

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО.
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 342.41

Волковецька Світлана Василівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціальних комунікацій та права
Івано-Франківського національного технічного університету
нафти і газу

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті аналізується розвиток українського законодавства з питань місцевого самоврядування. Подана оцінка пропозицій Кабінету Міністрів України з цього питання, пропонується використання історичних традицій в Україні, щодо самоорганізації територіальних громад. Основна увага акцентується на конституційному процесі та на місці у ньому органів місцевого самоврядування. Аналізується іноземний досвід у плані реформування системи самоврядування. Ключовим елементом у рамках реформування системи місцевого самоврядування визначається децентралізація. Окрема увага звертається на доцільності громадського обговорення заходів по реформуванні Конституції та системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційний процес, реформа, територіальна громада, децентралізація, Конституція України.

Постановка проблеми. Незважаючи на наявність в Конституції України спеціального розділу [5, с. 42-46] та окремого Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], ідея місцевого самоврядування у європейському розумінні цього слова в Україні ще не реалізована. Натомість, потреба втілення цієї ідеї на сьогодні виявилася нагальною. До цього спонукає необхідність втілення принципу демократії, що передбачає право кожного громадянина брати участь в управлінні територією та регіональні проблеми, які особливо гостро проявилися у зв'язку з конфліктом на Донбасі. Тому аналіз відповідних наукових праць у цьому напрямі, а також підготовка пропозицій є актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Методологічною основою нашого дослідження стали публікації Я. Жаліло, М. Костицького, В. Рубцова нормативно-правові акти у сфері державного управління, рішення Конституційного Суду України, законодавчі акти тощо.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є оцінка стану та обґрунтування рекомендацій щодо проведення реформ місцевого самоврядування в Україні.



Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні потреба реформування місцевого самоврядування в Україні практично ні в кого не викликає сумнівів. З цією думкою погоджується і політики, і громадські діячі, і експерти, як вітчизняні, так і зарубіжні. Більше того, ними підкреслюється нагальність вирішення цієї проблеми, враховуючи військовий конфлікт на Донбасі.

При цьому простежується два основних підходи, які є суттєво різними за своїм змістом та можливими наслідками.

Перший підхід передбачає надання широких прав регіонам. Він тісно пов'язаний з поняттям федералізації, де Україна розглядається, як сукупність регіонів з дуже широкими повноваженнями. Тобто влада значною мірою переноситься зі столиці в обласні центри. Все решта залишається, як було. Тобто, ідеться про утворення «удільних князівств» [1, с. 42].

На цьому підході до реформування місцевого самоврядування особливо наполягали політичні сили (партія регіонів, комуністи та ін.), які потім виявили свою антиукраїнську сутність. Мав місце тиск зі сторони Російської Федерації, як на офіційному рівні, так і через своїх агентів впливу в Україні. РФ запропонувала реформувати централізовану державну структуру України у федерацію, щоб покращити збалансованість її територіальної цілісності та розширити права меншин у регіонах. Навіть МЗС України змушений був дати свій коментар: «Як не дивно, федералізація, що йде врозріз із самою структурою України, як унітарної держави, і становить пряму загрозу існуванню України як суверенної і незалежної держави, – це те, що сама Росія не спромоглася втілити в життя».

Багато фахівців на експертному рівні неодноразово доводили, що вимоги федералізації є наразі неприйнятними для України [6].

По-перше, справжні (наприклад, європейські) федеративні держави (а не імперії на зразок Росії) – це держави, що утворювалися шляхом об'єднання окремих державних утворень, тобто різних суб'єктів федерації. І тут досвід ФРН і США є найбільш показовим. Натомість, Україна сформувалася, як унітарна держава.

По-друге, спроба надати більшу автономію регіонам України (а саме – нинішнім областям) може призвести до розвалу країни. Адже прихильники федералізації насамперед, вимагають прямих виборів керівників регіонів і політичних повноважень для регіональної влади. Варто нагадати власний досвід, коли у 1994 році керівники регіонів, які очолювали представницьку та виконавчу владу в областях та районах України, обиралися всіма виборцями своїх регіонів. Від цієї практики прийшлося відмовитися, щоб забезпечити керованість державою. Є і інші аргументи, які засвідчують, що цей підхід до реформи місцевого самоврядування є згубний для національних інтересів України і її територіальної цілісності, в усякому разі – на найближчий період (5 – 8 років) його навіть не варто і розглядати [4].

По-третє, пропонується федералізація, на нашу думку, не вирішить проблему громадян України, які прагнуть побудови демократичної та ефективної держави. Єдина центральна влада, по суті, переміститься в обласні центри, але так і не дістанеться громадам, людям, які живуть в селах і містах.

Натомість, є другий підхід, який повністю узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування. Зазначимо, що місцеве самоврядування – це право та спроможність місцевої громади здійснювати регулювання й керування істотною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції згідно законодавства, в своїх інтересах. Це право здійснюється радами або іншими структурами, обраними громадою



таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [10, с. 51].

Саме тому досвід таких країн, як Польща, показує, що спочатку має бути проведена реформа місцевого самоврядування (тобто зміцнені громади), і лише через якийсь час можна реформувати регіони, подумати про зміни меж областей, враховуючи їх історичні традиції і т. п.

Варто усвідомити всім, що саме в децентралізації, тобто в посиленні повноважень і влади і громади і полягає інтерес кожного громадянина. Тоді більшість питань суспільного життя вирішуватимуться в безпосередній близькості до кожної окремої особи. Кожен громадянин в цьому разі зможе прямо брати участь у вирішенні багатьох питань.

Зміни до законодавства щодо місцевого самоврядування в Україні повинні бути спрямовані на розширення можливостей місцевих громад, найперше – на зміцнення їх матеріальної основи. Мала б бути розширена база оподаткування та переглянуті нормативи розміру податків, які наповнюють місцеві бюджети. Законами потрібно забезпечити ситуацію, в якій від територіальних громад залежатиме наповнення місцевих бюджетів, а отже ефективність їх роботи. У цьому разі голови та депутати місцевих громад, обрані тими самими громадами, будуть намагатися виправдати довіру виборців та використати ці можливості працювати для громади, вирішуючи місцеві проблеми. В той же час треба посилити правову освіту місцевих громад для того, щоб вони усвідомлювали власну відповідальність і можливості вирішувати власні потреби та з розумінням ставилися до відповідних кроків та ініціатив обраних ними представників та надавали їм підтримку, без якої не може бути ефективною місцева влада. В той же час громада повинна контролювати їх діяльність, яка буде прозорою і вона (громада) матиме для такого контролю всі можливості.

Міжнародна практика демонструє достатню захищеність і функціональність органів місцевого самоврядування. Інститут місцевого самоврядування довів свою ефективність у всіх західних демократіях. Законодавчою базою для його функціонування є ціла низка міжнародних документів: «Європейська хартія місцевого самоврядування», «Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті», документи, ухвалені Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, Декларація «Про статус жінок у місцевому самоврядуванні» Міжнародного союзу органів місцевого самоврядування тощо.

В Україні законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування перебуває на початковій стадії, не дивлячись на те, що одразу після проголошення незалежності України це питання обговорювалося в контексті підготовки Конституції України. Однією з перших (1991-1992 рр.) була робоча група під керівництвом М. Костицького, в яку входили юристи В. Кампо, М. Мацькевич та ін. Вони дійшли висновку про доцільність використання в Україні французької моделі державного управління (в тому числі і стосовно місцевого самоврядування).

Конституція, прийнята в 1996 році (як і зміни до неї, прийняті в 2004 році) передбачає наявність місцевого самоврядування. Але, як відомо, ці важливі документи в частині самоврядування залишилися декларативними, бо не були підкріплені відповідними повноваженнями та ресурсною базою.

У 2003-2004 рр. цю тему порушив Президент Л. Кучма під час підготовки змін до Конституції України. Про конституційну реформу домовилися в 2004 р. Реально перший її етап набрав чинності з 2006 р. Після цього мав пройти другий етап, який і припускав ліквідацію районних адміністрацій, а також зміну функцій обласних. Вони повинні були



перетворитися на префектури – не розпорядчі органи Президента України, а спостережні. Другий етап конституційної реформи, який передбачав децентралізацію, не був втілений в життя через політичну кризу 2007 р.

Зауважимо, що у 2007 р. було розпущено парламент, відбулися нові вибори до Верховної Ради України. Тому на деякий час тема децентралізації відійшла на другий план. Однак після загострення ситуації на Сході України це питання стало одним із принципів для збереження єдності держави.

Не треба забувати також, що децентралізація – це, по суті, певне ослаблення влади. Згадаємо історію Сполучених Штатів Америки, які звільнилися від колонізації Великої Британії завдяки саме місцевому самоуправлінню, результатом чого стало набуття незалежності США. Це має бути певним уроком для України у вирішенні конфлікту із сепаратистами на Сході України.

Отже, доходимо висновку про необхідність оптимального балансу між повноваженнями центральної влади і місцевого самоврядування з точки зору їх ефективного функціонування. Можна погодитися з тим, що децентралізація державного (публічного) керування є складним комплексним поняттям. У загальному розумінні можна вести мову про те, що децентралізація в правовій демократичній державі являє собою передачу певного обсягу власних повноважень компетентними суб'єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, які наділені необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях» [7, с. 28].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. було схвалено концепцію на реалізацію реформи місцевого самоврядування на основі пропозицій щодо змін до Конституції України, підготовлених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [9].

Запропоновані зміни передбачають:

- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності й наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;
- ліквідацію державних адміністрацій і створення, натомість, державних представництв з контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями.

У ст. 118 (розд. VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (фактично префектів). У цій статті також пропонується наділити Президента України повноваженнями призначати та звільняти голів державних представництв. Оскільки основною їхньою функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції України. Натомість, для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність і підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. Водночас це питання є доволі дискусійним, очевидно, остаточне його вирішення



залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій у трикутнику «Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент».

Серед інших є пропозиції про наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінетом Міністрів, так і Президентом. На нашу думку, цього робити не слід. Маємо певний досвід протистояння президента і уряду в часи президентства В. Ющенко, а також певні негативи в узгодженнях призначень в системі виконавчої влади на даний час. Наслідком реалізації такої пропозиції може бути розбалансування влади та її неефективність, що особливо загрозливо тепер, в час воєнного конфлікту. При цьому ігнорується право і обов'язок всенародно обраного президента, як гаранта Конституції.

У ст. 119 (розд. VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Передбачено такі сфери повноважень – координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади, нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану. Передбачено, що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

Зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватися автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (ст. 141, розд. XI).

Питання «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» віднесено до повноважень Кабінету Міністрів (ст. 116, п. 2.1).

Стаття 142 (розд. XI) визначає матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, у якій закріплено право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами». Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

У ст. 143 (розд. XI) визначено розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного закону. Зафіксовано, що «держава фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер органи місцевого самоврядування будуть відповідальними тільки перед законом (ст. 144: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»).



На рівень громад (базовий рівень) пропонується передати такі питання: місцевий економічний розвиток; розвиток та утримання місцевої інфраструктури; планування розвитку територій громад; питання забудови територій; благоустрій; соціальна допомога; швидка медична допомога; первинна медицина; дошкільна, середня та позашкільна освіта; муніципальна міліція, яку планують створити; пасажирські перевезення; весь спектр житлово-комунальних послуг; культура, фізична культура та спорт.

На рівень району планують передати повноваження з утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району, транспортної інфраструктури районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

На регіональний рівень – транспортну інфраструктуру регіонального значення; спеціалізовану охорону здоров'я; спеціалізовану середню освіту; розвиток культури, спорту, туризму, утримання об'єктів спільної власності. Важлива функція, яку передадуть регіонам, – повноцінне планування регіонального розвитку, з тим щоб кожна громада мала можливість брати участь у цьому процесі.

Передбачається, що прийняття відповідних змін до Конституції України забезпечить правову основу для схвалення ряду законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються, – нова редакція закону «Про місцеве самоврядування в Україні», закон «Про місцеві державні представництва», зміни до бюджетного кодексу, зміни до ряду законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Як і будь-яка реформа в державі, реформа місцевого самоврядування має ще один аспект – її сприйняття широкою громадськістю, від чого залежить її результативність. У наших попередніх публікаціях [2, с. 56] підкреслювалося, що зміни в законодавстві (в тому числі й конституційні), юридично закріплювалися на основі практики їх застосування, а не навпаки, як це робиться у нас. Власне це стало одною із причин порушення Конституції та законодавства України до сьогоднішнього часу. Йдеться про те, щоб суспільство було готове до сприйняття реформ і відповідних юридичних норм. У попередніх наших публікаціях [2, с. 56] наголошувалося на необхідності посилення правової освіти населення та інформаційного забезпечення реформ, що є їх складовою частиною.

Однак цього, на нашу думку, замало. Ми пропонуємо в питанні реформ місцевого самоврядування використати давні українські традиції самоорганізації громад. Однією з таких давніх традицій є діяльність «Просвіти», як успішного національно-політичного проекту. Майже в кожному галицькому селі та в містах за австрійських часів і пізніше працювали осередки «Просвіти», які об'єднували найбільш свідому та активну частину тодішнього українського суспільства. Є серйозні спроби відновити цю традицію і в наш час. Так, Івано-Франківською обласною радою була затверджена регіональна цільова програма «Просвіта: XXI століття» на 2013-2017 роки. Програмою передбачається, окрім іншого створення в кожному населеному пункті області просвітянських осередків, які мали б бути ядром самоорганізації громади. Згідно з відповідною концепцією відродження «Просвіти» такі осередки мали б включати найбільш активних і авторитетних громадян в місті чи в селі: міського, сільського голову, працівників освіти (директора школи, вчителів), священників (без різниці в конфесії), активістів.



Такий актив громадськості допомагав би обраним на місцях органам влади здійснювати їхні повноваження і реалізувати конституційне право кожного громадянина в управлінні територією. Відомо, що без активної підтримки громади міські, сільські голови значно слабші в досягненні результатів.

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного нами аналізу можна зробити такі висновки:

1) реформа місцевого самоврядування, як одна із основних реформ, бачаться у формі децентралізації, що в нашому розумінні означає передачу значної частини повноважень з центру до громад, а не до регіональних центрів.

2) запропоновані Кабінетом Міністрів України зміни до організації місцевого самоврядування повинні стати предметом широкого обговорення в різних колах суспільства на предмет їх ефективності та сприйняття громадськістю. Не можна допустити розбалансованості влад, елементів некерованості державою в цілому, що є особливо загрозливо в час воєнного конфлікту.

3) використання історичних українських традицій самоорганізації громад, зокрема традиції «Просвіти» може стати суттєвим чинником успішної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Волковецька С.В. До питання конституційної реформи в Україні / С.В. Волковецька // Соціальні комунікації в інформаційному суспільстві (Матеріали Всеукраїнської наукової конференції 16-17 травня 2013 р.). – Івано-Франківськ : Вид-во МІСТО НВ, 2013. – С. 41-46.
2. Волковецька С.В. Потреба безперервної правової освіти в Україні / С.В. Волковецька // Вища освіта в Україні: теоретичний та науково-практичний часопис. – 28. – №4. – С. 56.
3. Європейська хартія про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України від 08.06.1995, 1к/95 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 18, ст.133 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.
5. Конституція України: чинне законодав. зі змін. та допов. станом на 21 червня 2013 р. (офіц. текст). – Київ : Вид. дім «ПАЛІВОДА А. В.», 2013. – 64 с.
6. Круглий стілу «Перспективи економічної реінтеграції країни : повноваження, ресурси, відповідальність», 23 квітня 2014 р. Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1514/>.
7. Махина С. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве / С. Махина // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 27–30.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. – № 24. – Ст. 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>.
9. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://podil.kievcity.gov.ua/content/proekt->

zakonu-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-konstytucii-ukrainy-shchodo-decentralizacii-vlady.html.

10. Шаповал В.М. Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні / В.М. Шаповал // Право України. –1996. – №9. – С. 49-52.

Волковоцкая С. В. Децентрализация как основной элемент реформирования местного самоуправления в Украине

В статье анализируется развитие украинского законодательства о местном самоуправлении. Представленная оценка предложений Кабинета Министров Украины по этому вопросу, предлагается использование исторических традиций в Украине, по самоорганизации общин. Основное внимание акцентируется на конституционном процессе и месте органов местного самоуправления в этом процессе. Анализируется зарубежный опыт в плане реформирования системы самоуправления. Ключевым элементом в рамках реформирования системы местного самоуправления определяется децентрализация. Особое внимание обращается на целесообразности общественного обсуждения мер по реформированию Конституции и системы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционный процесс, реформа, территориальная община, децентрализация, Конституция Украины.

Volkovetska S. V. Decentralization as the main element of local government reform in Ukraine

The article analyzes the development of the Ukrainian legislation on local government. Evaluation of proposals has been presented by the Cabinet of Ministers of Ukraine on this issue. The use of historical traditions according to the self-organization of communities in Ukraine has been suggested. The main focus is placed on the constitutional process and the place of local governments in the process. The article analyzes foreign experience in reforming the system self-government. Decentralization is defined as a key element in the reform of local government. Particular attention is drawn to the advisability of public discussion about measures of the Constitution reform and the system of local government.

Key words: local government, the constitutional process, reform, territorial community, decentralization, the Constitution of Ukraine.

