



Мошак О. В.,
професор кафедри
державно-правових дисциплін
Одеського державного
університету внутрішніх справ
(м. Одеса, Україна)

УДК 342.12:339.92 (477)

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено концептуальні засади реалізації принципу субсидіарності в Україні. Сьогодні принцип субсидіарності є головною ознакою взаємодії всіх рівнів влади в Європі. Зокрема, це визначено Європейською хартією місцевого самоврядування. Впровадження цього загальновизнаного і обов'язкового для країн-членів Ради Європи документу досі залишається актуальним завданням у сучасній Україні. Утвердження зазначеного принципу є одним із ключових етапів приведення місцевого самоврядування України у відповідність до європейських стандартів.

Ключові слова: Європейська Хартія місцевого самоврядування, субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування.

Olena Moshak. Conceptual Principles of Implementation of Subsidiarity Principle in Ukraine. – Article.

In the article the conceptual principles of implementation of the principle of subsidiarity in Ukraine are researched. Today, the principle of subsidiarity is the main feature of the interaction of all levels of government in Europe. In particular, this is defined by the European Charter of local self – government. The introduction of this universally recognized and binding document for the member states of the Council of Europe remains a topical task in modern Ukraine. The approval of this principle is one of the key steps in bringing local government in line with European standards in Ukraine.

Keywords: the European Charter of local self-government, subsidiarity, decentralization, local self-governance.

Мошак Е. В. Концептуальные основы реализации принципа субсидиарности в Украине. – Статья.

В статье исследованы концептуальные основы реализации принципа субсидиарности в Украине. Сегодня принцип субсидиарности является главным признаком взаимодействия всех уровней власти в Европе. В частности, это определено Европейской хартией местного самоуправления. Внедрение этого общепризнанного и обязательного для стран-членов Совета Европы документа до сих пор остается актуальной задачей в современной Украине. Утверждение этого принципа является одним из ключевых этапов приведения местного самоуправления Украины в соответствие с европейскими стандартами.

Ключевые слова: Европейская Хартия местного самоуправления, субсидиарность, децентрализация, местное самоуправление.

Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 р. суттєво вплинула на хід подальших інституціональних перетворень у державі. Перш за все, це пов'язано з пунктами політико-нормативних вимог, які були висунуті до України як потенційного члена європейської спільноти. Один із основоположних критеріїв євростандартів – відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування. Так, якісна організація влади на місцях перетворилася на масштабний і довготривалий процес складних реформ на шляху до євроінтеграції України.

Україна успадкувала систему централізованої влади, якій властиві такі риси: концентрація влади й передання фінансів «нагору», а потім їхній перерозподіл у ручному режимі «донизу»; повна залежність територій від центру; неспроможність членів громад до солідарних дій у питаннях захисту своїх прав та інтересів; розв'язання більшості питань через корупційний чинник. Усе це вимагає негайного реформування шляхом децентралізації влади й максимальної дерегуляції дозволів і послуг; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидиарності та посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями й державою.

Безперечно, подальший розвиток і реальне функціонування місцевого самоврядування в Україні можливе лише при здійсненні децентралізації державного управління на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави, зокрема району і області. І тільки в такий спосіб здійснена децентралізація дасть змогу запровадити принцип субсидиарності в Україні.

Доволі жваво специфіку застосування принципу субсидіарності в Україні досліджують сьогодні М. Багмет, О. Бориславська, В. Гладій, І. Заверуха, І. Дробуш, М. Їжа, І. Казанчик, С. Квітка, М. Савіювський, О. Скакун, В. Теплицька, Т. Шахматова, А. Школик, Б. Шевчук, О. Євтушенко та інші. При цьому, більшість матеріалів стосуються європейського досвіду. Що стосується конкретних досліджень, то майже у всіх з них децентралізація і субсидіарність пропонуються як головні рецепти подолання існуючих в Україні соціально-економічних проблем.

Метою статті є дослідження концептуальних засад реалізації принципу субсидіарності в Україні як першооснови проведення децентралізації в Україні.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [1] та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [2], чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, принцип субсидіарності, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія), яка ратифікована Україною у 1997 році, де-юре закріплений у правовій системі України.

Разом з тим, намагання закласти його у законодавчу базу досі не отримав логічного розвитку та становить серйозну проблему взаємодії існуючих рівнів управління в державі. Так, у грудні 2005 року у Верховній Раді України, за результатами парламентських слухань, було визначено, що діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Слід наголосити, що під час ратифікації Європейської хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акта), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм. Незважаючи на це, низка принципів Європейської хартії не реалізується в Україні, а деякі з них суперечать національним законодавчим актам, що регулюють питання місцевого самоврядування. Це, зокрема, стосується спеціально дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також позбавлення чинним

національним законодавством районних та обласних рад можливості мати власні виконавчі органи. З огляду на це, наголосимо, що Конгрес місцевих та регіональних влад Європи на своїй V сесії, посилаючись на ст. 3 параграфа 2 Європейської хартії, рекомендував Україні надати обласним і районним радам законодавчу можливість мати власні адміністративні органи, підзвітні їм та відповідальні перед ними [3].

Одночасно підкреслимо, що Європейська хартія говорить про місцеve самоврядування як про право органів місцевого самоврядування будь-якого територіального рівня (ст. 3), що передбачає його запровадження і в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях (другого та третього рівнів територіального устрою, а не лише на базовому рівні територіальних громад). Важливо, на наш погляд, врахувати й те, що Європейська хартія регіонального самоврядування, проект якої розроблений Конгресом місцевих і регіональних влад Європи на четвертій сесії 5 червня 1997 року, закріплює принцип регіонального самоврядування як право і здатність найбільш великих територіальних утворень всередині держави брати на себе, під свою власну відповідальність та в інтересах свого населення, суттєву частину публічних справ згідно з принципом субсидіарності [4, с. 50-51].

Отже, допоки що в Україні не створено якісної системи повноцінного самоврядування в областях, більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій сконцентрована в урядових органах, що суперечить принципів субсидіарності, який закріплений в Європейській хартії і Конституції України, і намірам посилення процесів децентралізації.

Децентралізація в Україні є процесом, що веде країну до визнаних в Європі принципів взаємодії держави та суспільства. Одним із аспектів цього руху є взаємодія держави з іншою формою публічної влади – місцевим самоврядуванням. Хоча децентралізація охоплює дуже широкий спектр взаємовідносин державної влади з іншими сферами суспільства (такими як бізнес, культура, наука, освіта тощо), все ж таки визначення принципів координації діяльності двох найважливіших владних структур є найбільш актуальною проблемою української політики. Так, одним з головних європейських принципів формування взаємодії центральної та місцевої влади є принцип субсидіарності.

Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, за яких

суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [5, с. 123].

Однак субсидіарність не лише визнає наявність обмежень центральної влади, а й пропонує методику визначення обсягу повноважень місцевих органів управління. У 1985 році Європейська хартія, виходячи з принципу субсидіарності, закріпила за місцевими адміністраціями вирішення всіх завдань, крім тих, які їм не під силу. Так, ст. 4, пункти 3, 4, 5 і 6 Хартії свідчать: публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими властями, які найбільш близькі до громадян; передача будь-якої функції якого-небудь органу іншому органу влади повинна проводитися з урахуванням обсягу та характеру конкретної задачі, а також вимог ефективності та економії; надані органам місцевого самоврядування повноваження, як правило, мають бути повними і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, встановлених законом; при делегуванні повноважень будь-яким центральним або регіональним органом влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, мають право пристосовувати свої повноваження до місцевих умов; необхідно консультиватися з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином у процесі планування і прийняття рішень, які безпосередньо стосуються [6].

У 1986 р. Єдиний європейський акт розподілив повноваження з питань навколишнього середовища між ЄС і країнами, що входять до нього, згідно з принципом субсидіарності. У міру зростання стурбованості європейською централізацією, субсидіарність стала все більше привертати до себе увагу як стримуючий фактор. У 1992 р. Маастрихтський договір обмежив уже всі повноваження ЄС тільки тими сферами, де дій окремих країн недостатньо. Ці положення отримали розвиток у подальших поправках до Договору про заснування ЄС.

Незадовго до ратифікації Україною Європейської хартії, Комітет Міністрів Ради Європи, вважаючи, що дотримання принципів субсидіарності в законодавчих системах держав-членів у їх подвійному

вимірі, як критеріїв розподілу влади між різними рівнями управління та спрямування її здійснення, може тільки сприяти кращому дотриманню принципів Хартії, для належного забезпечення децентралізації 19 жовтня 1995 року прийняв рекомендації №К(95)19 щодо імплементації принципу субсидіарності:

- визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;

- запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;

- врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створення багатофункціонального органу і можливість здійснювати ним владу; розподілу відповідальності місцевих та регіональних влад;

- ввести постійний механізм залучення місцевих та регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами;

- розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму;

- врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації;

- застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади [7].

Вже новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі проходив саме на основі принципу субсидіарності. Наприкінці ХХ ст. у більшості країн Європи відбулись важливі структурні, функціональні та організаційні реформи системи організації влади на місцях, які стосувались системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Ці реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління. Вони проводилися одночасно із структурними реформами та тісно пов'язані такими поняттями, як «централізація», «децентра-

лізація», «деконцентрація». Їх результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування.

Так, згідно з поточною редакцією цього документа, в областях, які не підпадають під його виключну компетенцію, європейська спільнота діє відповідно до принципу субсидіарності, тільки якщо цілі передбачуваної дії нездатні бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому, в силу масштабів або наслідків передбачуваної дії, можуть бути більш успішно досягнуті ЄС. Будь-які дії ЄС не повинні йти далі того, що необхідно для досягнення цілей цього Договору.

Принцип субсидіарності є дуже важливим для ЄС, оскільки дозволяє приймати виважені рішення, зважаючи на інтереси держав-членів ЄС. У ст. 5 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору зазначається, що «Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу ... , натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [8].

Він є провідною ідеєю функціонування ЄС і дуже причетний принципу децентралізації та деконцентрації. Процес децентралізації сприймається як необхідна умова демократичного розвитку держав, а вдосконалення її інституційної будови є складовою частиною адміністративної реформи у країнах Західної Європи. При цьому, місцеве самоврядування є невід'ємною складовою кожної демократичної держави. Як зазначено в преамбулі Європейської хартії, управління державними справами, найбільш безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні, і саме існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління. В Європейській хартії не просто задеклароване право органів місцевого самоврядування управляти державними справами на місцевому рівні, але і закріпленій реальний механізм реалізації даного права. Зокрема, в ч. 2 і 3 ст. 4 Європейської хартії встановлено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Водночас слід зазначити, що місцеве самоврядування має характер територіальної децентралізації, коли повноваження зі здійснення функцій та завдань державної влади адресуються Конституцією, Законами та нормативно-правовими актами на рівень відповідних органів публічної влади, що створюються у відповідних територіальних утвореннях. Без такої децентралізації не може обійтися будь-яка держава.

Питання внесення змін до Конституції в частині положень, що визначають засадничі основи місцевого самоврядування, почало серйозно порушуватись ще у 2001 році. Тоді Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи було схвалено Рекомендацію № 102 (2001) «Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні», де було висловлено жаль з приводу того, що за умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності (п. 3 ст. 4 Європейської хартії). Також у Рекомендації зазначалося про необхідність внесення змін до Конституції України для запровадження виконавчих органів обласних та районних рад, як це і передбачено Європейською хартією. Ці висновки актуальні і сьогодні, а отже, чинна Конституція у цій частині не відповідає зазначеній Європейській хартії.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки з метою створення правових засад для інституціонування демократичної децентралізації. Спочатку прийнято Закони України: «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.). Саме ці законодавчі акти на той момент визначили межі функціонування органів місцевого самоврядування й державної влади. Важливою віхою на шляху децентралізації стала ратифікована в 1997 році Європейська хартія, в преамбулі якої зазначено таке [9, с. 79]:

– місцеві влади є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються державами-членами Ради Європи,

– це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, ... існування місцевих влад, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління,

– з цього випливає необхідність існування місцевих влад, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання.

Тобто в Європейській хартії чітко визначено право на участь громадян в управлінні державою і надання місцевим органам влади широкої автономії та місцеве самоврядування розуміється як право та спроможність місцевих властей у межах закону та своєї компетенції управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення.

Виходячи з аналізу відповідних положень Європейської хартії, С. А. Квітка досліджує принцип субсидіарності у юридичному та політичному значеннях. Так, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з іншого – цей рівень має володіти відповідними ресурсами. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади. Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Ці повноваження вилучаються у держави і передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників. Таким чином, принцип субсидіарності виступає бар'єром на шляху занадто великої централізації державного організму та відриву влади від народу [10, с. 34].

Отже, з одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, з іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади.

Так, ст. 143 Конституції України, ст. ст. 26-39, 41, 43, 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають повноваження існуючих в Україні органів місцевого самоврядування [11]. У ст. 4 зазначеного Закону викладені основні принципи місцевого самоврядування. Разом з тим, жоден із зазначених правових

актів не містить положень, які б розкривали зміст принципу субсидіарності. Згідно з положеннями Закону України «Про органи самоорганізації населення», будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети є тими найближчими до людини органами, які мають певні можливості для залучення жителів до розв'язання питань місцевого значення. Делегування відповідними місцевими радами окремих своїх повноважень органам самоорганізації населення може вважатися певною ознакою впровадження принципу субсидіарності в правову систему України.

Тим часом, у ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що визначає принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення, також не міститься жодної згадки про принцип субсидіарності [12]. Деякі автори зазначають, що принцип субсидіарності все ж таки був запроваджений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у значенні розподілу повноважень «між різними управлінськими рівнями, через розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані (державні)» [13, с. 57].

Ними, однак, не враховується повною мірою, що мета принципу субсидіарності полягає не лише в розподілі повноважень або визначенні меж їх делегування, а в значно ширшому аспекті – налагодженні ефективних механізмів місцевого самоврядування, його співвідношення із громадянами, з одного боку, та державою, з іншого, якщо оцінювати впровадження принципу субсидіарності так би мовити в якісному критерії (де-факто), то виникають певні проблеми.

Необхідність його практичного втілення в Україні для реалізації завдань європейської інтеграції широко визнається фахівцями. Однак на політичному рівні термін «субсидіарність» використовується досить рідко, оскільки у деяких випадках його асоціюють із федералізацією. Невідповідність між об'єктивним значенням принципу субсидіарності та його суб'єктивним сприйняттям політичними силами потребує більш детального аналізу і навіть пропагування серед державних службовців та муніципальної громадськості.

Саме зміцнення основ місцевого самоврядування має гарантувати покращення якості життя громадян, забезпечити реалізацію соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні незалежно від регіону, і тим самим подолати соціальну напругу та політичну нестабільність. Масштабне реформування органів публічної влади шляхом

децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад на всій території України [14, с. 50-51].

Поряд з цим, науковці виділяють групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [15]. Але найбільші потенційні ризики передбачуваної політики децентралізації адміністративно-територіального устрою пов'язані з процесом регіоналізації системи влади в Україні, і дещо менші – із переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівнів.

Попри широкі дискусії, саме навколо теперішніх змін, насправді внесення поправок ініціювалися неодноразово. Так, принцип субсидіарності на законодавчому рівні вперше було закріплено в постанові Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». Він був визначений як принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління» [16].

Принципу субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади приділялась увага у Концепції реформування публічної адміністрації від 26.03.2008 р., проектах концепцій реформи адміністративно-територіального управління та місцевого самоврядування від 29.07.2009 р., а також у Законі України від 05.02.2015 р. «Про засади державної регіональної політики», проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [17; 18; 19; 20].

Відповідно до вимог, які стоять перед Україною у процесі її інтеграції до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи, є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади. Так, у 2010 р. Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади, але ситуація в українському нормотворчому процесі склалася таким чином, що часом наука та законотворчість не рухаються в синхронному напрямку та темпі, зокрема, норми законодавства оперують поняттями, що не мають належного рівня аналізу в науковій доктрині. Так, ст. 7 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. [21] закріплює як принцип бюджетної системи засаду субсидіарності, а Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., пропонує провадити розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності [22]. Незважаючи на те, що цей термін уживається в надзвичайно важливій сфері державотворення, усе ще існують прогалини в науково-теоретичному обґрунтуванні поняття та його закріпленні у законодавстві України і, як наслідок, – проблеми з його реалізацією.

Необхідно разом з тим відмітити, що коли приймалася урядова Концепція реформування місцевого самоврядування, вбачався зовсім інший варіант розвитку подій щодо цієї реформи. Але ситуація в країні внесла свої корективи, довелося зміцнювати армію і відновлювати великі території, надавати допомогу мільйонам українців, які постраждали в результаті російської агресії. Ці події, на жаль, відбилися і на голосуванні в Парламенті змін до Конституції в частині децентралізації, які мали стати першим кроком реформи, але остаточно так і не були прийняті. Проте, Уряд не зійшов зі шляху визначених Концепцією змін, разом з тим, визначив головним завданням прискорення формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних громад – та секторальні зміни: в сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних та адміністративних послуг, а також земельних відносин. І це зрозуміло, адже обраний Україною євроінтеграційний

вектор розвитку держави, з одного боку, та політична й соціально-економічна ситуація в Україні, з іншого, актуалізували питання децентралізації влади – передачу повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Тому реальні кроки в реформі місцевого самоврядування й територіальної організації влади були зроблені лише в лютому 2015 року з прийняттям Законів України: «Про засади державної регіональної політики» [19] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23]. Але жодні реформи місцевого самоврядування неможливі без реального виконання вимог ЄС щодо децентралізації в здійсненні державної влади.

Це передбачає внесення відповідних змін до Основного Закону та інших законодавчих актів України щодо закріплення принципу децентралізації, повсюдності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, розподілу повноважень у природоохоронній сфері й природокористування між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення громад максимально широким колом повноважень із екологічних питань тощо.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС та підписавши 27 червня 2014 р. її економічну частину, Україна отримала інструмент та можливість для своїх перетворень. На сьогодні одним із таких важливих аспектів євроінтеграції для України залишається проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи. Виконання вимог Угоди надає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом ЄС. Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р., передбачено реалізацію конституційної реформи, у т. ч. у частині децентралізації. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [24].

Також значним досягненням у рамках реалізації Стратегії стало прийняття Концепції про розвиток місцевого самоврядування 2015 р., де наміри реального втілення в державне управління принципу субсидіарності у діяльність місцевого самоврядування та держави шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади

отримали своє продовження у проекті змін до Основного Закону України [25]. Схвалення проекту у першому читанні наблизило місцеві громади до набуття реальних можливостей автономного управління та розвитку, разом з тим, його і досі не прийнято.

У квітні 2016 року Кабінет Міністрів схвалив проект Угоди між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені ЄС, про фінансування «У-ІЕАС з Європою: Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку». Реалізацією цієї програми інституціонального розвитку нашої держави будуть займатися Німеччина, Швеція і Польща через Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги і Шведську агенцію міжнародного розвитку. Передбачається, що нагляд і координація діяльності програми здійснюватиметься Міністерством регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України через Центральний офіс реформ у співпраці з Євросоюзом, центральними й місцевими органами влади, залученими до децентралізації. Нова програма, яка започатковується в рамках цієї угоди, розрахована на чотири роки і спрямована на підтримку реформи місцевого самоврядування та розвитку регіонів і включає два основних компоненти [26]. Перший – це зміцнення спроможності для реформ децентралізації й регіональної політики, другий компонент включає розвиток центрів надання адміністративних послуг та підвищення обізнаності громадян щодо місцевого самоврядування.

У процесі реформи місцевого самоврядування 14 квітня 2016 року затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка також зосереджена на вирішенні найсуттєвіших завдань у сфері децентралізації влади, зокрема:

а) забезпечення продовження формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – громад, ефективного розмежування за принципом субсидіарності повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів державної влади;

б) оптимізація за результатами функціональних обстежень структури місцевих державних адміністрацій, усунення дублювання й надлишкових функцій;

в) сприяння належному забезпеченню органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, зокрема, шляхом спрямування до місцевих бюджетів частки загальнодержавних податків, забезпечення

повноти і своєчасності фінансування делегованих повноважень за затвердженими стандартами;

г) надання громадам права розпоряджатися земельними ресурсами, делегування органам місцевого самоврядування повноважень із надання більшості базових адміністративних послуг;

д) запровадження нових методів і механізмів служби в органах місцевого самоврядування на основі європейських принципів публічної служби [27].

У результаті виконання цієї Програми громадяни в регіонах мають отримати важливі для подальшого розвитку регіонів знання щодо складання місцевих бюджетів, електронного врядування, стратегічного планування, моніторингу виконання програм регіонального розвитку, ефективного фінансового управління.

Сьогодні Президент із урядом активно звітують про успіхи децентралізації. Проте, зміни до Конституції у частині децентралізації Верховна Рада у другому читанні ще не проголосувала. Коли варто очікувати голосування у ВР цих змін і чи можливо це зробити під час конфлікту на Донбасі? Тож необхідно спочатку прийняти всі закони, затвердити їх, а тільки потім приступити до імплементації.

Разом з тим, відсутність змін до Конституції не є стримуючим фактором реформи децентралізації, а основні напрями наразі запропонованої владою реформи в цілому є сьогодні нагальними й перспективними та передбачають зокрема:

1. Посилення місцевого самоврядування.

2. Зміну положення про адміністративно-територіальний устрій: територія України має бути поділена на області, райони і громади, громада при цьому буде первинною одиницею адміністративно-територіального устрою.

3. Закріплення принципів повсюдності, що означатиме передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами.

4. Закріплення принципу спроможності місцевого самоврядування, що гарантуватиме наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами.

5. Історичні, економічні, екологічні, географічні, демографічні особливості, етнічні та культурні традиції враховуватимуться при плануванні сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

6. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування закріплення принципу субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування будуть здатні виконати.

7. Запровадження ефективного самоврядування на обласному та районному рівнях, як цього вимагає Європейська хартія – ради отримують право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні та підзвітні. Ради самостійно затверджуватимуть голів виконавчих комітетів.

8. Скасування місцевих державних адміністрацій, ліквідація посад голів місцевих державних адміністрацій, натомість введення інституту префектів, які матимуть скоріше контролюючі (дотримання законів), ніж адміністративні функції.

9. Закріплення гарантій щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків та зборів, а також частки загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень.

10. Із запровадженням конституційних змін земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають на території громад, потраплятимуть під юрисдикцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування – жодне питання місцевого значення не зможе вирішуватися без їхньої згоди.

Таким чином, реалізується Європейська хартія місцевого самоврядування – відтак якість життя простих людей не лише у великих містах, але й на селі в різних куточках України має поліпшитися, бо саме на місця передаються повноваження та грошовий ресурс, а всі пропонувані зміни відповідають установленій у статті Конституції України унітарній формі державного устрою. Ось це і є головним критерієм готовності України стати справжньою повноправною частиною Європи.

Викладене дає підстави стверджувати про наявність певних доказів втілення принципу субсидіарності у здійсненні органами місцевого самоврядування України своєї діяльності. Внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів започаткували процес децентралізації, а саме розширення права місцевої влади на власні адекватні фінансові ресурси. У той же час незавершеність процесу об'єднання громад, відсутність досвіду публічного адміністрування, домінування закритості та непрозорості місцевих органів гальмують

здійснення перетворень. Активна еволюція органів місцевого самоврядування в ефективні суспільні інститути, які здатні самостійно, але при наявних механізмах контролю громадськості здійснювати управління територій сприяє поступовому перетворенню останніх на дієвий ресурс втілення євроінтеграційної політики України і таким чином забезпечити наближення системи влади в Україні до європейських стандартів. Таким чином, послідовно впроваджений принцип субсидіарності може доволі ефективно працювати і в перспективі стати повноцінною концептуальною основою ефективної взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Офіційний вісник України. 2004. № 35. Ст. 2317.
3. Рекомендація № 48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26–28 травня 1998 р. // Голос України. 16.06.1998 (п. 15 б).
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
5. Теплицька В. А. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг: дис. канд. юрид. наук. за спец. 25.00.04. – Київ: Нац. Акад. держ. управління при Президентові України, 2016. 257 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування, 1985. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Рекомендації № (95)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо імплементації принципів субсидіарності (прийнято Комітетом Міністрів 12 жовтня 1995 року). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_828
8. Договір про Європейський союз // Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: «К.І.С.», 2010. С. 31-73.
9. Казанчук І. Д. Реалізація принципу децентралізації на шляху до реформування системи управління природоохоронною сферою регіону: адміністративно-правові аспекти // Держава і регіони. Сер.: Право. 2016. № 3 (53). С. 77-83.
10. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 28-35.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

12. Про органи самоорганізації населення: Закон від 11.07.2001 № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
13. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування // Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили. Наукові праці. Політичні науки. 2007. Вип. 56. Т. 69. С. 56-60.
14. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні // Національний юридичний журнал: теорія та практика. 2014. Червень. С. 50-55.
15. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>
17. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>
18. Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.2009 р. № 900 // Офіційний вісник України. 2009. № 60. Ст. 2130.
19. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. №13. Ст. 90.
20. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 08.10.2013 р. №3373. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3373&skl=8
21. Бюджетний кодекс України, 2010 // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
23. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. №157-VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
24. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
25. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
26. Уряд схвалив підписання Угоди між Україною та ЄС про виділення 97 млн. євро на підтримку децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248975936>
27. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, 2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>