

Трофімчук Павло Іванович,

здобувач третього рівня вищої освіти, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <http://orsid.org/0009-0006-6551-3407>

Trofimchuk Pavlo Ivanovich,

Obtainer of the third lever of Higher Education, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, 2, Frometivska Str., <http://orsid.org/0009-0006-6551-3407>



ОЦІНКА СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ТЛІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Впроваджена Україною реформа децентралізації вважається найуспішнішою серед українських реформ, при якій органи місцевого самоврядування отримали нові повноваження та функції від органів центральної влади. Дана реформа зміцнила місцеве самоврядування, перетворив його із придатка державного управління у самодостатню систему врядування з організації життєдіяльності на місцевому рівні. Об'єднанні громади отримали додаткові надходження в місцевий бюджет за рахунок доходів фізичних осіб, прибутків підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно, отримали право затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет, тощо. При цьому держава поклала на місцеве самоврядування цілу низку нових повноважень, виконання яких потребує додаткових адміністративних ресурсів, знань та навиків. Але далеко не всі об'єднанні громади готові виконувати в повному обсязі делеговані центральною владою функції. Місцеве керівництво часом не розуміє як використовувати нові повноваження ефективно, тим паче в повному обсязі.

У статті було проаналізовано вплив реформи децентралізації в частині проведення змін у адміністративно-територіальному устрою та перерозподілу повноважень на розвиток громад та проведена оцінка спроможності органів місцевого самоврядування користатись цими змінами для розбудови власних громад, підкреслені факти які гальмують розвиток в частині фінансової спроможності на місцях на прикладах власних спостережень, а також розглянуті концептуальні підходи до зростання професійних навичок використання управлінських функцій для економічного розвитку громад, вказано на необхідність підвищення інтелектуального капіталу громад, навичок і досвіду адміністративного персоналу, а також механізмів керування для формування громадянського суспільства та розвитку фінансової спроможності ОТГ.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, розвиток громад.

ASSESSMENT OF THE CAPACITY OF LOCAL GOVERNMENTS AGAINST THE BACKGROUND OF THE DECENTRALISATION REFORM

Abstract. The decentralization reform implemented by Ukraine is considered to be the most successful among Ukrainian reforms, in which local governments bodies received new powers and functions from central authorities. This reform strengthened local government, turned it from an appendage of public

administration into a self-sufficient system of governance for the organization of life at the local level. Amalgamated communities received additional revenues to the local budget at the expense of personal incomes, profits of enterprises and financial institutions of communal property and property tax, received the right to approve local budgets regardless of the date of adoption of the law on the State Budget, etc. At the same time, the state has entrusted local self-government with a number of new powers, the implementation of which requires additional administrative resources, knowledge and skills. However, not all amalgamated communities are ready to fully perform the functions delegated by the central government. Local leaders sometimes does not understand how to use the new powers effectively, especially in full.

The article analyzes the impact of the decentralization reform in terms of changes in the administrative-territorial structure and redistribution of powers on the development of communities and assesses the ability of local government bodies to use these changes to build their own communities, highlights the facts that hinder development in terms of financial capacity on the ground on the examples of their own observations, as well as considers conceptual approaches to the growth of professional skills the use of managerial functions for the economic development of communities, the need to increase the intellectual capital of communities, the skills and experience of administrative staff, as well as management mechanisms for the formation of civil society and the development of the financial capacity of amalgamated territorial communities is indicated.

Key words: decentralization, local governments, community development.

Актуальність теми. Після революції гідності Україна почала активну реформу децентралізації, метою якої є розвиток України за рахунок проведення змін у адміністративно-територіальному устрою та перерозподілом повноважень та функцій між центром і місцевими органами влади. Використані принципи та підходи децентралізації перетворили місцеве самоврядування України із придатка державного управління у самодостатню систему врядування з організації життєдіяльності на місцевому рівні, до якої переходить частина повноважень від центральної влади. Тому децентралізація потребує від органів місцевого самоврядування виконання нових функцій, але не всі громади можуть в виконувати управлінські функції в повній мере з тих чи інших причин.

Мета полягає в тому, щоб дослідити зміни до яких призвела децентралізація, визначити проблематику реалізації нових можливостей, які отримали органи місцевого самоврядування та за рахунок яких громади зможуть зміцнювати свій економічний та соціальний розвиток.

При виконанні дослідження був використано комплексний підхід з використанням різних наукових праць, досліджень та звітів, даних дослідних інститутів, а також особисті спостереження.

Предмет та об'єкт дослідження. Предметом дослідження є органи місцевого самоврядування, об'єкт дослідження – місцеві громади.

Основна частина. Реформа децентралізації вважається найуспішнішою серед українських реформ, що підтверджується соціологічними дослідженнями, визначено Європарламентом у резолюції від 11 лютого 2021 року.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначала напрямок та логіку реформи місцевого самоврядування. Після затвердження концепції Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року була створена правова база для проведення реформи, основними напрямками перш за все є адміністративно-територіальна реформа, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, фіскальна децентралізація тощо.

Після внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року органи місцевого самоврядування отримали більше фінансів для підвищення економічної спроможності, об'єднані громади отримали 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо), право затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет. Це дало помітні результати, за даними Кабінету Міністрів України Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн.) (Урядовий портал: 12.05.2024 р.).

З проведенням реформ за рахунок перерозподілу повноважень органи місцевого самоврядування отримали частину функції від центральної влади, але місцеве керівництво часом просто не розуміють, як цим розпорядитися, людей, які би мали потрібні знання не вистачає. Громади не мають адміністративної спроможності використовувати нові повноваження ефективно та в повному обсязі. Це можливо лише за наявності достатньої кількості працівників, які мають необхідну підготовку та навички для надання потрібних послуг, а також чітке розуміння місцевою владою механізмів та процесів реалізації нових повноважень. Ця проблема гостро відчуваються малих за численністю населення громадах, в них набагато менше шансів на послідовний розвиток (Дейч М.Є., 2020, С 66-72).

Як зазначено в OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, серед муніципалітетів, опитаних у 2021 році, 72% повідомили, що вони мають достатньо персоналу для виконання своїх обов'язків. Проте між типами муніципалітетів спостерігалися відмінності: 83% міських муніципалітетів повідомили, що вони мають достатньо персоналу, порівняно з 73% селищних муніципалітетів і лише 62% сільських муніципалітетів (рис. 2). Однією з причин цієї невідповідності може бути те, що міським муніципалітетам легше, ніж сільським, залучати персонал із відповідною кваліфікацією, і вони мають більший резерв талантів, ніж їхні колеги з нижчою щільністю населення (OECD, 2023).



Рис. 1. Нормативи зарахування основних податків та зборів до бюджетів об'єднаних громад

Джерело: сформовано на основі (Західна, Жовтяк, 2019)

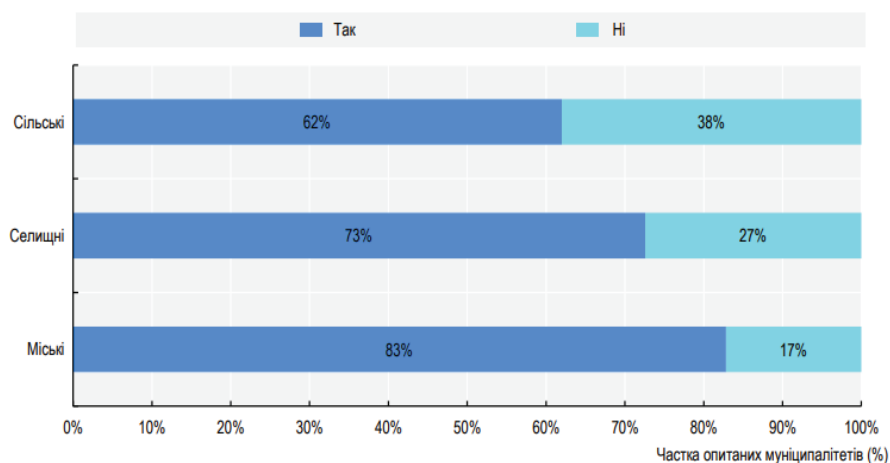


Рис. 2. Частка муніципалітетів, які повідомили про наявність достатнього персоналу для виконання своїх обов'язків, 2021 рік

Джерело: сформовано на основі (OECD, 2023)

Війна визвала масову міграцію населення України, за підрахунком уряду станом на червень 2022 рік близько 7000 із 170 000 національних і місцевих державних службовців виїхали за кордон, 7400 опинились в окупації, велика частина мігрувала в межах України (National Agency of Ukraine on Civil Service, 2022; National Recovery Council, 2022), змінилось фактичне населення громад, тому рівень укомплектованості кадрами сильно відрізняється від рівня 2021 року.

Місцева влада розуміє, що з урахуванням податкової децентралізації для розвитку громади необхідне перш за все наповнення місцевого бюджету, а для цього необхідно розвиток промисловості регіону, залучення інвестицій, створення нових робочих місць. Необхідні для цього повноваження органам місцевого самоврядування надала децентралізація. На місцевому рівні керівництво громади почало оказувати всебічну підтримку бізнесу, створювати умови для розвитку підприємств, для заохочення населення почало покращувати соціальну сферу: покращилась якість адміністративних послуг, почали ремонтувати дороги, реконструювати парки, тощо. Це надало певний поштовх у поживленні економічної активності в об'єднаних громадах. Коефіцієнти децентралізації видатків і доходів місцевих бюджетів поступово почали зростати, але нестабільно й невеликими темпами, що може свідчити про повільний процес впровадження децентралізації. Частка власних доходів у місцевих бюджетах не перевищує 50%, що характеризує залежність від трансфертів з державного бюджету. Це також свідчить, що для постійного прогресу необхідні додаткові інвестиції, які би міг надати приватний бізнес, але він дуже вибірковий, та не завжди хоче іде на співпрацю с ОТГ. Зрозуміло, що на даний час головна причина це повномасштабне вторгнення російської федерації на територію незалежної України. Приватний бізнес всебічно підтримує Збройні Сили України та інші силові структури, але поки іде війна він не готовий вкладати фундаментальні кошти в створення нових підприємств. Але ж не менш вагома причина – це неспроможність органів місцевого самоврядування забезпечити належні умови та гарантії підприємцям щодо створення бізнесу, вкладання інвестицій. При спілкуванні з керівництвом органів самоврядування в ході поїздок по різним регіонам України склалося розуміння, що для залучення бізнесу громади використовують різні методи. Хтось, наприклад Славута, створила індустріальний парк та цим

зацікавлює бізнес, хтось, наприклад Полонне, створює умови для розвитку. Деякі громади, таки як Городок або Калуш, звертаються до бізнес-структур в пошуках інвесторів, інші, таки як Деражня, готові надати в оренду цікаві об'єкти. Як показала практика, всі вищезазначені громади готові заохочувати бізнес створювати та розвивати підприємства у своєму регіоні, але всі вони мають свої недоліки: хтось не має технічної бази, хтось не може забезпечити функціонал, у когось юридичний безлад. Це наслідок того, що громади не мають достатнього професійного адміністративного ресурсу, що, в свою чергу, накладає відбиток на подальший розвиток ОТГ. Національного інституту стратегічних досліджень можна зробити висновок що дане питання більш гостро стосується перш за все малих громад, що цілком співпадає з опитуванням OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, серед муніципалітетів, рис. 2 (Західна О.Р., Жовтяк К.В., 2019; Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А., 2020; OECD, 2023).

Розуміючи це питання, Кабінет Міністрів України при розробці плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки передбачив заходи щодо ефективності органів місцевого самоврядування та органів державної влади, зокрема розроблено та впроваджено короткострокові програми та модулі до професійних (сертифікатних) програм підвищення кваліфікації посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань аналізу та інтерпретації статистичних та просторових даних за допомогою сучасного програмного забезпечення, розроблення рекомендацій для супроводження процесу планування, проведення моніторингу та оцінки регіонального розвитку та прийняття відповідних управлінських рішень. Також передбачені заходи щодо підвищення інвестиційної привабливості територій та забезпечення підтримки залучення інвестицій, розвиток людського капіталу, удосконалення механізмів фінансової підтримки розвитку регіонів та територіальних громад (Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, 15.05.2024 р.).

Висновок. Досвід країн з розвинутою демократією вказує що для формування громадянського суспільства вкрай важливий розвиток інтелектуального капіталу та місцевого самоврядування

Забезпечення достатнього потенціалу органів самоврядування в частині наявності людських ресурсів, навичок і досвіду персоналу, а також механізмів керування є вирішальним моментом в подальшому встановленню децентралізації, що в свою чергу приєє розвитку фінансової спроможності ОТГ. В реаліях війни коли гостро постає питання нестачі персоналу для збереження та розвитку досягнень децентралізації державі необхідно всебічно допомагати органам місцевого самоврядування в зростанні у професійному та адміністративному ракурсі, щоб вони могли максимально ефективно використовувати свої повноваження для соціального, економічного, технічного розвитку громади. Ця допомога повинна бути структурована та будуватись на вивчанні стратегічних питань, які вимагають від органів місцевого самоврядування високого рівня професійного адміністрування перш за все з точки зору чіткості оцінки питання. Коректність оцінки дасть змогу виявити прогалини у знаннях чи навиках адміністрації ОТГ, на підставі чого будуть розроблятися необхідні кроки для підвищення професійного потенціалу.

Тому покращення професійного розвитку органів місцевого самоврядування необхідно:

Виконувати постійний моніторинг стратегічних питань ОТГ перш за все від сторонніх суб'єктів в частині «коректність оцінки питання – повнота вирішення», створити базу питань та відповідей, основних алгоритмів дій;

Створити спеціальну групу для оцінки можливих дій, до якої може звертатись ОТГ за допомогою оцінки та вирішення питань, отримання додаткових знань. Також ця група повинна розробити стратегію навчання для адміністрації громад з урахуванням типу ОТГ (наприклад, сільськими, селищними, міськими);

Сприяти та просувати спільному використанню адміністративних та людських ресурсів, обміну досвідом між громадами шляхом створення професійних регіональних об'єднань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ: _____

1. Західна О. Р., Жовтяк К. В. Бюджетна децентралізація в Україні, її особливості та сучасний стан. *Науковий погляд: економіка та управління*, №4 (66), 2019. с 111–118: DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-66-15>
2. Дейч М. Є. Децентралізація в Україні: проблеми, шляхи їх вирішення: *Вісник економічної науки України*. 2020. №1, С 66–72: doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1\(38\).66-72](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).66-72)
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова від 5 серпня 2020 р. №695, м. Київ Кабінету міністрів

України: Про затвердження Державної страт... | від 05.08.2020 № 695 (rada.gov.ua) (дата звернення 15.05.2024 р.)

4. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні: Реформа децентралізації | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua) (дата звернення 12.05.2024 р.)
5. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін., за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліло. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: Національний інститут стратегічних досліджень: Київ : НІСД, 2020. 153 с. ISBN 978-966-554-344-2
6. OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk>
7. National Agency of Ukraine on Civil Service (2022), Statistical Data on Status of Civil Servants During the Time of Martial Law as per Situation on 01.05.2022., <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/statzvit.pdf> (дата звернення 12 вересня 2022)
8. National Recovery Council (2022), Ukraine's National Recovery Plan, https://uploadssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf (дата звернення 21 люля 2022).

REFERENCES: _____

1. Zahidna, O. R., Zhovtiak, K. V. (2019). Budzhetna detsentralizatsiia v Ukraine, yii osoblivosti ta suchasniy stan [Budget decentralization in Ukraine: its features and current state] *Naukovyi pohlyad: ekonomika ta upravlinnia*. №4 (66), p. 111–118: DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-66-15> [in Ukrainian]
2. Deich, M. Ye. (2020). Detsentralizatsia v Ukraine: problemy, shliakhi ikh virishennya [Decentralization in Ukraine: Problems, Ways to Solve them] *Visnyk ekonomichnoi nauki Ukrainy*. №1, С 66–72: doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1\(38\).66-72](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).66-72) [in Ukrainian]
3. Pro zatverzhennya Derzhavnoyi strategii regionalnogo rozvitku na 2021-2027 roki: Postanova vid 5 serpnia 2020 r. №695 [On the approval of the State Regional Development Strategy for 2021-2027]. rada.gov.ua Retrieved from Про затвердження Державної страт... | від 05.08.2020 № 695 (rada.gov.ua) [in Ukrainian]
4. Uryadoviy portal: Yedyniy veb-portal organiv vykonavchoi vlady v Ukraini: Reforma detsentralizatsii [Government portal: The only web portal of executive authorities in Ukraine: Decentralization reform]. kmu.gov.ua Retrieved from Реформа децентралізації | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua) [in Ukrainian]

5. Shevchenko, O. V., Romanova, V. V., Zhalilo, Ya. A. ta in. (2020). za nauk. red. d-ra ekon. nauk Ya. A Zhalilo Detsentralizatsiia I formuvannia politiki rehionalnoho rozvitku v Ukraini [Decentralization and Formation of Regional Development Policy in Ukraine] Kyiv: Natsionalnyi institute stratehichnykh doslidzhen: NISD [in Ukrainian]
6. OECD (2023), *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk>
7. National Agency of Ukraine on Civil Service (2022), *Statistical Data on Status of Civil Servants During the Time of Martial Law as per Situation on 01.05.2022.*, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/statzvit.pdf> (accessed: 12.09.2022)
8. National Recovery Council (2022), *Ukraine's National Recovery Plan*, https://uploadssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf (accessed: 21.07.2022)