

ПИПЯК М. І.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
факультету менеджменту та права
(Вінницький національний аграрний
університет)

РУМЯНЦЕВА В. В.,

асистент кафедри права
(Вінницький національний аграрний
університет)

УДК 342.25

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проводиться аналіз чинної нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування та розвитку місцевих громад. Також розкривається поняття децентралізації. Аналізується позитивний зарубіжний досвід децентралізації. У статті запропоновано акценти, на яких необхідно сфокусувати увагу у процесі розвитку місцевих громад.

Ключові слова: децентралізація, місцеві громади, органи державної влади, реформа державного управління.

В статье проводится анализ действующей нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления и развития местных общин. Также раскрывается понятие децентрализации. Анализируется положительный зарубежный опыт децентрализации. В статье предложены акценты, на которых необходимо сфокусировать внимание в процессе развития местных общин.

Ключевые слова: децентрализация, местные общины, органы государственной власти, реформа государственного управления.

The article analyzes the current regulatory and legal framework in the field of local self-government and the development of local communities. Also the notion of decentralization is revealed. Positive foreign experience of decentralization is analyzed. The article proposes the accents on which to focus attention in the process of development of local communities.

Key words: decentralization, local communities, public authorities, public administration reform.

Вступ. Нині процес реформування державного управління в Україні перебуває у надзвичайно активній фазі. Зумовлено це як взятими зобов'язаннями перед міжнародними партнерами, так і давно назрілою внутрішньою необхідністю реформування державного апарату. Така необхідність існує у зв'язку із застарілістю чинної системи державного управління в Україні та її низькою ефективністю. Спираючись на позитивний міжнародний досвід, Україна йде шляхом децентралізації.



Різні аспекти питання децентралізації в Україні та за кордоном досліджувало багато науковців, зокрема, В. Борденюк, Я. Брюкнер, І. Гнидюк, М. Їжа, В. Кампо, А. Матвієнко, А. Новак, А. Павлюк, О. Скрипнюк, П. Трачук та ін. Однак нині залишаються недослідженими питання перспектив впровадження окремих зарубіжних моделей децентралізації в Україні.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового забезпечення децентралізації в Україні та дослідження перспектив його удосконалення.

Результати дослідження. В Україні сформувалась неефективна незбалансована система територіальної організації влади з надмірною централізацією управлінських повноважень та фінансів, «ручним» розподілом бюджетних коштів, декларативним місцевим самоврядуванням. Зрештою це призвело до поширення відцентрових тенденцій, відсутності у територій мотивації до розвитку, недієздатності територіальних громад, загострення інфраструктурних, комунальних, соціальних проблем на місцях [1, с. 113].

Причини такої ситуації, на нашу думку, знаходяться у тотальній корупції вищих ешелонів державної влади в Україні у попередні роки. Саме небажання змінювати чинну систему та реалізовувати декларований ще у 1990-і рр. шлях на розвиток місцевого самоврядування створило сприятливе середовище для тотальної корупції у центральних органах державної влади. Лише протягом останніх років почались перші позитивні зрушення у процесі децентралізації.

Система управління на законодавчому і практичному рівнях побудована згори донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами, загальмувала демократичні перетворення у державі, перешкоджає здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування [1, с. 113–114].

При цьому українська політико-правова думка сформувала принципово інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада є висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком. Ще у 1997 р. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [2], взявши на себе відповідальність за розбудову системи місцевого самоврядування як однієї з головних підвалин демократичної держави, визнавши, що саме існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління [1, с. 114].

Децентралізація традиційно визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру. При цьому розрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Перший тип – адміністративна децентралізація – означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і певною мірою незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Другий тип – демократична децентралізація – передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [3, с. 168–169].

Такий підхід можна вважати широким, поряд із яким існує й інша, більш вузька, наукова позиція. В.В. Кравченко визначає децентралізацію як процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування [4, с. 452]. М.М. Баймуратов, виокремлюючи децентралізацію як форму розподілу повноважень поряд із деконцентрацією та повною централізацією, характеризує її як вилучення із центральної влади повноважень на прийняття важливих рішень і здійснення їх на місцях органами, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади. При цьому умовами децентралізації науковець називає: а) визнання авторами конституції або законодавцем існування певних автономних інтересів, наприклад інтересів місцевого значення в муніципалітетах; б) управління такими інтересами має



бути доручено органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади [5, с. 289; 6, с. 152].

Перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Джонса, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки та дає змогу будувати демократію знизу догори. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди мають бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їхні запити [7, с. 124].

В Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р., в якій зазначалося, що, «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [8]. У 1991 р., після проголошення незалежності, в Україні постали питання запровадження політики децентралізації, у тому числі й фінансової. Цей процес пов'язаний зі значними труднощами правового, економічного, організаційного й кадрового характеру. Конституція України 1996 р. 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 та територіальної організації влади в Україні» 1 квітня 2014 р. [9]. 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 у галузі конституційного права і місцевого самоврядування [10; 11, с. 133].

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 [11, с. 133].

Реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, практичне втілення якої розпочалось у 2015 р., має на меті кардинальну зміну фундаментальних принципів управління суспільним розвитком та є ваговою передумовою вирішення низки системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави. Реформа спрямована на вирішення широкого спектра завдань: досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, створення дієздатних територіальних громад, забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, дотримання балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, модернізація системи адміністративно-територіального устрою. Запорукою успішного запровадження реформи має стати створення системного законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення усіх напрямів реалізації реформи [1, с. 114].

Реформи децентралізації влади були проведені наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. більшістю сучасних демократичних держав. У межах цих реформ національні моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах зазнали змін, пов'язаних зі збільшенням кількості делегованих державою повноважень, посиленням фінансової самостійності, спрощенням системи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та переходом до суто наглядової діяльності, а також розширенням можливостей впливу представників громад на муніципальне управління [12, с. 9; 6, с. 151].



На відміну від більшості європейських держав, реформа децентралізації в Україні все ще не завершена. Особливо важливо в українських реаліях, на нашу думку, при переході до децентралізації паралельно посилювати спроможність слідчих та судових органів у протидії корупції. Адже з передачею повноважень на місця має також передаватись і відповідальність. Без ефективної антикорупційної системи децентралізація втрачає свій сенс і не матиме позитивного ефекту.

Пріоритети реформування територіальної організації влади як складової частини нової регіональної політики в Україні сформульовані в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [13], Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [14] та, як уже зазначалось, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9]. Визначено, що зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування має стати дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості життя населення. Це можна забезпечити, насамперед, завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. У центральних органів державної влади залишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Саме такий підхід закладено у концептуальних засадах реформування територіальної організації влади в Україні [1, с. 114–115].

У 2014–2016 рр. сформовано значний масив законодавчих та нормативних актів у сфері реалізації реформи децентралізації влади, зокрема, щодо формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дасть змогу посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Створене законодавче підґрунтя загалом відповідає європейським стандартам і дало змогу розпочати практичний етап реформи децентралізації [1, с. 115].

Удосконалення територіальної організації влади в Україні як відповідь на потребу підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення, створення кращих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територій вимагає визначення подальших кроків щодо зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районних рівнях, перегляду функціонального навантаження й організаційної структури органів виконавчої влади на місцях. Вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави і громадянського суспільства дасть змогу досягти балансу інтересів у системі відносин «держава – регіон – територіальна громада» [7, с. 125].

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 російській фінансист початку ХХ ст. 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» [15]. В. Борденюк слушно зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією [16, с. 115; 11, с. 133].

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 не можна реалізува-



ти без повноцінної системи місцевого самоврядування. Тому 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, зрештою, виключить колізії між суспільством і державою [17, с. 106; 11, с. 133].

Реалізуючи політику децентралізації, варто 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 у політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) у процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник треба завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації [18; 11, с. 135].

Курс на децентралізацію державного управління окреслює чималі перспективи розвитку України, проте він пов'язаний також із певними проблемами. Американський науковець Дж. Ма виділяє три основних проблеми, з якими зустрічаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільну повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є оголошення урядом процесу децентралізації. Такий підхід здебільшого можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження понад 20 країн світу [19; 20, с. 110].

Висновки. В Україні нині є значна кількість чинних нормативно-правових актів, завданням яких є впровадження децентралізації. Це, зокрема, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р., Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9], Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [13] та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [14]. Незважаючи на значне нормативно-правове підґрунтя для впровадження децентралізації в Україні, на нашу думку, необхідно приділити більше уваги відповідальності органів місцевого самоврядування. Насамперед, йдеться про реформу контролюючих органів, реформу органів досудового розслідування, а також впровадження системи антикорупційних судів. Адже без ефективної державної антикорупційної системи реформа децентралізації державної влади буде, швидше, виглядати децентралізацією корупції, що аж ніяк не відповідає інтересам українського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Павлюк А.П. Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні. Стратегічна панорама. 2016. № 2. С. 113–120.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Хартію ратифіковано Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2. 744 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. 6-е вид., виправл. та доповн. К.: Атіка, 2007. 592 с.
5. Баймуратов М.М. Компетенція місцевого самоврядування та органу місцевого самоврядування: онтологічні та аксіологічні підходи щодо виявлення та розуміння. Держава і право. Юридичні і політичні науки. К.: Ін-т держави і права НАН України, 2007. Вип. 38. С. 287–296.



6. Новак А.О. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 151–155.
7. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123–126.
8. Звернення програмного характеру гетьмана Павла Скоропадського «Грамота до всього українського народу» від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
10. Питання конституційної комісії: Указ Президента України від 31 березня 2015 р. № 190/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>.
11. Нікітенко Л.О., Кондратенко В.І. Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право. 2015. Вип. 32, Том 1. С. 132–136.
12. Бодрова І.І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, НДІ ДБМС. Х.: Оберіг, 2012. С. 5–36.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
15. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. Економічний вісник Донбасу. 2010. № 2(20). URL: <http://dspace.nbu.gov.ua>.
16. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія]. К. : Парлам вид-во, 2007. 576 с.
17. Неліна Н.В. Місцеве самоврядування як сфера реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу. Науково-теоретичний часопис. 2013. № 1. С. 104–107.
18. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list>.
19. Ma J. Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case. URL: www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm.
20. Гнидюк І.В., Гороховська Ю.І. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Молодий вчений. 2015. № 5 (20), Ч. 1. С. 108–111.

