

УДК 342.25(477)

**РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАСАДАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ**

Данічева К. П.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: статтю присвячено дослідженню правової категорії децентралізація, узагальненню світового досвіду щодо запровадження реформування місцевого самоврядування. Встановлено, що складовою нової регіональної політики в Україні є необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Проаналізовано формування законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реалізації реформи. Встановлено, що основою нової системи місцевого самоврядування в Україні мають стати об'єднані територіальні громади, що утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою та самостійно за рахунок власних ресурсів вирішуватимуть питання місцевого значення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна організація влади, реформування, децентралізація, територіальна громада.

Аннотация: статья посвящена исследованию правовой категории децентрализация, обобщению мирового опыта по внедрению реформирования местного самоуправления. Обосновано, что составной частью новой региональной политики в Украине является необходимость реформирования территориальной организации власти на принципах децентрализации. Проанализировано формирование законодательно-нормативного и институционального обеспечения реализации реформы. Обосновано, что основой новой системы местного самоуправления в Украине должны стать объединенные территориальные общины, которые образуются на добровольной основе законодательно определенной процедурой и самостоятельно за счет собственных ресурсов решать вопросы местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация власти, реформирования, децентрализация, территориальная община.

Annotation: the article investigates the legal category of decentralization, the generalization of world experience in the implementation of local government reform. Part of a new regional policy in Ukraine is the necessity of reforming the territorial organization of power on the principles of decentralization. Analyzes the formation of legal, regulatory and institutional securing of implementation of reforms. The basis of the new system of local government in Ukraine should be a United territorial communities, which are formed on a voluntary basis, legally defined procedure and independently through its own resources to solve local issues.

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

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

Важливою складовою конституційної модернізації, яка триває в Україні, є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади, що передбачає створення фінансово незалежних громад, спроможних ефективно вирішувати свої проблеми.

Метою цієї статті є аналіз та дослідження правової категорії децентралізація, узагальнення світового досвіду щодо запровадження реформування місцевого самоврядування та закріплення цієї категорії в національному законодавстві України.

Проблематика правової категорії децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначення сутності поняття, розгляд типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про децентралізацію як складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях. До дослідників, які розглядали різні аспекти децентралізації, належать: В. Авер'янов, І. Бабічев, О. Батанов, М. Баймуратов, О. Бориславська, Н. Гончарук, І. Заверуха, Л. Пустовоїт, О. Прієшкіна, С. Сergyгін, Ю. Ковбасюк, О. Холодна, В. Федоренко, А. Школик та ін.

Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [3] та у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Також, для «запуску» механізму децентралізації в Україні розроблено та прийнято ряд законів, а саме Законів України «Про співробітництво територіальних громад» [4], «Про засади регіональної політики» [5], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], внесено зміни до Бюджетного

кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [7], внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [8] тощо.

Децентралізація є одним з пріоритетних принципів сучасних систем організації та функціонування публічної влади та виступає стратегічно визначеним вектором сучасної державної політики, зокрема її правової політики, а також складовою майже усіх галузевих і секторальних реформ та одним із визначальних факторів демократичності реформ. Крім того, децентралізація є фактором політичної безпеки.

Проаналізувавши поняття децентралізації можна відмітити суттєву еволюцію правової категорії. Інтерпретація категорії децентралізації у вітчизняних конституційних процесах є предметом окремих досліджень.

У сучасній юридичній науці децентралізацією вважається такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій держави, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів державної влади на рівень нижчий (місцеві органи) і стає власним завданням та частиною повноважень органів нижчого рівня [9, с. 85].

З досліджених українських конституційних актів уперше термін «децентралізація» зустрічається у Конституції УНР 1918 р., яка у ст. 5 розділу I констатувала, що «не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [10].

У конституційному вимірі дефініція «децентралізація» характеризує тип територіальної організації влади та публічної адміністрації. Згідно з статтею 132 Конституції України її територіальний устрій ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, що означає забезпечення загальнодержавних і місцевих інтересів при формуванні та реалізації державної політики [11, с. 934.].

Як конституційний принцип децентралізація зумовлює законодавче забезпечення системи державної влади та системи місцевого самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування. Якщо під централізацією розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо); вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділено широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів, то децентралізацією визначається послідовний процес передачі (деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Як зазначають деякі вчені, децентралізація є доволі складним концептом, що має неоднозначне науково-практичне змістовне наповнення. Звідси, проблематика децентралізації публічної влади, як засобу підвищення ефективності її організації в демократичній державі. При наявності різноманітних концептуальних підходів щодо визначення форм, видів, типів, моделей децентралізації, домінуюча сутність цієї політико-правової категорії зводиться до того, що це процес перерозподілу обсягу владних повноважень між центральними та місцевими рівнями організації публічної влади, що наділені необхідними, законодавчо визначеними правами, обов'язками та ресурсами, з метою ефективізації прийняття найбільш оптимальних управлінських рішень на державному та місцевому рівнях [9, с. 32].

На особливу увагу заслуговують позиції фахівців щодо критеріїв вибору державою того чи іншого типу децентралізації та, по суті, прогнозування соціального ефекту такого вибору. Як відзначають зарубіжні експерти з цієї проблематики, вибір форми, механізмів і правових технологій децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади та управління на усіх рівнях територіального устрою. Особливу небезпеку становить підміна понять, коли говорячи про децентралізацію належним чином не визначається її тип. У результаті, на прикладному (законодавчому та виконавчому) рівні децентралізація набуває псевдо- або квазі- характеристик. В умовах подальшого реформування місцевого самоврядування, його територіальної, адміністративної, фінансової, матеріальної, кадрової та інших основ це питання виступає одним з ключових [9, с. 33].

Вчені вказують, що децентралізація, як інститут (категорія) конституціоналізму має різні, варіативні тлумачення та розуміння, втілені у національних конституційних механізмах. Зокрема, децентралізація:

– розглядалася у імперських державах як принцип відносно прогресивної організації публічного управління у колоніях та залежних територіях із збереженням влади над ними (конституція Османської імперії, Колоніальний акт Португалії);

– тлумачиться як перерозподіл повноважень регіональної влади та муніципальних повноважень на більш дрібних рівнях самоорганізації (конституція Венесуели 1999 р., статут Каталонії 2006 р.);

– розуміється як більш ефективний територіальний розподіл компетенції державної влади без вирішальної ролі виборних регіональних або муніципальних структур (конституції Швейцарії 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

– розуміється як колегіальність окремого галузевого органу влади, установи, структури, що виконує публічні управлінські функції та водночас як його адміністративна автономність від загальної управлінської практики уряду, наявність у нього регіональних та місцевих структур (конституції Уругваю 1951 р., Португалії 1976 р., Бразилії 1988 р., Перу 1993 р., Венесуели 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

– розуміється як форма організації регіонального й місцевого врядування виборними органами та делегування цим органам повноважень центральної влади; тим самим децентралізація стає близькою до категорії автономізації (конституції Італії 1947 р., Албанії 1998 р., Іраку 2005 р., Єгипту 2012 р.), до поєднання регіонального та місцевого самоврядування або регіоналізації (конституції Румунії 1923р., Гвінеї 1990 р., Перу 1993 р., Бельгії 1994 р., Молдови 1994 р., Чад 1996 р., Таїланду 2007 р., Сирії 2012 р., Єгипту 2014 р.) [9, с. 29–30].

Децентралізація як політична концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління. Питання децентралізації поширилося через закріплення уперше в конституційних актах окремих європейських держав другої половини ХХ ст. Згідно з ст. 5 Конституції Італії 1947 р.

республіка, єдина та неподільна, визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах; пристосовує принципи і методи свого законодавства до завдань автономії і децентралізації [12]. Цей підхід до децентралізації свідчить про її розуміння у двох формах: як територіальної децентралізації автономій та галузевої децентралізації органів влади.

В цій країні звертається увага не на укрупненні громад, а на оптимізації їх кількості та складу. Тобто громади, за законодавством Італії, можуть не лише об'єднуватися, але й виокремлюватися зі складу вже існуючих. Головним критерієм створення нових громад виступає кількість населення: для комун – 10 тис. мешканців; для провінції – 200 тис. мешканців. Таким чином, італійська влада майже повністю усунулася від процесу укрупнення громад, розробивши та законодавчо закріпивши виключно межі та критерії адміністративно-територіальної реформи, передавши основні повноваження в цій сфері безпосередньо на базовий рівень. Проте подібна практика є дією лише за умов високого рівня правової культури та правосвідомості населення, а найбільшого ефекту вона досягне за умов широкого залучення до означених процесів інститутів громадянського суспільства [9, с. 256-257].

Франція дає приклад найбільш послідовного та найбільш тривалого процесу децентралізації. Зважаючи, що активна фаза процесу децентралізації у Франції відбувається вже не одне десятиліття, перші кроки намагались зробити ще 1969 року (референдум з питань регіоналізації), наслідком чого стала відставка Президента Франції Шарля де Голля.

Франція, на відміну від Італії, не зменшуючи кількість комун, впровадила можливість об'єднання їх адміністративних, фінансових та ресурсних потужностей для вирішення соціально-економічних проблем розвитку території. Подібна кооперація дала змогу суттєво підвищити рівень дієвості місцевої влади і певним чином зменшити тиск на державний бюджет країни. Субвенції та субсидії, які надходили з державного бюджету в кожную комуна, були замінені міжбюджетними трансфертами на рівні комун та департаментів, що сприяло фінансовому вирівнюванню та концентрації кожним суб'єктом місцевого самоврядування власних фінансових ресурсів для вирішення власних соціально-економічних проблем. Подібний досвід кооперації на новий рівень вивів проблему розподілу повноважень та відповідальності між центром та регіонами, департаментами й комунами, що призвело до підвищення рівня активності місцевої влади щодо реалізації власних економічних ініціатив. Також важливим кроком у процесі реалізації децентралізації став перерозподіл бюджетних надходжень, що суттєво збільшило фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, але водночас посилює державний контроль за цільовим використанням коштів через інститут префектів та су-префектів [9, с. 257.]

Таким чином, основні принципи, на яких вибудовувалась французька модель децентралізації, зводились до трьох складників процесу: масштабність змін, поступовість змін та їх методична корекція. Досвід децентралізації у Франції для України найбільш показовий з точки зору послідовності та ефективності.

В. Федоренко стверджує, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у Польщі, тобто факт децентралізації державних функцій, є найголовнішим досягненням польських президентів і урядів, починаючи із 1989 р. Ця реформа пройшла в два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні громад (гмін) в 1989-1990 рр. і подальших роках та розвиток владоспроможності та матеріально-технічної й фінансової бази – гмін; 2) утвердження після прийняття Конституції Польщі 1997 року другої та третьої ланок місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності в Польщі на рівні повітів (районів) і воєводств (областей) (1997–1999 рр.).

Після прийняття нового Основного Закону та парламентських виборів 1997 року в Польщі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації отримали своє друге життя. Зокрема, після парламентських виборів праве крило польського політикуму консолідувалося і зрештою впровадило реформу державного управління від 1 січня 1999 року, спрямовану на завершення процесу децентралізації. Саме тоді було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств. Замість них створено 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих прем'єр-міністру. Далі було ліквідовано 287 державних адміністрацій і утворено 372 одиниці місцевого самоврядування на рівні повіту [13]. Під час другого етапу реформи і була утверджена сучасна система місцевого самоврядування Польщі.

Суть децентралізації державної влади в Польщі полягала, насамперед, у передачі завдань, компетенцій і повноважень, фінансових активів і коштів з центрального (вищого) рівня на територіальний (рівень самоврядування). Відповідно, громадам було надано самостійний правовий статус та передано права на власність, і ці права захищалися громадами, в першу чергу, через суди. Одночасно було визначено джерела доходів гмін, забезпечено їх наповнення та створено нову диференційовану систему субсидій і соціального захисту населення [9, с. 248-249].

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою удосконалення свого адміністративно-територіального устрою та системи управління територіями, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративного устрою, інші лише частково змінювали окремі його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Однак, для України корисний і позитивний, і негативний досвід держав.

Отже, можна зробити висновок, що загальноприйнятної інтерпретації категорії децентралізації у сучасному конституціоналізмі не існує, тому український законодавець може розвивати у національному праві відповідний інститут на власний розсуд, виходячи з практичних реальних потреб у врегулюванні конституційно-правових відносин.

У результаті реформування місцевого самоврядування в Україні й децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, що утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. У

населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, що входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України №79-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
9. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
10. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
11. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
12. Конституція Італійської Республіки 1947: офіціальний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ext.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf>
13. Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? / М. Желяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546>