

ЧЕПЕЛЬ О. Д.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри європейського права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
(Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича),
консультант з правових питань офісу реформ
(Регіональне відділення Асоціації
міст України в Чернівецькій області)

УДК 342.25

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ ТА ЛАТВІЇ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття присвячена порівняльному дослідженню особливостей проведення децентралізаційних процесів в Україні та Латвії. Україна та Латвія мають спільні та відмінні риси реалізації децентралізації влади. У статті розкрито спочатку добровільний, а потім – примусовий процес формування об'єднаних самоуправлінь в Латвії протягом тривалого часу. Також у статті висвітлено українську реформу місцевого самоврядування, яка стартувала з не розробленою остаточно законодавчою базою, однак на принципі добровільності, і за два роки реформи в Україні створено приблизно 17% об'єднаних громад.

Ключові слова: децентралізація влади, реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, об'єднані територіальні громади, демократія, принцип добровільності.

Стаття посвящена сравнительному исследованию особенностей проведения децентрализованных процессов в Украине и Латвии. Украина и Латвия имеют общие и отличительные черты реализации децентрализации власти. В статье раскрыт сначала добровольный, а затем – принудительный процесс формирования объединенных самоуправлений в Латвии в течение длительного времени. Также в статье освещена украинская реформа местного самоуправления, которая стартовала с не разработанной до конца законодательной базой, однако на принципе добровольности, и за два года реформы в Украине создано примерно 17% объединенных общин.

Ключевые слова: децентрализация власти, реформа местного самоуправления, административно-территориальное устройство, объединенные территориальные общины, демократия, принцип добровольности.

The article is devoted to a comparative study of the characteristics of decentralization processes in Ukraine and Latvia. Ukraine and Latvia have common and distinctive features of the implementation of the decentralization of power. First of all voluntary and then forced formation of the united municipalities in Latvia during a long time are revealed in the article. The article also shows the Ukrainian local government reform, which has started with an uncompleted legal framework, but on the principle of voluntariness. In two years of reform in Ukraine about 17% of the combined communities were created.

Key words: decentralization of power, reform of local self-government, administrative-territorial unit, combined territorial communities, democracy, principle of voluntariness.

Вступ. Проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на політичну ситуацію, яка склалася в нашій державі. Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу розширити місцеве самоврядування, здійснити збереження єдності держави та її інститутів, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання державного апарату [8, с. 23].

Адже реформа місцевого самоврядування передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, створює економічну зацікавленість громад у розвитку нових ви-



робництв, інвестицій, економічного розвитку країни загалом, а також передбачає зміни свідомості громадян щодо філософії децентралізації. Сучасна юридична наука присвячена окремим питанням здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні, проблемним питанням виконання власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, їхньої взаємодії з органами державної влади. Однак відсутнє наукове порівняльне дослідження особливостей проведення децентралізаційних процесів в Україні та Латвії.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі досягнень вітчизняної юридичної науки та практики, а також зарубіжного досвіду показати специфіку реалізації децентралізаційних процесів в Україні та Латвії, які мають як спільні, так і відмінні риси в проведенні реформи місцевого самоврядування.

Результати дослідження. В Україні децентралізація почалась з низового рівня адміністративно-територіального рівня та являє собою глобальну перебудова моделі управління в державі, створення ефективної системи територіальної організації влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Натомість, досвід таких держав, як Данія, Норвегія, Швеція, Польща, Чехія, Естонія, Франція, свідчить, що передача значних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування (зокрема так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які є найближчими до людей) забезпечила зміцнення місцевого самоврядування, а, відповідно, й усунення штучних перешкод (зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль центру) для бізнесу і підприємницької діяльності, створення прозорого інвестиційного клімату та можливість спроможними (гроші, ресурси) громадами ефективніше вирішувати питання місцевого значення для мешканців та розвитку своїх територій [2].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5] та на виконання Плану заходів з реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України та прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р., якими здійснено стимулювання громад до об'єднання та співробітництва, а також підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII (далі – Закон № 157) [3], яким регулюються відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Кабінетом Міністрів України для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ухвалено Постанову «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. (далі – Методика) [7]. Саме ці акти визначили механізм та принципи, на яких має відбуватись об'єднання громад для того щоб вони стали спроможними.

Які ж це спроможні територіальні громади? Спроможні територіальні громади – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, містобудування, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [12, с. 39]. Отже, у спроможних територіальних громадах України органи місцевого самоврядування повинні реалізувати власні та делеговані державою повноваження по наданню послуг населенню свого села, селища, міста.

Саме на місцевому рівні, констатує І. Цурканова, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у суспільстві [13, с. 276].

Після консолідації громад населені пункти, які ввійшли в об'єднану громаду, вибирають не тільки голову та депутатів у раді об'єднаної громади, але й свого представника – старосту, який є членом виконавчого органу представницької ради об'єднаної громади. Староста – це, по суті, адміністратор у конкретному селі (селищі, місті) об'єднаної громади, який покликаний вирішувати питання жителів населеного пункту. Також вітчизняний законодавець передбачив, що територіальні громади села (селища, міста), що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, мають право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади (сецесія) в порядку, визначеному законом. Це передбачено ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Однак проблема в тому, що в Україні відсутній закон, який би забезпечив практичну реалізацію права на сецесію, наприклад через закон про місцевий референдум, що, відповідно, потребує заповнення цієї прогалини законодавцем.

Питання адміністративно-територіального устрою – питання державне, не самоврядне. Але в Україні парламент не ухвалив зміни до Конституції України в частині децентралізації та не прийнято окремий закон про адміністративно-територіальний устрій. Тому наш шлях адмінреформи є складним



та унікальним, однак дещо схожим на той, яким проводила реформу місцевого самоврядування така країна, як Латвія.

Із початку 1990-х рр. у Латвії почалися дискусії щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою. Тоді в країні було 590 самоуправлінь. Латвія нараховувала 26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об'єднаних самоуправлінь, 457 сільських (волостей) та 58 міст. Упродовж перших п'яти років була прийнята низка законів щодо місцевого самоврядування, схвалено концепцію реформи самоуправлінь (юридична, фінансова, адміністративно-територіальна) [9, с. 7–8]. Водночас реформа місцевого самоврядування розглядалася як складова частина ширшої реформи державного управління.

Фінансова децентралізація в Латвії розпочалась у 1995–1998 рр., коли були прийняті закони «Про бюджети самоуправлінь» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправлінь», де передбачалось, що 15 самоуправлінь сплачують кошти у фонд, а решта отримують кошти з фонду.

У 1998 р. у країні було прийнято Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» [6, с. 675], яка передбачала створення адміністративних територій із місцевими та регіональними органами самоврядування, які можуть економічно розвиватись, забезпечити надання якісних послуг населенню та нарощувати кадровий потенціал. Сама реформа була вмотивована, зокрема, намірами вступати до Євросоюзу.

Політики Латвії відверто боялись проводити комплексну всеохоплюючу реформу територіального устрою в примусовому порядку, тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей». Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання утворилось до 20 об'єднаних самоуправлінь.

Однією з основних перешкод на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояснювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування [6, с. 679].

Паралельно розвивали співробітництво самоуправлінь, оскільки думали, що співробітництво замінить об'єднання. Щоправда, цього не сталося: було створено 5–6 таких співробітництв, але за кілька років вони розпались, співробітництво не працює. Одне скликання депутатів вирішує укласти договори про співробітництво, а після нових виборів інші депутати вирішують припинити співробітництво.

Більшість дрібних волостей не мали наміру об'єднуватись, незважаючи на фінансову підтримку такого об'єднання з боку держави. Почали виникати проблеми з добровільним об'єднанням. Голови волостей, які домовлялись щодо об'єднання, не надто хотіли враховувати інтереси сусідніх волостей та прагнення держави щодо переходу об'єднаних волостей у нові спроможності.

Наприкінці 2000 – на початку 2001 р. був розроблений Проект адміністративного поділу місцевого самоврядування, що ґрунтувався на вивченні адміністративних територій, досвіді процесу реформування та рекомендаціях зарубіжних експертів. Проект включав спільні національні критерії формування нових територій та пропозиції щодо адміністративного поділу державної території на 102 органи місцевого самоврядування [6, с. 677].

Центральний уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у заохоченні співробітництва між місцевими органами, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Хоча центральний уряд підтримував об'єднання муніципалітетів адміністративними методами, місцеві лідери надавали перевагу добровільному об'єднанню. На кінець 2007 р. близько 70 самоврядних одиниць висловили незадоволення чинною моделлю, в результаті чого, на основі звернення 20 органів місцевого самоврядування, було створено ще 7 об'єднаних муніципалітетів [11, с. 21].

У 2009 році з-понад 500 самоуправлінь утворилось 110 самоуправлінь (тепер це краї). Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створюється по проекту, отримувало 285 000 євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 р., не об'єднавшись, були об'єднані без дотації примусово. Частина волостей, які не хотіли об'єднуватись, подали позов до Конституційного суду, стверджуючи, що об'єднання за рішенням Уряду незаконне. Однак парламент Латвії вніс зміни до законодавства щодо надання права Уряду самому вирішувати питання меж самоуправлінь. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються внаслідок реформи. Протягом одного дня парламент затверджував законом всі самоуправління [9, с. 20].

Що стосується України, за результатами місцевих виборів 25.10.2015 р. об'єдналось 159 громад, з яких спроможними є близько 30%. 70% потребують дотацій, однак уряд визнав їх спроможними, що дало змогу забезпечити прямі міжбюджетні відносини між центральною владою та об'єднаними громадами щодо виконання останніми делегованих повноважень у сфері освіти, медицини,



соціального захисту тощо. На 2016 р. держава виділила 1 млрд. грн. субвенції на інфраструктуру, яку почали освоювати об'єднані громади на суму 120 000 грн. і врешті-решт її освоїли на 95% [10]. Також у 2016 р. добровільно об'єдналось 209 громад, хоча їх могло бути і більше, але у 28 об'єднаних громад ЦВК не знайшла правових підстав для призначення перших виборів. 25 з них – це ті громади, до складу яких увійшли місцеві ради з кількох районів або центром яких є місто обласного значення. Однак процес реформи триває, і станом на січень 2017 р. в Україні об'єдналось 367 громад [14], що становить приблизно 17% об'єднаних територіальних громад. На 2017 р. держава виділила субвенцію для об'єднаних територіальних громад на розвиток їхньої інфраструктури в обсязі 1,5 млрд грн. (0,5 млрд грн. коштом стабільних джерел), однак додатково на місцеві бюджети покладено комунальні видатки та інших платежах у сфері освіти, медицини [1].

У 2017 р. держава делегувала об'єднаним громадам повноваження в сфері освіти та медицини, однак, всупереч п. 5 Концепції реформи місцевого самоврядування, зменшила обсяг субвенції на делеговані повноваження. Хоча в Латвії фінансову стабільність для об'єднаних самоуправлїн було гарантовано і дотримано.

Висновки. На наш погляд, процес формування громад в Україні є незворотнім, і нині він відбувається на принципі добровільності, незважаючи на те, що законодавча база реформи є недосконалою та потребує нагального прийняття ряду законодавчих актів, зокрема в частині права громад приєднуватись до вже існуючих об'єднаних громад та можливості здійснення об'єднання громад із різних районів та міст обласного значення тощо. Проте Концепція реформи місцевого самоврядування передбачає можливість адміністративного (примусового) об'єднання тих громад, які не об'єднались добровільно, тому важко спрогнозувати кінцевий термін добровільності та формат базового рівня громади. Однак ефективність децентралізації в Україні залежить від того, наскільки спроможними стануть громади, які об'єднались і наскільки дієвим інструментом із надання послуг населенню вони будуть.

Список використаних джерел:

1. АМУ заявляє про зниження фінансової спроможності місцевого самоврядування у 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/novyna/amu>.
2. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.buk-visnyk.cv.ua>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII// Відомості Верховної Ради України . – 2015. – № 13. – Ст. 91.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997.– № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
6. Матвієнко А. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії // Держава і право. – 2011. – Вип. 54. – С. 674–680.
7. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 963.
8. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика // Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22–24.
9. Ткачук А. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки / А.Ткачук. – К.: К.І.С., 2015. – 56 с.
10. Об'єднані громади освоїли 95% субвенції на розвиток інфраструктури своїх територій. Реформа діє! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
11. History and progress of administrative-territorial reform in Latvia. – Riga, Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, 2009. – 27 p.
12. Chepel O. Combining of local communities in measures of decentralization in Ukraine // EUROPEAN JOURNAL – of – LAW and PUBLIC ADMINISTRATION / Olga Chepel/ Ștefan cel Mare University from Suceava Faculty of Economics and Public Administration Department of Law and Public Administration. – Lumen, 2015. – Volume 2. – Issue 3. – P. 37–43.
13. Цурканова И. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2014. – Вип. 8. – С. 273–276.
14. 367 ОТГ: оприлюднено карту процесу формування об'єднаних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news>.

