

**Nazar Kosarevych, Candidate of Economic Sciences,  
Head of the Department of Budget Issues and Control Over  
the Delegated Powers' Execution  
Ivano-Frankivsk Regional Council  
Ivano-Frankivsk, Ukraine**

*DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-471-9-58>*

**PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF REPRESENTATIVE  
GOVERNMENT BODIES AT THE CURRENT STAGE  
OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT**

**ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ  
ОРГАНІВ ВЛАДИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Підґрунтям ключових проблем поточного етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є неvirшеність питань щодо ефективного розмежування повноважень між базовим і субрегіональним рівнями місцевого самоврядування, недостатнє врегулювання процесів передачі майна від колишніх районних рад до територіальних громад, а також недотримання консенсусної моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

Вагомий вплив у контексті цього має також рівень фінансового і матеріального забезпечення місцевого самоврядування, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні, оскільки від ефективного розподілу наявних ресурсів залежать можливості місцевого самоврядування, в тому числі й у сприянні заходам з обороноздатності держави [4]. Тому доцільним є проаналізувати проблемні питання функціонування місцевого самоврядування в умовах нової моделі організації їхньої діяльності.

Конституція України, визначаючи районні та обласні ради органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, одночасно передбачає, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування [1]. Відповідно до статті 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні та обласні бюджети. Ці ж повноваження обласних і районних рад закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Однак, спостерігається правова колізія між нормами законодавства України, що стосується бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» передбачено, що обласні, районні військові адміністрації можуть затверджувати місцеві бюджети [5]. Водночас, частина 2 статті 77 Бюджетного кодексу України вказує, що «місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому» [2]. Тому ці законодавчі неточності потребують врегулювання з метою уникнення спекулятивних дій у здійсненні політики публічного управління на різних рівнях.

Також потрібно відзначити низький рівень впливу та ролі у державотворенні органу місцевого самоврядування представницького рівня – районної ради. У правовому розумінні район виступає як конституційно встановлена зона міжмуніципального співробітництва, органом якого є районна рада. Її завданням є розв'язання тих питань місцевого значення, які виходять за межі окремих громад. Втім, з огляду на передачу більшості повноважень з районного рівня на рівень територіальних громад, спроможність районних рад забезпечувати представництво таких спільних інтересів виглядає сумнівною.

Конституцією України закріплено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів. Водночас, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 року № 1009-IX законодавець зобов'язав передати майно спільної власності району у власність територіальних громад [6]. Як наслідок, більша частина майна, що була сконцентрована у районних центрах, відійшла громадам відповідних населених пунктів. Зазвичай вони самостійно неспроможні його утримувати, використовують неефективно, що призводить до значних матеріальних втрат.

Система управління комунальною власністю повинна забезпечувати достатню матеріальну основу місцевого самоврядування. Очевидно, приймаючи вищевказані рішення, законодавці мали на меті узгодити питання передачі майна, що виникали під час «децентралізації». Натомість такий крок наніс суттєвої шкоди соціально-економічному розвитку відповідних територій. В силу різних обставин, а також через небажання включатися в процес управління, окремі громади яким передано «районне» майно, неефективно його використовують. Сільські території із слабкою інфраструктурою та низькою економічною спроможністю територіальних громад неспроможні його утримувати, що призводить до великих матеріальних втрат, потенціал яких міг би бути задіяний у розвитку економіки району в цілому. Натомість використовуючи різні важелі управління, в тому числі організаційні

механізми партнерства і співпраці сторін, районні ради можуть здійснювати ефективне управління майном спільної власності із залученням ресурсу усіх територіальних громад.

Також потребує врегулювання фінансова складова забезпеченості діяльності районів, так як недостатність обсягу коштів для фінансування діяльності районних рад за рахунок джерел доходів, що визначені Бюджетним кодексом України, унеможливує здійснення районними радами повноважень, регламентованих чинним законодавством України. Саме бюджетна складова реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування вплинула на розбалансування організаційно-економічного механізму діяльності районного рівня і, як наслідок, незабезпеченості ресурсом для виконання конституційних повноважень через мізерні надходження до районних бюджетів.

Проаналізувавши доходи районних бюджетів за періоди діяльності районних рад у їх теперішньому форматі, дається взнаки необґрунтований підхід щодо формування фіскальної політики в частині доходів районних бюджетів, який призвів до того, що з переліку 15-ти податків, які визначені Бюджетним кодексом України як доходи районних бюджетів, вони наповнюються бюджетним ресурсом лише за рахунок п'яти податків.

Виключення районних рад із системи фінансового вирівнювання порушує механізм міжбюджетного регулювання, який на сьогодні застосовується також у багатьох розвинутих країнах, паралізує збалансованість бюджетної системи України, обмежуючи таким чином можливість районних рад для розвитку. Цільової дотації, яка надається з державного бюджету районним бюджетам, заледве вистачає на здійснення базових видатків з утримання апаратів районних рад. Це призвело до того, що з районних бюджетів неможливо не лише фінансувати програми розвитку району, а й утримувати об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тому важливим завданням органів державної влади вищого рівня є вирішення питання забезпечення балансу інтересів органів публічної влади та місцевого самоврядування, з врахуванням пріоритетності повноважень, закріплених в Конституції України, які б відповідали логіці децентралізації щодо відповідної потреби у районному рівні місцевого самоврядування, та при цьому збереженням базових цілей зміцнення основ місцевого самоврядування, які були заплановані при здійсненні реформи територіальної організації влади в Україні.

### **Література:**

1. Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30, ст. 141
2. Бюджетний кодекс України: закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Урядовий кур'єр. 2010. № 151.

3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

5. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>