

О.О. Мостовенко,

канд. екон. наук, доцент
ORCID: 0000-0003-0342-4186,

М.М. Зінченко,

канд. екон. наук, доцент
ORCID: 0000-0003-3775-8862,

В.В. Гончаров,

канд. екон. наук, доцент
ORCID: 0000-0003-4524-4538

Київський національний університет будівництва і архітектури

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ - ЦЕ НОВІ МОЖЛИВОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розкривається зміст децентралізації органів місцевого самоврядування, необхідність передачі місцевим громадам функцій, які не можуть вирішуватися центральними органами влади.

Розглянуто одну з наймасштабніших реформ – реформу децентралізації, яка триває в Україні з 2014 року. В результаті її реалізації було створено понад 800 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. Визначено, що актуальним завданням залишається питання формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для задоволення інтересів громадян на відповідній території в усіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів держави та ОТГ. Зазначається, що критеріями здійснення успішної децентралізації є збільшення надходжень у бюджети місцевих громад.

Визначено, що в Україні сьогодні реалізована континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України, а реформу бюджетної децентралізації проводять за прикладом польської моделі. Авторами проаналізовано на скільки підсилено податкову базу в об'єднаних територіальних громадах. На думку авторів, на місцевих громадах в певній мірі лежить відповідальність за інвентаризацію платників податків, об'єднані територіальні громади передусім зацікавлені хто і як використовує її обмежений ресурс, сплачує місцеві податки, бо саме місцеве самоврядування володіє ситуацією хто з платників податків сплачує до місцевої громади податки, розвиваючи її інфраструктуру. Виявлено проблеми, що виникають у процесі реформи місцевого самоврядування, а саме: гальмування процесу об'єднання на рівні районів, що фактично втрачають свої владні повноваження, низька фінансова спроможність значної кількості об'єднаних громад, адже разом з фінансовими ресурсами з центрального бюджету на місцевий передаються і нові повноваження, гальмування процесів, щодо ринку землі, незрозуміння змісту і байдужість частини місцевих жителів до цього процесу, недовіра громадян до влади й зневіра у можливості співпраці з нею.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, органи влади.

Вступ. Сьогодні демократія є найзатребуванішою формою політичного устрою суспільства, що дає можливість людям не тільки обирати керівників, а й контролювати владу. Незважаючи на всі проблеми, що постають в рамках демократичної форми організації суспільства, його державно-політичного устрою, саме влада народу найкраще справляється з викликами сучасності. Одна з наймасштабніших реформ - реформа децентралізації триває в Україні з 2014 року. В результаті її реалізації було створено понад 800 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. Чи стали регіони краще жити? «Ціна держави» підсумувала результати реформи децентралізації та проаналізувала, наскільки масштабною вона виявилася, як змінилося життя громад, чи стали вони заможнішими і що заважає реформі бути успішною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням проблем становлення розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні значна увага приділяється в працях О. Булавки, В. Голян, О. Кириленка, І. Луніної, В. Борденюка та інших.

Водночас актуальним завданням залишається питання формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для задоволення інтересів громадян на відповідній території в усіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів держави та ОТГ.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування здійснення реформи місцевого самоврядування в умовах нового стилю відносин між центральними державними органами та органами місцевого самоврядування.

Основна частина. Питання посилення ролі місцевих громад, їхнього ефективного розвитку незмінно залишається пріоритетним на порядку денному в Україні.

Процеси децентралізації повинні сприяти розширенню повноважень місцевих громад і наскільки ефективно органи територіального самоврядування зможуть цим скористатися.

Критеріями здійснення успішної децентралізації є збільшення надходжень у бюджети місцевих громад. Реформа децентралізації розпочата урядом у 2014 році, вимагає нового стилю відносин між державною владою і органами місцевого самоврядування. Однією з основних прикметних рис децентралізації є об'єднання територіальних громад, як інструмент, що дає змогу органам влади на місцях виробляти власні рішення на шляху до стійкого економічного зростання.

Необхідність проведення реформи децентралізації влади в Україні обумовлена неможливістю зосередження всіх управлінських функцій і повноважень на рівні центральних органів влади.

Дедалі важливу роль у впровадженні реальних змін відіграють органи місцевого самоврядування. В енциклопедичному словнику з державного управління місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства. Спосіб організації влади і форми організаційної на певній території для самостійного і під свою відповідальність вирішення проблем і питань місцевого господарства згідно з правом, гарантованим державою.[1]

В основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування.

Найбільшого поширення у світі набула громадівська теорія, прийнята більшістю держав Європи. В основі концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яке не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

На базі громадівської теорії місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонське (Австрія, Канада, США) і континентального права (Італія, Франція).

В Україні сьогодні реалізована саме континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України.[2]

Як відомо більшість генеральних планів сіл, селищ розроблялась у 70-80-х роках минулого століття і орієнтувались на соціалістичний уклад життя та соціалістичні основи економіки агропромислового комплексу. Це планова економіка, загальнодержавна власність на землю, яка зобов'язувала мешканців сіл, до основної домінуючої зайнятості – праці у колгоспах, радгоспах, іншої альтернативи для мешканців сіл просто не існувало.

Відтак, у генпланах сіл, селищ враховуються економічні перспективи окремого регіону.

Питання посилення місцевих громад, їхнього ефективного розвитку незмінно залишається пріоритетним для України.

Саме тому ЄС підтримує децентралізацію в Україні.

У межах децентралізації органам місцевого самоврядування делеговано повноваження, ресурси й відповідальність.

У такий спосіб місцеві громади можуть самостійно визначити стратегію розвитку, залучати і реалізовувати проекти. Крім того ОТГ отримають права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм.

Довідково: За даними Держкомстату України протягом 2015-2019 рр. було створено 951 об'єднану територіальну громаду, де проживає 10,2 млн. осіб без урахування тимчасово окупованих територій. Об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.[3]

Сьогодні у новоствореній ОТГ громади має свій виконком, раду і що не мало важливо нашу думку свій дохід, в об'єднаних територіальних громадах значно підсилено податкову базу, надано вагомі повноваження у зборі податків, а саме: податок на рухомість, акцизний податок, земельний податок, податок доходів фізичних осіб (ПДФО) є основою місцевих бюджетів.

Фінансова децентралізація та підтримка держави – потужний фінансовий інструмент посилення громад.

З початком реформи бюджетної децентралізації разом із Законом України від 28.12.2014 N79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було розширено коло формування доходів загального фонду місцевих бюджетів:

- Передано з держбюджету 100% плати надання адміністративних послуг
- 100% державного мита

- 10% податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки до обласних бюджетів

- Передано зі спеціального фонду екологічний податок (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (раніше 35%)
- Передано з бюджету розв'язку єдиний податок
- Розширено базу податку на майно за рахунок зменшення пільгових площ, включення оподаткування комерційної нерухомості та дорогих автомобілів
- Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів з ставкою 5%.

Вітчизняну реформу бюджетної децентралізації проводять за прикладом польської моделі. (Шокова терапія Лешека Бальцеровича, автора польських економічних реформ), Польщі на це знадобилось практично 8-10 років [4].

Значна кількість місцевих податків у Європейських країнах має широку податкову базу, більш розвинені майнові податки залежно від ринкової оціночної вартості об'єкта нерухомості. У сусідній Польщі на місцевому рівні діють транспортний податок на вантажні автомобілі, майновий, лісовий та сільськогосподарський податки, плата за проживання у рекреаційних місцевостях, плата за утримання собак, плата за рекламу.

В Україні адміністрування їх виявилось дорожчим, ніж фінскальний ефект, а тому більшість із них було скасовано.

Тому, на нашу думку, на місцевих громадах в певній мірі лежить відповідальність за інвентаризацію платників податків, об'єднані територіальні громади передусім зацікавлені хто і як використовує її обмежений ресурс, сплачує місцеві податки, бо саме місцеве самоврядування володіє ситуацією хто з платників податків сплачує до місцевої громади податки, розвиваючи її інфраструктуру.

На наше переконання люди зацікавлені сплачувати податки, коли кошти залишаються в громаді, і можна контролювати на скільки ефективно вони витрачаються, і бачити на власні очі, як змінюється добробут життя,

Економісти прорахували, що переваги матимуть громадяни, які об'єднуються довкола міст обласного значення, райцентрів, бо в них є інфраструктура і кадровий потенціал, а також сільські ради, які відповідали певним критеріям доступності, кількості населення, території, спроможності надавати базові послуги.

Аналізуючи вище викладене, стає очевидним, що реформа місцевого самоврядування є необхідною та важливою для України.

Однак, слід пам'ятати, що в процесі реформи місцевого самоврядування виникають поточні проблеми, а саме:

- гальмування процесу об'єднання на рівні районів, що фактично втрачають свої владні повноваження;
- низька фінансова спроможність значної кількості об'єднаних громад, адже разом з фінансовими ресурсами з центрального бюджету на місцевий передаються і нові повноваження;
- гальмування процесів, щодо ринку землі;
- нерозуміння змісту і байдужість частини місцевих жителів до цього процесу;
- недовіра громадян до влади й зневіра у можливості співпраці з нею.

Висновки. Подальша доля державної системи України визначатиметься не тільки й не стільки кількістю нових документів, ухвалених Верховної Радою і Кабміном. Вирішальними будуть глибина і системність практичної реалізації реформ. А ще – ретельний моніторинг і критична оцінка їхнього реального впливу з наступною, якщо це необхідно, модифікацією правової бази та реформаційних практик.

В сучасних умовах розвитку українського суспільства реформування органів місцевого самоврядування є тією рушійною силою, яка здатна зробити нашу державу ефективною, незалежною, привабливою для ведення бізнесу, прискорити реальну земельну децентралізацію, гальмування якої призводить до недоотримання місцевим бюджетом плати за землю, бо тільки ринок землі зможе зрушити з місця земельну реформу.

На нашу думку, досвід впровадження аналогічних реформ в сусідній Польщі, де люди живуть у 4-5 разів краще, децентралізація об'єднує людей у бажанні господарювати на своїй землі, сплачувати податки і контролювати ефективність їх використання.

Отже, реформа децентралізації в Україні має завершитись чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Список літератури:

1. Остапова Т.О. Місцеве самоврядування. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ 2010. – 441с.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 N254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4/rade.gov.ua/taws/show/280/97](http://zakon4.rade.gov.ua/taws/show/280/97).
3. Державна служба статистики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Журнал «Вісник. Рейтинг» Випуск N4 10/2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/uk/issue/5557>
5. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: Наукова доповідь/ за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозування НАН України», 2016, 70с.
6. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дис... Д-ра юрид. Наук: спец. 12.00.02 / В.І. Борденюк; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: 2009. – 496с.
7. Мостовенко О.О., Зінченко М.М. Децентралізація місцевих бюджетів як інструмент подолання фінансово-економічної кризи в Україні// Містобудування та територіальне планування: Наук.-тех. збірник. – К. КНУБА, 2015 – Вип. 54
8. Мостовенко О.О., Гольда А.В. Розвиток соціальних елементів механізму державного регулювання національного ринку праці // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин. Збірник наукових праць КНУБА. Вип. № 25. – К.: КНУБА, 2011. – С.247–252.
9. Моголівець А.А. Методичні підходи до формування механізму державного регулювання будівництва в умовах економічної циклічності / Моголівець А.А., Скрипник А.Л. //Актуальні проблеми економіки. 2019.№ 5. С. 14–33.
10. Малик Я. До питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. – Вип. 43. 2015. С.295–361.

References

1. Ostapova, T.O., Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mikhnenko, A.M. et. al. (2010). Local Government. Encyclopedic Dictionary of Public Administratio. 441p.

2. Constitution of Ukraine: Law of June 28, 1996 N254k / 96-VR [Electronic resource]. - Access mode: [http // zakon4 / rade.gov. at /taws /show / 280/97](http://zakon4.rade.gov.ua/taws/show/280/97). 3. State Statistics Service [Electronic resource] - URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

3. Derzhavna sluzhba statystyky [Elektron.] URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

4. Journal «Bulletin. Rating » Issue N4 10/2016 [Electronic resource] – URL: <http://www.visnuk.com.ua/en/issue/5557>.

5. Lunina, I.O. (2016). Development of budgetary decentralization in Ukraine: Scientific report / ed. Doctor of Economics. Sciences: NAS of Ukraine, State Institution «Institute of Economics. and Forecasting of NAS of Ukraine ».

6. Bordenyuk, V.I. (2009). Value of local self-government and public administration: constitutional-legal aspects: dis.... Dr. Jurd. Sciences: Special. 12.00.02 National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 496p.

7. Mostovenko, O.O. & Zinchenko, M.M. (2015). Detsentralizatsiia mistsevykh biudzhetyv yak instrument podolannya finansovo-ekonomichnoi kryzy v Ukraini// *Mistobuduvannia ta terytorialne planuvannia*, 54.

8. Mostovenko, O.O. & Holda, A.V. (2011). Rozvytok sotsialnykh elementiv mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання natsionalnoho rynku pratsi. *Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti budivnytstva v umovakh formuvannia rynkovykh vidnosyn*, 25, 247–252.

9. Moholivets, A.A. & Skrypnyk, A.L. (2019) Metodychni pidkhody do formuvannia mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання budivnytstva v umovakh ekonomichnoi tsyklichnosti. *Aktualni problemy ekonomiky*, 5, 14–33.

10. Malyk, Y.A. (2015), “About the problem of interaction of state government authorities and local seefadministration authorities in Ukraine” *Efektynnist' derzhavnoho upravlinnia*, 43, 295–361.

A.A. Мостовенко, М.М. Зинченко, В.В. Гончаров

Децентрализация – это новые возможности объединенных территориальных общин

В статье раскрывается содержание децентрализации органов местного самоуправления, необходимость передачи местным общинам функций, которые не могут решаться центральными органами власти. Рассмотрена реформа децентрализации, которая длится в Украине с 2014 года, в результате которой было создано более 800 объединенных территориальных общин (ОТГ). Общины получили больше финансовых ресурсов, более широкие полномочия. Актуальной задачей остается вопрос формирования эффективного местного самоуправления и территориальной организации власти для удовлетворения интересов граждан на соответствующей территории во всех сферах жизнедеятельности, согласование интересов государства и ОТГ. Отмечается, что критериями осуществления успешной децентрализации является увеличение поступлений в бюджеты местных общин.

Определено, что в Украине сегодня реализована континентальная модель местного самоуправления, основные принципы которой закреплены в Конституции и законах Украины, а реформу бюджетной децентрализации проводят по примеру польской модели. Авторами проанализированы на сколько усилена налоговую базу в объединенных территориальных общинах. Выявлены проблемы, возникающие в процессе реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, территориальная община, органы власти.

O.O. Mostovenko, M.M. Zinchenko, V.V. Honcharov

Decentralization – these new opportunities of the united states

The article reveals the content of decentralization of local self-government bodies, the need to transfer to local communities functions that cannot be solved by the central authorities.

One of the major reforms – decentralization reform, which has been ongoing in Ukraine since 2014, is considered. As a result, over 800 United Territorial Communities (CTAs) have been created, covering one third of Ukraine's territory. Newly created communities have received more financial resources, direct relations with the State Budget, and, at the same time, broader powers and responsibilities. It has been determined that the urgent task remains the formation of effective local self-government and territorial organization of power to satisfy the interests of citizens in the respective territories in all spheres of life. , harmonization of interests of the state and OTG. It is noted that the criteria for successful decentralization is an increase in local community budget revenues.

It is determined that in Ukraine the continental public model of local self-government is implemented today, the main principles of which are enshrined in the Constitution and laws of Ukraine, and reform of budgetary decentralization is carried out following the example of the Polish model. The authors analyzed the extent to which the tax base in the united territorial communities was strengthened. According to the authors, local communities have a certain degree of responsibility for inventory of taxpayers, united territorial communities are primarily interested in who and how it uses its scarce resource, pays local taxes, because local government owns the situation of who pays taxpayers taxes, developing its infrastructure. Problems encountered in the process of local self-government reform were identified, namely: slowing down the process of unification at the level of districts, which are effectively losing their power, low financial capacity of a large number of united communities, since together with financial resources from the central budget to the local new powers, slowing down of processes in relation to the land market, misunderstanding of content and indifference of a part of locals to this process, distrust of citizens and disregard of cooperation with it are also transferred.

Keywords: *decentralization, local self-government, territorial community, authorities.*

Посилання на статтю

APA: Mostovenko, O.O., Zinchenko, M.M. & Honcharov, V.V. (2020). Detsentralizatsiya - tse novi mozhlyvosti ob'yednanykh terytorial'nykh hromad. *Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti budivnytstva v umovakh formuvannia rynkovykh vidnosyn*, 44, 73– 79.

ДСТУ: Мостовенко О.О. Децентралізація - це нові можливості об'єднаних територіальних громад [Текст] / О.О. Мостовенко, М.М. Зінченко, В.В. Гончаров // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин. – 2020. – № 44. – С. 73–79.