

## **СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ**

**Шкодич Катерина Юріївна**

*студентка III курсу*

*Національного університету водного господарства  
та природокористування  
м. Рівне, Україна*

Місцева влада в Україні складається з двох систем, заснованих на адміністративному поділі України. Існує 24 області, Автономна Республіка Крим і дві міські ради зі спеціальним статусом – регіонами, кожна з яких поділяється на об'єднані громади та райони. Місцеве самоврядування передбачає передачу правління на нижчі щаблі політичного устрою. Це форма демократичної децентралізації, коли в процесі управління забезпечується участь навіть найнижчого рівня суспільства.

Важливо наголосити на тому, що місцеве самоврядування означає, що жителі міст, сіл і сільських поселень є господарями у власному домі. Люди обирають місцеві ради та їх голів і уповноважують вирішувати найважливіші питання [4, с. 287].

Не секретом є те, що органи локальної демократії відповідають за шкільну та дошкільну освіту, первинну медико-санітарну допомогу (амбулаторії, сільські фельдшерські пункти), заклади культури, благоустрій – вуличне освітлення, дороги, прибирання, громадський порядок та багато інших важливих повсякденних питань. Суть нинішньої реформи децентралізації полягає в наданні повноважень громадам самостійно вирішувати всі ці питання [5, с. 83].

Статтею 140 Конституції визначено, що місцеве самоврядування здійснюється через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Хоча Конституція (ч. 3 ст. 140) не визначає сільських і селищних голів органами місцевого самоврядування, але у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 5) вони визначені як органи місцевого самоврядування, «головні органи влади територіальної громади» (ч. 1 ст. 12), наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення (ст. 42), розпоряджатися місцевими бюджетами та позабюджетними ресурсами, забезпечувати виконання договорів тощо. Голови базового рівня діють як самостійні суб'єкти, відповідальні за вирішення питань локальних проблем. Обласні та районні ради представляють інтереси громад і не мають власних виконавчих органів.

Підтримуємо думку окремих авторів, які наголошують на необхідності центральному уряду посилити роль вищих рівнів місцевої влади, доки муніципалітети не отримають достатню спроможність надавати або виробляти місцеві послуги. Якщо країна розробляє систему надання послуг на місцевому рівні, вона може розглянути можливість залишити надмуніципальні та інші повноваження вищому рівню місцевої влади, тобто замінити або підтримати муніципалітети, які не можуть надавати послуги універсального доступу [1].

Самоврядування передбачає фінансову автономію. Цього можна досягти, лише якщо послуги, які виробляються або надаються муніципалітетами, фінансуються за рахунок їхніх власних податків та безумовних грантів. По можливості, безумовні гранти повинні замінювати цільові. Місцевий статут повинен передбачати, що будь-який галузевий закон, який передає функції та повноваження місцевим органам влади, повинен забезпечувати передачу відповідних фінансових і людських ресурсів також на місцевий рівень [2, с. 300].

Місцеві органи влади повинні зміцнити національні асоціації муніципалітетів, щоб домовитися з національним урядом, за яких умов має бути здійснена передача повноважень та функцій.

Із самоврядними інституціями взаємодіють місцеві державні адміністрації – органи (агенти) державної виконавчої влади на місцевому рівні, які підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам (місцевим радам) у сфері делеговані повноваження. Їхні функції мають державний характер (відображають державний інтерес), зумовлені завданнями та проблемами державного значення і є втіленням політики деконцентрації. На функціональному рівні місцева державна виконавча влада не має самостійних прав і повноважень, відокремлених від прав і повноважень органів центральної державної влади [1].

Територіальні громади є природними об'єднаннями місцевих жителів, які здійснюють самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, існують на засадах самоорганізації та не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади.

Сільський, селищний, міський голова є головою територіальної громади сільського (сіл), селищного чи міського рівня, який обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування раз на п'ять років. Він очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на засіданнях.

Депутати, обрані на місцевих виборах, працюють на громадських засадах. Це означає, що вони працюють безкоштовно 5 років поспіль [6, с. 32].

У 2015 році було створено нову адміністративну одиницю – об'єднану громаду для підтримки фінансової та адміністративної влади та незалежності сільської місцевості України [1].

Проведені реформи потребують подальших законодавчих змін. Необхідно запровадити законодавство про адміністративно-територіальний поділ, упорядкувати внутрішню структуру місцевого самоврядування та вирішити питання місцевих державних адміністрацій, які часто дублюють повноваження самоврядних органів.

Існує ще одна проблема – місцевий бюджет. У бюджеті на 2022 рік у всіх громадах закладено 64% ПДФО. ПДФО потрібно сплачувати за місцем розташування виробництва, а не місцем реєстрації працівника.

Вплив органу місцевого самоврядування на наповнення бюджету місцевими податками в Україні є незначним. За загальним правилом гроші йдуть за владою, тому там, де немає влади, не може бути грошей. Не варто обтяжувати бізнес грошима платників податків і фіскальними обтяженнями, які більш необхідні для суспільних потреб. Особливо, зазначають науковці, не узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування чинне законодавство про столицю [2, с. 297]. Крім того, існують проблеми політичного та корупційного характеру. Необхідно внести зміни до адміністративного закону, щоб усунути зловживання, підвищити правову культуру і правосвідомість [3, с. 52].

Фінансова автономія є вирішальним фактором для сильної місцевої влади. Тут вирішальними є два аспекти: з одного боку, гарантія належних власних фінансових ресурсів, а з іншого – повноваження самостійно приймати рішення щодо використання цих коштів. Питання фінансової автономії в контексті сильної місцевої влади, очевидно, ще не набуло необхідного значення в політичних дебатах в Україні. Незважаючи на те, що фінансові ресурси муніципалітетів є темою, яка часто обговорюється, у багатьох випадках увага зосереджується на фінансових обсягах як таких, а не компетенції муніципальних органів самостійно приймати рішення щодо розподілу коштів, тобто на їхній прямій відповідальності. Що стосується фінансування завдань, які виконують органи місцевого самоврядування, то однією з причин цього є недостатнє розмежування між власними завданнями, завданнями управління та делегованими завданнями [5, с. 87].

Держава бере участь у доходах місцевих бюджетів, фінансово забезпечуючи місцеве самоврядування. Витрати місцевого самоврядування, пов'язані з рішеннями органів державної влади, компенсуються державою [4, с. 285].

Органи місцевого самоврядування можуть бути юридично відокремленими від виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або (шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому

законом порядку окремих загальнодержавних податків) передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Діяльність муніципальних інституцій спрямована на задоволення соціальних потреб громадян і (особливо) на отримання життєво необхідних послуг. Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування; ресурси, накопичені в кошторисах, визначають, наскільки ефективно місцеві органи влади можуть виконувати повноваження [5, с. 86].

Децентралізація сама по собі не є основою тих галузевих змін, які мають відбуватися в країні. Новації передбачають перегляд адміністративно-територіального поділу, поповнення матеріальних і фінансових ресурсів та повноваження громад. І, головне, повинен змінитися світогляд посадовців і членів громади – дбати про колективне комунальне, як про власне.

### Література:

1. Закон про службу в органах місцевого самоврядування: очікування та перспективи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/new-draft-law-on-local-government-service-expectations-and-perspectives>
2. Сьомич М. І. Служба в органах місцевого самоврядування: навч. посіб. Полтава: Сімон, 2020. 306 с.
3. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 231 с.
4. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія / за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Ліра, 2017. 288 с.
5. Фонд Східна Європа. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти (брошура). Київ, 2016. 115 с.
6. Чернеженко О.М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19-20 жовтня 2018 р.). Львів: Центр прав. ініціатив, 2018. С. 30-35.