

УДК 352/354

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

DECENTRALIZATION AND STRENGTHENING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Нікітенко Л.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
міжнародного та кримінального права
Донецького національного університету*

Кондратенко В.І.,

студентка

Київського національного економічного університету

В статті розглядаються питання децентралізації влади в контексті поточного реформування місцевого самоврядування в Україні. Увагу сфокусовано на реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також напрацюваннях першого етапу здійснення Концепції та перспективах подальшого розвитку законодавства. Авторами розглянуто нормативно-правову базу, розроблену в рамках реформування. Зроблено висновок, що процес децентралізації потребує комплексної роботи компетентних осіб та усвідомлення територіальними громадами своїх можливостей на місцях.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, реформа місцевого самоврядування, територіальний розвиток, комплексне реформування.

В статье рассматриваются вопросы децентрализации власти в контексте текущего реформирования местного самоуправления в Украине. Внимание сосредоточено на реализации Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, а также достижениях первого этапа выполнения Концепции и перспективах дальнейшего развития законодательства. Авторами рассмотрена нормативно-правовая база, разработанная в рамках реформирования. Сформулированы выводы о том, что процесс децентрализации требует комплексного подхода компетентных лиц и осмысления территориальными громадами своих возможностей на местах.

Ключевые слова: территориальная громада, децентрализация, реформа местного самоуправления, территориальное развитие, комплексное реформирование.

The article is regarded to consider the issues on decentralization in context of the current reform of the local self-government in Ukraine. Attention was paid to the realization of the Concept of Local Self-Government Reform and Territorial Power Organization in Ukraine, and also to achievements of its first phase and prospects further development the legislation. The authors considered acts adopted under the reform. As a result, the process of decentralization needs a careful complex approach by qualified persons and understanding of capabilities by the local communities.

Key words: territorial community, decentralization, reform of local self-government, territorial development of power, complex reform.

Постановка проблеми. Питання децентралізації влади завжди були актуальні в науці та практиці державотворення нашої держави ще з моменту проголошення незалежності України. Ці питання заговорились у 2014 році. З 2010 р. в Україні фактично існувала супер-президентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов значно була обмежена роль Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) як вищого органу в системі виконавчої влади, Верховна Рада опинилась у стані за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, небачених масштабів набула корупція. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління [1].

Стан дослідження. Раніше проблемою децентралізації державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні вже займалися відомі вчені-юристи, такі як О. Батанов, Н. Бикадорова, В. Борденюк, Я. Брюкнер, М. Їжа, В. Кампо, А. Матвієнко, П. Трачук та ін. Проте через тісний зв'язок мало хто досліджує ефективну реалізацію місцевого самоврядування в розриві від державної влади. Тому це питання потребує свого висвітлення та вирішення в умовах сьогодення.

Мета наукової статті – охарактеризувати процес децентралізації та з'ясувати напрями зміцнення місцевого самоврядування на сучасному етапі здійснення реформи.

Вклад основного матеріалу. Провідна ідея децентралізації полягає в передачі органам місцевого самоврядування компетенції для розв'язання питань, пов'язаних із місцевими потребами. Місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищою ціною, ніж при забезпеченні їх місцевою владою. Цю ж думку поділяв і відомий російський фінансист початку ХХ століття Д. Боголепов, який зауважував, що «окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, у кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З другого – на місцях краще знають потреби й уподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій» [2]. В. Борденюк слушно зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з децентрацією і децентралізацією [3, с. 115].

Існування будь-якої демократичної, правової держави і громадянського суспільства, як і процеси європейської інтеграції, передбачають створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві права, народовладді, визнанні людини найвищою соціальною цінністю. Зазначені завдання неможливо реалізувати без повноцінної системи місцевого само-

врядування. Звідси завданням для конституційної науки є пошук і забезпечення таких механізмів, які б підтримували оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність та розвиток демократії. Такий підхід виключить роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів, та врешті виключить колізії між суспільством і державою [4, с. 106].

В Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, у якій зазначалося, що, «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [5]. У 1991 році, після проголошення незалежності, в Україні постали питання запровадження політики децентралізації, у тому числі й фінансової. Цей процес пов'язаний із значними труднощами правового, економічного, організаційного й кадрового характеру. Конституція України 1996 року закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладену в 1992 р. у Законі «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». Важливими актами у створенні правової основи для децентралізації влади стали Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р. Вагомим кроком на цьому шляху є прийняття Розпорядженням КМУ «Концепції реформи місцевого самоврядування територіальної організації влади в Україні» 1 квітня 2014 року [6]. Закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади є головним гаслом розроблених пропозицій щодо внесення змін до чинної Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в галузі конституційного права і місцевого самоврядування [7].

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У Розпорядженні зазначається, що реалізація Концепції здійснюється двома етапами. На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалось:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових

гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

– законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

– визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні КМУ механізм координації проведення зазначеного реформування;

– провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

– завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 роки) передбачається:

– уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

– провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

– провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

– удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

На першому етапі негайним стало прийняття КМУ Розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 р., яке передбачає внесення змін до: Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування; Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділян-

ками, у тому числі за межами населених пунктів [8].

На шляху виконання завдань першого етапу було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [9], а у лютому 2015 року підготовлено до нього практичний коментар Інститутом громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках реалізації Плану заходів щодо впровадження положень даного Закону [10]. У преамбулі Закону зроблено акцент на меті прийняття самого Закону – це створення умов для реалізації наявними в Україні територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Зокрема, ч. 3 ст. 142 Конституції України встановлює, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Це означає, що норми Закону містять не лише принципи та організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, але й конкретні механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

6 серпня 2014 року КМУ затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [11].

У вересні Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [12], згідно якого Україна бере на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. Тепер вказаний Додатковий протокол є частиною національного законодавства, як і Хартія.

На прикладі Вінницької області у порівнянні з відповідним періодом минулого року, надходження від єдиного податку зросли в середньому по Вінницькій області на 45%. Крім того, за місяць до місцевих бюджетів в середньому по регіону надійшло 18 млн. гривень акцизу на алкоголь, тютюн і паливно-мастильні матеріали, хоча очікувалося на рівні 5 млн. гривень [13].

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р., Державна фіскальна служба України прийняла Інформаційний Лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [14], в якому конкретизує положення Закону щодо підвищення фінансової спроможності місцевих рад, визначаючи перелік

місцевих податків.

На другому етапі реалізації Концепції було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [15], щостворює законодавчі основи для реалізації нової державної регіональної політики, які повинні охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. 4 березня набув чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [16], який визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Базовим принципом є добровільність, чому будуть передувати механізми створення стимулів для об'єднання одиниць місцевого самоврядування. Якщо вони пройдуть цей процес відповідно до закону, то в частині формування бюджетів отримають повноваження, подібні до міст обласного значення.

Положення, висунуті у Концепції, були закріплені і у президентському проекті конституційної реформи. 3 липня 2014 року Президент України вніс на розгляд Парламенту проект Закону України «Про внесення змін у Конституцію України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування)». Частина положень законопроекту пропонує заходи щодо децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Але у листопаді 2014 року Проект було відкликано і знято з розгляду. Таким чином, положення Конституції не дістали змін. Однак, 31 березня 2015 року Указом Президента України було затверджено персональний склад конституційної комісії, яка має розробити проект змін щодо посилення ролі територіальних громад на місцях [7]. Як наслідок буде підвищена ефективність та відповідальність територіальних громад на місцях.

Реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути. Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами. Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, еко-

номічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації [1].

В Україні, яка прагне бути демократичною державою як «де юре», так і «де факто», гостро назріла необхідність подальшої реалізації політики фінансової децентралізації, а конкретніше фінансової деволуції, що є однією з форм децентралізації. Це зумовлено тим, що саме особливості організації фінансової деволуції більш відповідають політичним, адміністративним та економічним умовам, що склались в Україні. Усі сплановані майбутньому реформи, а саме дієвих бюджетної та податкової реформ, мають корелювати з реформуванням інституту місцевого самоврядування та адміністративно-територіальним устроєм країни, що дозволить підвищити рівень фінансової незалежності місцевих органів самоврядування.

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя. Очевидність необхідності реформування і системи місцевого самоврядування, і всієї територіальної організації влади в Україні зумовила появу достатньо великої кількості відповідних проектів. На етапі безпосередньої реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні маємо новостворену законодавчу базу для здійснення прав територіальних громад на місцях, яка відповідає вектору європейського розвитку місцевого самоврядування.

Найгострішим питанням залишається відповідна фінансова підтримка територіальних громад при наданні їм владних повноважень на підконтрольних територіях. Подальший розвиток потребує стимулювання одиниць самоврядування ефективно реалізувати надані їм повноваження, а також просвітницької роботи щодо усвідомлення можливостей, наданих законодавчою базою, всіма членами громади. В перспективі очікується конституційна реформа щодо змін положень Основного Закону в частині децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Таким чином, процес реформування місцевого самоврядування є комплексним та потребує подальшого багатоаспектного підходу до розробки та реалізації змін поточного законодавства України

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики / О. В. Скрипнюк [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list>.
2. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування // Економічний вісник Донбасу. – № 2 (20). – 2010 / Н. О. Бикадорова [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dspace.nbu.gov.ua>.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парлам вид-во, 2007. – 576 с.
4. Неліна Н. В. Місцеве самоврядування як сфера реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу / Н. В. Неліна // Науково-теоретичний часопис / Київський ун-т права НАН України. – 2013. – № 1. – С. 104-107.
5. Звернення програмного характеру гетьмана Павла Скоропадського «Грамота до всього українського народу» від 29.04.1918 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>.
6. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 333-р.
7. Питання конституційної комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 року № 190/2015 [Електронний

ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>.

8. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. // Урядовий кур'єр від 23.07.2014 р. – № 131.

9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Голос України. – 2014. – 23 липня.

10. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Стор. 23. – Ст. 1966.

12. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 р. № 1664-VII // Голос України. – 2014. – № 182.

13. Матеріали Форуму «Перші кроки територіальних громад на шляху децентралізації влади» / Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ОДА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/Doc%D0%94%D0%95%D0%9F%D0%909V2L79?OpenDocument&PrFriendly=y.

14. Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів: Лист ДФС України від 16.01.2015 р. № 722/5/99-99-19-01-01-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovy-zmini-2015/informatsiya/63482.html>.

15. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. – № 18. – Стор. 9. – Ст. 470.

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – № 18. – Стор. 21. – Ст. 471.