних та внесено законодавчі зміни, цей процес ще перебуває у стані перетворень та потребує усунення недоліків. Для закінчення децентралізації потрібно прийняти ще низку актів щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері та внесення змін до Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2015. № 10.
2. Податкова база громад і районів для підготовки бюджетів 2021 року – орієнтир від фінансових експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12977>
3. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>
4. Польська Л.О. Земельна децентралізація як основа фінансової спроможності сільських територіальних громад. *Series «Public administration»*. 2020. № 3. С. 77–85.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20> (дата звернення: 23.11.2021).
6. Про адміністративні послуги : Закон України в редакції від 07 листопада 2021 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 23.11.2021).
7. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 523-2014-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>
8. Розподіл повноважень з надання адміністративних послуг в умовах децентралізації – експертний матеріал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14087>
9. Бізонич Д.В. Фінансові ресурси підприємств житлово-комунального господарства в умовах децентралізації сучасної України. *Науково-практичний журнал «Економіка та держава»*. 2021. № 11. С. 90–96.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України в редакції від 25 листопада 2021 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n267>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам місцевого самоврядування повноважень встановлювати обмеження продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових : Закон України від 22 березня 2018 р. № 2376-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2376-19#n9>
12. Ваколюк Л.М., Ваколюк С.М. Староста як нова форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 123–126.