

УДК 336.14

ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Лучко Микола Олександрович,
аспірант кафедри державного
будівництва (Національний
юридичний університет імені Ярослава
Мудрого, м. Харків, Україна)

Стаття присвячена аналізу стану децентралізації у сфері місцевого самоврядування. Запропоновані шляхи для вдосконалення децентралізації у сфері місцевого самоврядування. Проаналізовані проблеми та недоліки місцевого самоврядування в Україні. Децентралізація публічної влади в Україні є процесом розширення компетенції органів та посадових осіб, які здійснюють повноваження на регіональному, міському, районному, селищному, сільському рівні за умови одночасного звуження компетенції органів публічної влади вищого рівня з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, більш повної реалізації місцевих інтересів.

Принцип децентралізації публічної влади сприятиме ефективному управлінню територіями та дасть змогу забезпечити доступність та належну якість публічних послуг населенню. На окрему увагу заслуговує питання реформування системи управління державними фінансами, зокрема таких її складових частин і компонентів, як міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики (застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) та забезпечення ефективного виконання бюджету, позаяк їх розвиток та реалізація може супроводжуватися імовірністю виникнення об'єктивних та суб'єктивних ризиків. Децентралізація в демократичній державі передбачає закріплення повноважень за суб'єктами системи місцевого самоврядування, для того щоб питання місцевого значення вирішувалися органами та посадовими особами, обраними населенням. Спільним для деконцентрації та децентралізації влади є те, що повноваження вилучаються у центральній владі і здійснюються місцевими органами публічної влади. Водночас правова основа, форми і методи здійснення деконцентрації та децентралізації публічної влади різні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, децентралізація місцевого самоврядування, Конституція.

PROSPECTS FOR REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF DECENTRALIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINE

Luchko Mykola Oleksandrovich,
Postgraduate student of the
Department of State Constitution
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of the state of decentralization in the field of local self-government. Proposed ways to improve decentralization in the field of local self-government. The problems and disadvantages of local self-government in Ukraine are analyzed.

Decentralization of public authorities in Ukraine is a process of expanding the competence of bodies and officials exercising powers at the regional, city, district, settlement, rural levels, while simultaneously reducing the competence of higher level public authorities with the aim of optimizing and improving the efficiency of management of socially important affairs, more complete realization of local interests.

The principle of decentralization of the public will promote effective management of the territories and will provide an opportunity to ensure the availability and proper quality of public services to the population. Particular attention deserves attention to the reform of the public finance management system, in particular its components and components, such as inter-budgetary relations and fiscal decentralization, increasing the efficiency of resource allocation at the level of state policy-making (application of the program-target method in the budget process) and ensuring the effective implementation of the budget, as their development and implementation may be accompanied by the probability of the emergence of objective and subjective risks. Decentralization in a democratic state involves consolidating the powers of the subjects of the system of local self-government, so that issues of local importance are solved by bodies and officials by the elected population. The common deconcentration and decentralization of power is that powers are withdrawn from central government and implemented by local public authorities. At the same time, the legal basis, forms and methods of decentralization and decentralization of public authority are different.

Key words: decentralization, local self-government, decentralization of local self-government, constitution.

Досвід розвинутих країн світу дає змогу дійти висновку, що забезпечення гідних умов життя населення і побудова демократичної правової держави неможливі без формування ефективної системи місцевого самоврядування. З урахуванням зарубіжного досвіду організації публічного управління в Україні започаткована і здійснюється реформа децентралізації публічної влади, що спрямована на вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної влади. Важливою умовою реалізації ефективної співпраці цих двох ланок є координація їхньої діяльності та посилення відповідальності у процесі виконання їхніх завдань та функцій.

Проблематика децентралізації публічної влади стала предметом уваги науковців після прийняття Конституції 1996 р. Загальновідомо, що у ст. 132 Конституції України зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади [5].

Централізація як відповідь на кризову ситуацію може бути ефективною лише в короткостроковій перспективі. Така стратегія дійсно може забезпечити консолідацію економічного, політичного, правового простору, підвищити ефективність управління, особливо якщо йдеться про такі величезні території і необхідний миттєвий ефект. Водночас світова практика показує, що наслідком стратегії централізації є ескалація організаційно-управлінських ризиків, ригідність системи, неможливість адекватної реакції на дійсно складні і неоднозначні соціально-економічні та політичні процеси, зрештою неможливість системних змін. З такої позиції питання про пояснення детермінант і закономірностей розвитку місцевого самоврядування має розглядатися не саме по собі, а в рамках комплексного аналізу процесів, що дають змогу знайти стабільність в умовах постійної системної кризи [1, с. 164].

Актуальність теми дослідження полягає у висвітленні пріоритетів та перспектив реалізації принципу децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі. Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить про те, що децентралізація відіграє

важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем [2, с. 122].

Істотною рисою проблематики існування місцевого самоврядування в Україні є те, що це питання актуальне у різних сферах наук. Питання децентралізації публічної влади у сфері місцевого самоврядування вивчали такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, В. Борденюк, О. Бориславська, П. Любченко, О. Скрипнюк, але складність та багатогранність проблематики вимагають поглиблення досліджень у цій сфері.

Децентралізація в Україні, як і будь-який процес у державі, може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивні наслідки полягають у тому, що децентралізація влади буде належним чином поліпшувати стан суспільства, дасть змогу громадянам брати участь у вирішенні питань місцевого значення і забезпеченні своїх потреб на місцевому рівні і саме вирішенні тих проблем, які стосуються певних територіальних одиниць.

Але є й негативні наслідки реалізації децентралізації державної влади в Україні на сучасному етапі. За умови реалізації децентралізації влади є певний ризик появи конфліктів між державою і органами місцевого самоврядування. Адже передача державою на місцевий або регіональний рівень таких повноважень, що регулюють економічні процеси, може призвести до конфліктних ситуацій між органами державної влади і органів місцевого самоврядування.

Важливо досягти рівня оптимальної децентралізації, яка полягає у політично й економічно обґрунтованому розмежуванні повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. На сучасному етапі державотворення актуальність цього принципу зумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень центру і органів місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації публічного управління, оскільки надмірна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація приводить до відсутності єдності у формуванні і здійсненні державної політики, однакових вимог, нормативів і оцінок її результатів, що створює умови для суб'єктивізму, порушення єдності державного керування, дезорганізації й анархії. Таким чином, оптимальність децентралізації, рівень якої визначається з урахуванням конкретних історичних умов, специфіки конкретного періоду, характеру суспільного і державного ладу, задач держави, розмірів території і населення, економічного, фінансового становища, наявності і рівня підготовки кадрів на місцях, є одним з основних шляхів оптимізації управлінської діяльності в державі, суспільстві, економіці, культурі й одним з основних напрямів регіональної політики.

У процесі проведення реформи виникає певна кількість проблем, можна виокремити такі: а) непослідовність нормативного забезпечення децентралізації влади; б) різноплановість реформи, яка вимагає посиленої координації дій не лише в системі органів виконавчої влади, а й органів державної влади, активної участі органів місцевого самоврядування; в) недостатня кваліфікованість і професійність підготовленого персоналу відповідно до кваліфікаційних вимог; г) нестача матеріально-технічної бази (комп'ютери, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, система електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо).

Перед реформаторами завжди стоїть дилема – використовувати наявну систему органів чи будувати нову. Чинна модель довела свою неефективність, чим і зумовлена потреба її модернізації, а нову розбудувати дорого та довго. Оскільки вибудувати систему з нуля вкрай складно, то досить часто обирається модель, яка дає змогу хоч якоюсь мірою використовувати вже наявні інститути, інфраструктуру і зв'язок. Добровільне об'єднання територіальних громад покликане сформувати нову інституційну основу задля реалізації реформи децентралізації публічної влади. Водночас зберігається наступність, об'єднана територіальна громада є правонаступником майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася, а її рада та виконавчий комітет – правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб (ради та її виконавчого комітету).

Важливим чинником, яким впливає на вибір моделі публічного управління, є доступність влади, тобто наскільки в результаті реформи відбудеться наближення органів місцевого самоврядування до населення чи їх віддалення. Саме на цих питаннях традиційно базується логіка пояснення і критика процесів збільшення/зменшення кількості муніципальних утворень. Укрупнення територіальних громад веде до скорочення кількості органів місцевого самоврядування, тому наближення влади до населення не відбувається. При цьому варто зазначити, що збільшення чи зменшення загальної кількості органів місцевого самоврядування аж ніяк не є достатнім критерієм децентралізації. Досвід радянської системи управління на місцях свідчить про те, що велика кількість місцевих органів влади може прекрасно функціонувати, будучи частиною централізованої системи управління [1, с. 163].

Аналізуючи децентралізацію публічної влади, варто зазначити, що найголовнішою складовою частиною цього процесу є самоорганізація населення, яке вирішує питання на місцевому рівні самостійно і тим самим задовольняє потреби тієї чи іншої територіальної громади. Самоорганізація населення – це і є запорука процвітання демократичної держави, адже через волевиявлення народу та у процесі вирішення питань місцевого значення сама територіальна громада (і людина взагалі) краще знає, які потреби варто задовольнити.

Децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі створює умови органам місцевого самоврядування діяти самостійно і незалежно від органів державної влади. Отже, маємо змогу говорити про самоорганізацію населення не просто як про плановий етап децентралізації публічної влади, а вже як абсолютно реальний елемент процесу децентралізації і втілення в життя останнього.

Україна як демократична держава спирається на досвід тих країн світу, в яких на високому рівні реалізований принцип децентралізації влади. Якщо ж говорити про такі держави, то неодмінно варто згадати, що аналіз зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, досвіду децентралізації влади, кращих світових практик публічного управління сприятиме пошуку й розбудові оптимальної національної моделі розвитку місцевого самоврядування, яка може бути впроваджена в Україні.

Децентралізація в демократичній державі передбачає закріплення повноважень за суб'єктами системи місцевого самоврядування, для того щоб питання місцевого значення вирішувалися органами та посадовими особами, обраними населенням. Спільним для деконцентрації та децентралізації влади є те, що повноваження вилучаються у центральної влади і здійснюються місцевими органами публічної влади. Водночас правова основа, форми і методи здійснення деконцентрації та децентралізації публічної влади розрізняються.

За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлін-

ської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом [6].

Із дня проголошення незалежності в Україні не вдалося створити таку діючу систему місцевого самоврядування, яка була б ефективною. Модель місцевого самоврядування, яка є нині, потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто реформування системи територіальної організації влади. Варто створити умови для чіткого розуміння громадянами України суті децентралізації влади як дійсно важливого процесу для держави, який передбачає не лише передачу прав органам місцевого самоврядування, а й передачу на місця відповідальності за стан розвитку територіальних громад, за вирішення питань місцевого значення. В залежності від матеріальної та фінансової спроможності територіальних громад має бути розширена компетенція органів місцевого самоврядування. По-друге, необхідно забезпечити конституційне право громадян, які проживають у певній територіальній одиниці, на місцевому референдумі вирішувати проблеми місцевого значення. Слід розробити та ухвалити акти законодавства щодо посилення 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 умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Згідно з розмежуванням на нижчому рівні адміністративно-територіального устрою бюджети місцевих рад мають отримувати місцеві податки, збори, що збираються в межах територій відповідних рад. Перелік таких надходжень визначено ст. 69 Бюджетного кодексу України. До такого переліку входять податок на майно, туристичний збір, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення [7, с. 121].

На окрему увагу заслуговує питання реформування системи управління державними фінансами, зокрема таких її складових частин і компонентів, як міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики (застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) та забезпечення ефективного виконання бюджету, позаяк їх розвиток та реалізація може супроводжуватися імовірністю виникнення об'єктивних та суб'єктивних ризиків. Згідно з Концепцією реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. одним із завдань у процесі реформування системи державного фінансового контролю є формування системи запобіжників під час здійснення децентралізації та здійснення належного контролю на місцевому та регіональному рівні. Держаудитслужба має здійснити заходи щодо забезпечення належного рівня державного фінансового контролю за законністю, ефективністю і результативністю управління і використання коштів місцевих бюджетів та комунального майна в умовах децентралізації, досягнення економії та цільового використання місцевих фінансів [3].

Проблема забезпечення повсюдності місцевого самоврядування визнана однією з пріоритетних у низці стратегічних документів державних політики. Так, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України (Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333), визначає однією з проблем, що потребують розв'язання, «відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилен-

ня соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування». Планом заходів щодо реалізації цієї Концепції (Розпорядження КМУ від 18.06.2014 р. № 591) передбачалося «внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів» ще на вересень 2014 р. Зобов'язання щодо «забезпечення повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад» міститься в Угоді про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді поточного скликання. Реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування повною мірою визначена як одна з цілей політики у сфері децентралізації в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України [7, с. 119].

На думку С.Г. Серьогіної, секторальна децентралізація вперлася в непробивну стіну конституційних приписів і не може надалі ефективно здійснюватися без структурно-функціональної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Конституційність добровільного об'єднання територіальних громад перебуває під великим питанням, так само як і легітимність новообраних в об'єднаних територіальних громадах органів, передусім старост, не передбачених чинним Основним Законом [4, с. 58]. Тому вкрай необхідним є ухвалення конституційних змін, що буде найкращим сценарієм для продовження конституційної реформи, оскільки дасть змогу передати значну частину повноважень і ресурсів нижчому рівню влади. Заміна конституційних нововведень поправками до законодавства дасть змогу відновити державний контроль над місцевим самоврядуванням, однак водночас створить загрозу подальшої централізації та зловживання владою державними адміністраціями. Відхилення конституційних змін водночас залишає реформу децентралізації обмеженою і неповноцінною. Як і в разі з багатьма реформами в Україні, прийняття конституційних змін потребує залучення і тиску різних державних і недержавних акторів.

Децентралізація публічної влади в Україні є процесом розширення компетенції органів та посадових осіб, які здійснюють повноваження на регіональному, міському, районному, селищному, сільському рівні за умови одночасного звуження компетенції органів публічної влади вищого рівня з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, більш повної реалізації місцевих інтересів.

З огляду на вищенаведене варто зазначити, що складність цієї проблеми вимагає проведення подальших досліджень децентралізації влади, насамперед, її видів, меж, вивчення зарубіжного досвіду. За умови реалізації принципу децентралізації публічної влади в Україні з'явиться перспектива створити теоретичну основу для розробки законопроектів, в яких має бути чітко визначено розподіл повноважень між органами публічної влади, що дасть змогу виробити якісну систему стримувань та противаг, необхідних для того, щоб місцеве самоврядування мало досить автономії для вирішення місцевих питань, але при цьому не втручалось в сферу компетенції державної влади. На нашу думку, принцип децентралізації публічної влади сприятиме ефективному управлінню територіями та дасть змогу забезпечити доступність та належну якість публічних послуг населенню.

Список використаних джерел:

1. Зазулина М.Р. Между централизацией и децентрализацией: к вопросу о детерминантах развития местного самоуправления в России. Сибирский философский журнал. 2018. Т. 16. № 2. С. 155–166.
2. Коваленко Г.В. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн / Г.В. Коваленко, Д.Ю. Топольськова. Науковий вісник Ужгородсько-

го національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство / голов. ред. М.М. Палінчак. Ужгород: Гельветика, 2017. Вип. 13. Ч. 1. С. 120–123.

3. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України № 310-р від 10 травня 2018 р. Офіційний вісник України. 2018. № 41. С. 58. Ст. 1458.

4. Серьогіна С.Г. Конституційна реформа щодо децентралізації публічної влади в Україні: здобутки, проблеми, перспективи. Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 56–61.

5. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.

6. Любченко П.М. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 56–59.

7. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А. Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНИ, 2015. 216 с.

УДК 342.5

ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Панчишин Руслан Ігорович,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(Ужгородський національний
університет, м. Ужгород, Україна)

Статтю присвячено визначенню форм державної підтримки об'єднання територіальних громад та висвітленню значення кожної з таких форм. Автором проведено аналіз таких форм державної підтримки об'єднання територіальних громад, як інформаційно-просвітницька, організаційна, методична та фінансова; розкрито сутність та значення означених форм державної підтримки. Обґрунтовано висновок, що значення різних форм державної підтримки виражається у такому: по-перше, завдяки інформаційно-просвітницькій підтримці мешканці відповідної громади, інші суб'єкти муніципальних правовідносин отримують інформацію про способи та процедуру об'єднання (приєднання) територіальних громад; по-друге, організаційна підтримка дає змогу встановити, хто і в якій формі може ініціювати процес об'єднання, на які територіальні громади поширюється об'єднання, які умови та процедура об'єднання тощо; по-третє, методична допомога забезпечує єдність процесу об'єднання, зокрема, створює передумови для існування єдиних форм документів, які розробляються, приймаються та затверджуються під час об'єднання (приєднання) територіальних