

УДК 342(477)

Володимир Демиденко *
Олександр Ковальчук ***РЕЗУЛЬТАТИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ЦЬЙ СФЕРІ**

Статтю присвячено дослідженню процесу реформування місцевого самоврядування в Україні. Поряд із здобутками виокремлено певні проблеми на шляху здійснення багатовекторної реформи місцевого самоврядування, особливо стосовно децентралізації, об'єднання територіальних громад, а також напрями їх вирішення.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальний розвиток, децентралізація, місцевий бюджет.

Демиденко В. А., Ковальчук А. В. Результаты и проблемы реформирования местного самоуправления в Украине и усовершенствование законодательства в этой сфере.

Статья посвящена изучению процесса реформирования местного самоуправления в Украине. Наряду с достижениями, изложено некоторые проблемы на пути реализации многовекторной реформы местного самоуправления, особенно в том, что касается децентрализации, территориальных общин, а также направления их решения.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, муниципальное развитие, децентрализация, местный бюджет.

Demidenko V. O., Kovalchuk O. V. Results and problems of the reform of local self-government in Ukraine and the improvement of legislation in this area.

The article is devoted to the study of process of the formation of the local self-government in Ukraine. Along with achievements, outlined certain problems on the way of realization multi-vector local government reform, particularly with regard to decentralization, local communities, as well as directions for solving them.

Keywords: local self-government, local communities, municipal development, decentralization, local budget.

Європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися тільки на місцевому рівні. Держава ніколи краще не вирішить їх у кожному селі чи місті, вулиці чи дворі, аніж місцеві органи влади. Практично усі постсоціалістичні країни Центрально-східної Європи пройшли шлях децентралізації, що дало величезний поштовх для їхнього розвитку.

Теоретичні і практичні аспекти реформування місцевого самоврядування неодноразово розглядали такі вітчизняні вчені: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновський, Н. В. Камінська, В. М. Кампо, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, І. М. Мищак, Н. В. Мішина, М. В. Пітцик, О. М. Солоненко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, О. В. Чернецька та інші. Проте розвиток суспільних відносин, безумовно, вносить корективи в усталену практику функціонування місцевого самоврядування, спричиняє необхідність проведення реформи і внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

Той шлях, який обрала Україна, передбачає передачу повноважень на низовий, базовий рівень громади – в села, селища, міста, де громаді самій видніше, які проблеми вирішувати насамперед. Водночас громадам держава передає і повноваження, і фінанси, і відповідальність. На наше переконання, це три «кити», на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування.

Будь-який орган та посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти виключно в рамках Конституції і законів, відповідних підзаконних актів. Сама ж необхідність реформування системи місцевого самоврядування в Україні пояснюється тим, що більшість наших сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. Обраний

голова села та деякі інші посадові особи, не дивлячись на результати їхньої роботи, все одно отримують зарплатню з бюджету.

Система управління на селі склалася ще в **20 – 30** роках минулого століття, за цей час кардинально змінилася і економічна, і демографічна ситуація в країні. Села, в яких проживало **5 – 6** тис. осіб і в яких люди віком **20 – 50** років складали до **70 %** населення, не лише зменшилися, а й постаріли. Така сама ситуація і в містечках. Тому заради збереження українського села передбачено механізм добровільного об'єднання громад, що повинен дати стимул для розвитку цих територій.

На сьогодні процес об'єднання громад за офіційними даними демонструє висхідну динаміку. Важливим кроком для успіху реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» **2015** р. [1; 2]. Перспективні плани не зобов'язують громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі рамки. Принципово важливо, щоб у процесі об'єднання не виникли «мертві зони», коли слабкі громади залишаться нікому не потрібними. Саме тому в згаданому законі передбачено, що необхідною умовою є наявність такого плану на обласному рівні, а далі йти шляхом об'єднання чи вичікувати – справа самих громад [2].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» **2014** р., з якого розпочата реформа, передбачив і те, що громади спочатку можуть створювати спільні проекти, а вже після цього приймати рішення. Для тих громад, які готові уже сьогодні до перетворень, закладені певні стимули. Це доступ до тих повноважень і ресурсів, які уже сьогодні мають міста обласного значення, у яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована ще раніше [3].

З **1 січня 2015** р. вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, дають змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Їм передбачено практично весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що наразі характерні для міст обласного значення, зокрема зарахування **100 %** плати за надання адмінпослуг та стягнення державного мита, **60 %** ПДФО на власні повноваження (у місті Києві **50 %**), зарахування до місцевих бюджетів **10 %** податку на прибуток підприємств, акцизного податку, **80 %** замість **35 %** екологічного податку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (прямі відносини мали лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції [8, с. 75]. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет. Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, дають змогу збільшити місцеві бюджети, а громади уже матимуть право запитувати у свого керівництва, як ті розпоряджаються додатковими ресурсами. Крім цього, якщо громада лівову частину податків, які передбачені на її території, залишає у місцевому бюджеті, у неї з'являється стимул заробляти більше. Так громади стають активними суб'єктами соціально-економічного життя, і без їх залучення неможливо досягти економічного зростання у країні.

Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Слід підкреслити, що з прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» в Україні впроваджено ефективні європейські механізми регіонального та місцевого розвитку.

Позитивним стало, зокрема, і прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» **2015** р. [4]. Тепер органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику, чим завдано антикорупційний удар, який руйнує одну з найбільш корупційних вертикалей.

Також у результаті децентралізації надання базових адміністративних послуг повернуто органам місцевого самоврядування повноваження, що їм належали, насамперед, реєстрацію нерухомості, бізнесу, повноваження із реєстрації місця проживання особи тощо. Безпосередні управлінські функції у громадах, як відомо, здійснюють сільський, селищний, міський голова, виконавчий комітет тощо.

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради [2; 5]. Таким чином, за звичайною довідкою не потрібно їхати в новий центр громади – усе на місці зробить староста.

Очевидно, на шляху цих перетворень виникають і виникатимуть перешкоди. Польський реформатор Л. Бальцеревич зазначав: «За реформи треба боротись. У кожній реформі є опоненти. Якщо немає незадоволених, то немає й реформ». Противники децентралізації завжди спекулювали на міфах, які мають глибокі корені у нашій свідомості. На жаль, дехто з нас продовжує мислити стереотипами минулого часу, а варто працювати на перспективу. На наше переконання, без системних змін за участю Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, неможливі успішні реформи загалом, утому числі стосовно децентралізації.

Дослідники справедливо вказують на цікавий польський досвід реформування місцевого самоврядування та відсутність в Україні чіткої системи контролю громади за діями посадових осіб органів місцевого самоврядування. Зокрема, як наголошує І. М. Мишак, «передбачений механізм відкликання усього складу відповідної ради та виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом проведення місцевого референдуму на практиці діє лише у Польщі, а в Україні цей механізм заблокований через відсутність Закону України «Про місцеві референдуми» [9, с. 60].

Можливо, без перегляду існуючої моделі місцевого самоврядування в Україні, зміни форм і методів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, не вдасться забезпечити належну якість життя місцевим жителям, впровадження повноцінного європейського зразка територіальної громади і місцевого самоврядування, розбудувати європейську Україну. Переконані, що відсутність децентралізації владних, фінансових ресурсів для нашої держави становить серйозну перешкоду на шляху вступу України до Європейського Союзу.

Саме завдяки передачі повноважень і фінансів на місця громади європейських країн отримали можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію, подолати адміністративно-бюрократичний спадок тощо.

За останні роки реформи місцеві бюджети зросли на **100** млрд грн., що відображається у відремонтованих чи побудованих дорогах, школах, дитсадочках, лікарнях, освітленні. Зміцнена і фінансова основа **366** об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Власні доходи місцевих бюджетів ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини, становили **3,9** млрд грн, а з урахуванням міжбюджетних трансфертів з держбюджету доходи загального фонду місцевих бюджетів **366** ОТГ становлять **9** млрд грн. Крім того, уряд ухвалив бюджетну резолюцію, яка засвідчила просування реформи та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад. На **2017** рік закладено **170** млрд грн доходів місцевих бюджетів, на **2018** рік – **248** млрд грн, на **2019** рік – **270** млрд грн, на **2020** рік – **284** млрд грн [6].

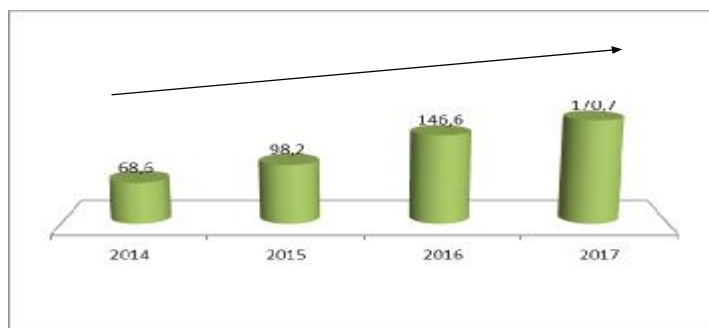


Рис 1. Зростання місцевих бюджетів, млрд грн

Реформа децентралізації вийшла на такий етап, коли кількісні показники повинні конвертуватися у нову якість: нову якість надання послуг, нову якість життя. Реформа та її результати покликані просуватися безпосередньо на рівень конкретних громад, конкретних місцевих жителів, а секторально – в освіту, медицину, транспорт і т. д.

Водночас, не можна не констатувати, що реформа місцевого самоврядування в Україні відрізняється від подібних реформ в інших європейських країнах, насамперед комплексністю завдань. А це дуже складно забезпечити як на законодавчому рівні, так і на рівні правозастосування. Реформа місцевого самоврядування не може розглядатись ізольовано, вона має бути інтегрована в більш широкий чи глобальний проект модернізації Української держави. Тобто децентралізація та регіоналізація не є самі по собі самоціллю, але мають бути одним з інструментів для консолідації, зміцнення унітарної та соборної Української держави.

Реформування місцевого самоврядування є неможливим без якісних змін у правовому полі, модернізації чинного законодавства. У першочерговому порядку має бути внесено зміни до Конституції України, зокрема щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад і розподілу повноважень між ними; розроблено та ухвалено нову редакцію законів про місцеве самоврядування, службу в органах місцевого самоврядування, про місцеві державні адміністрації, інші нормативно-правові акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їхнього проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва тощо.

Характерно, що в Україні досі точаться дискусії щодо коректності перекладу ратифікованої нашою державою Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. У цьому контексті заслуговує на увагу авторський переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, а також комплексний аналіз якості нормативного закріплення принципів Хартії в законодавстві України, підготовлений в Інституті законодавства Верховної Ради України [10]. Відповідні рекомендації і пропозиції науковців мають практичний характер і потребують врахування у нормотворчій діяльності.

Вітчизняний досвід доводить, що українські громади, маючи майже однакове ресурсно-матеріальне забезпечення та діючи в одному правовому полі, досягають зовсім різних кінцевих результатів. Так, широко відомими серед муніципальної громадськості своїми досягненнями та кращими практиками є міста Бердянськ, Бориспіль, Бровари, Вінниця, Кам'янець-Подільський, Горішні Плавні, Львів, Славутич, Українка та інші. Усе це ще раз потребує розгляду питання ефективності муніципального менеджменту [7], узгодження інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні із відповідним законодавчим урегулюванням.

У контексті європейської інтеграції варто згадати про необхідність впровадження ухваленої 2008 року Комітетом Міністрів Ради Європи Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні на шляху розвитку місцевої демократії. В Україні, як і в інших європейських державах, актуальною проблемою залишається спроможність місцевої влади ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передаються їй органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню. У згаданій Стратегії, її 12 принципах доброго демократичного врядування на місцевому рівні (*good governance*), передбачено доцільність мобілізації і стимулювання дій національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни всіх європейських країн відчували користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних) послуг, залученню населення до розробки політики, що відповідає їх законним очікуванням [11; 12; 13; 14; 15].

Отже, потребують належного забезпечення партнерські взаємовідносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, інституціями громадянського суспільства і приватним сектором, спрямовані на розвиток місцевого самоврядування, добробут місцевого населення.

Комплексний та багатовекторний характер реформи місцевого самоврядування зумовлює посилення уваги науковців, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадськості до врегулювання проблемних питань місцевого розвитку, захисту індивідуальних та колективних прав територіальних громад, забезпечення стабільності й добробуту населення.

Список використаних джерел:

1. Добровільне об'єднання територіальних громад: реалії, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://km-oblrada.gov.ua/dobrovilne-obyednannya-teritorialnix-gromad-reali%D1%97-problemi-perspektivi/>.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page>.

3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-18I [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства від 9 квітня 2015 року № 320-19 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 236.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України редакція від 02 серпня 2017 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

6. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2017. – № 6. – С. 41–51. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr6.pdf>.

7. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: [збірник матеріалів та документів] / за заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.

8. Мищак І. М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування / І. М. Мищак // Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції) / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – С. 72 – 77.

9. Мищак І. М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз) / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 1. – С. 56 – 61.

10. Європейська хартія локальної демократії від «А до Я» (Науково-практичний коментар Європейської хартії місцевого самоврядування) / Михайло Баймуратов, Борис Кофман, Сергій Панасюк. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 274 с.

11. Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2007 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua/>.

12. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264 с.

13. Мищак І. М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – С. 54 – 57.

14. Камінська Н. В. Ключові напрями удосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування / Н. В. Камінська // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 9. – С. 81 – 89.

15. Реформа місцевого самоврядування – реальна інтеграція у спільний європейський дім [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/3358>.

**Демиденко Володимир Олексійович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ.*

**Ковальчук Олександр Володимирович – магістр права.*

Стаття надійшла до редакції 8 грудня 2017 р.