

Чудик Наталія Олегівна,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
кримінального права та процесу
юридичного факультету Тернопільського
національного економічного університету

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – ШЛЯХ ДО НАРОДОВЛАДДЯ

Розглянуто теоретичні й практичні питання децентралізації влади. Акцентовано на тому, що закладена в нормах Конституції і законодавства України правова основа механізмів здійснення децентралізації не повною мірою відповідає філософії Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що проведенню децентралізації з реальною передачею повноважень для справжньої самодостатності місцевого самоврядування нині перешкоджає низка об'єктивних і суб'єктивних небезпек розвитку небажаних політичних наслідків. Як стверджує автор, альтернативи децентралізації немає, оскільки саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, органи місцевого самоврядування, передача повноважень, справжнє народовладдя.

Чудык Н. О.

Децентрализация власти – путь к народовластию

Рассмотрены теоретические и практические вопросы децентрализации власти. Акцентировано на том, что заложенная в нормах Конституции и законодательства Украины правовая основа механизмов осуществления децентрализации не в полной мере отвечает философии Европейской хартии местного самоуправления.

Сделан вывод, что проведению децентрализации с реальной передачей полномочий для истинной самодостаточности местного самоуправления ныне препятствует ряд объективных и субъективных опасностей развития нежелательных политических последствий. Но, как утверждает автор, альтернативы децентрализации нет. Именно осуществление успешной децентрализации власти является залогом эффективного территориального развития и обеспечения истинного народовластия в Украине.

Ключевые слова: децентрализация власти, органы местного самоуправления, передача полномочий, истинное народовластие.

Chudyk N.

Decentralization of power – the path to democracy

Theoretical and practical issues of decentralization of power are considered. Attention is paid to that the legal framework of mechanisms of realization of decentralization, which is established in the regulations of the Constitution and legislation of Ukraine, does not correspond to the philosophy of the European charter of local self-government to the full extent.

The conclusion is made that today the number of objective and subjective dangers of development of uncontrolled political consequences is an obstacle to the decentralization with the real delegation of powers for real self-sufficiency of local self-government. And, as the author asserts, there is no other alternative of decentralization. Because realization of successful decentralization of power is the guarantee for effective territorial development and providing of the real democracy in Ukraine.

Keywords: decentralization of power, local self-government authorities, delegation of powers, real democracy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому. Проблема децентралізації на сьогодні є доволі актуальною та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, незважаючи на низку наукових розвідок, це питання є доволі актуальним та потребує досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні народовладдя в державі.

Виклад основного матеріалу. Ми живемо в дуже непростий час – час епохальних змін. Держава взяла курс на децентралізацію, що зумовлює реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади – фактично повне переформатування діючої системи управління.

Для чого потрібна децентралізація? У спадок від Радянського Союзу нам залишилася гіперцентралізована система влади, доведена до абсурду. Головне, в чому всі 24 роки звинувачували Україну, в тому числі й іноземні експерти, – погана модель управління. Ми можемо до безкінечності вибирати нову владу, але будемо знову розчаровуватись у ній, допоки не змінимо систему.

Чому ми обираємо шлях децентралізації? Тому що європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Всі постсоціалістичні країни центрально-східної Європи пройшли шлях децентралізації. Усі вони від цього отримали величезний поштовх для свого розвитку. Той шлях, який ми обираємо, передбачає передачу повноважень, щодо вирішення місцевих проблем на низовий, базовий рівень, рівень громади – в села, селища, міста, де громаді самій видніше, які проблеми вирішувати насамперед. Водночас громадам держава передає зараз і повноваження, і фінанси, і відповідальність. Голова об'єднаної територіальної громади не буде мати над собою начальника. Ніхто не зможе йому вказувати, що він має робити – і це найважливіше.

Будь-який орган місцевого самоврядування може діяти виключно в рамках закону і Конституції. Віддаючи повноваження, держава встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою – за якість надання послуг та перед державою – за відповідність дій Конституції та чинному законодавству. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – три кити, на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування.

Сьогодні більшість наших сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. Обраний голова села може нічого не робити взагалі, але він і ще декілька працівників сільради все одно отримують зарплатню з бюджету.

Нинішня 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 склали до 70% населення, не лише зменшилися, а й постаріли. Така сама ситуація і в містечках. Тому заради збереження українського села створено механізм добровільного об'єднання громад, що дасть стимул для розвитку цих територій.

Звичайно, можна залишити все як є стверджувати, що село гине, а можна почати реформу управління цими територіями і досягнути успіху. Сьогодні цей процес уже в дії. Критично важливим кроком для успіху реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Уже 22 області (крім Закарпатської та Тернопільської) прийняли перспективні плани формування спроможних громад, а близько 1000 рад висловили готовність до об'єднання і отримали дозвіл для проведення перших виборів в об'єднаних громадах уже 25 жовтня.

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 Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що необхідною умовою є наявність такого плану на обласному рівні. А далі: йти по шляху об'єднання чи вичікувати – справа самих громад.

Закон про співробітництво територіальних громад, з якого розпочата реформа, передбачає 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 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.

З 1 січня 2015р. вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дають змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Об'єднані громади отримують весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх наразі уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% замість 35% екологічного податку, прями міжбюджетні відносини з державним

бюджетом (зараз прями відносини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції. 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 питати у свого керівництва, як ті розпоряджаються додатковими ресурсами.

Крім цього, якщо громада левову частину податків, які створюються на її території, залишає в себе, а не відсилає у Київ, у неї з'являється стимул заробляти більше.

Так громади стають активними учасниками економічного життя, і без залучення місцевої ініціативи неможливо досягти економічного зростання у країні.

Уже зараз можна підвести певні підсумки. Цього року всі обласні центри та міста обласного значення змогли збільшити свої бюджети майже на 40%: Хмельницький – на 170 млн. грн., Вінниця – на 300 млн. грн., Львів – майже на 800 млн. Обсяг понадпланових надходжень до місцевих бюджетів Хмельницької області за 1 півріччя 2015 р. склав 253,1 млн. грн. Позитивна динаміка виконання місцевих бюджетів області за 6 місяців поточного року на практиці підтвердила ефективність розпочатих реформ децентралізації фінансових ресурсів держави.

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.

Був прийнятий також Закон України «Про засади державної регіональної політики». У результаті цього в Україні задіяно європейські механізми регіонального розвитку.

Варто згадати ще про один економічний стимул, який теж передбачений у бюджеті на 2015 р.: держава вперше наповнила Державний фонд регіонального розвитку, передбачивши у ньому 3 млрд. грн.

Віднині ці кошти розподіляються між областями за формулою, а не «в ручному режимі»: «Тому дам, бо він свій і лояльний, а тому – ні, бо він нічого не заніс» – саме так діяла більшість державних програм, проте фонд працює по-іншому. В межах своєї квоти області подають на державне фінансування проекти стратегічного значення, які реалізуються знову ж таки на території громад. Відбір проектів відбувається на конкурсних засадах шляхом відкритого доступу в Інтернеті, через сайт міністерства регіонального розвитку.

У державі фактично розпочалася передача органам місцевого самоврядування повноважень, які за правом їм належать.

Позитивним сигналом було прийняття закону щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, який з 1 вересня уже набув чинності. Тепер органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику, чим завдано потужний антикорупційний удар, який руйнує одну з найбільш корупційних вертикалей.

На черзі – прийняття законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин. Відійде в минуле поняття земель за межами населених пунктів, розпоряджатись якими одноосібно мали право державні чиновники.

Уже пройшли перше читання чотири законопроекти, які дозволять децентралізувати надання базових адміністративних послуг, повернути органам місцевого самоврядування повноваження, що їм належали, – реєстрацію нерухомості, бізнесу, передати на місця повноваження із реєстрації місця проживання особи.

Готовий законопроект про муніципальну варту, завдяки якому органам місцевого самоврядування буде надано дієвий інструмент наведення порядку на підлеглій території. Муніципальна варта – це структура, яка має стежити за питаннями дотримання правопорядку, благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Вона не може займатися кримінальними справами – це виключна компетенція міліції (поліції за новим законопроектом).

Далі на черзі – чітке розмежування повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між рівнями місцевого самоврядування. Цей етап держава зможе провести уже після того, як буде чітко визначена й закріплена в Конституції нова система місцевого самоврядування.

Крім того, прийнято новий закон про місцеві вибори – завдяки цьому почнеться оновлення місцевих політичних еліт.

Зараз існує багато міфів про те, як зміниться адміністративно територіальний устрій країни.

Основною територіальною одиницею стає громада. Громада має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Села, які ввійшли до об'єднаної громади, обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді. Тобто за простою довідкою не потрібно їхати в новий центр громади – усе на місці зробить староста.

Наступний рівень – це район і область, будуть обрані рай- та облради, які мають створити виконкоми замість рай- та облраді. Тобто обрані місцевими жителями люди будуть керувати областями та районами.

Центральна влада матиме своїх представників-префектів. Їх повноваження надзвичайно обмежені і зводяться до двох функцій: контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо дотримання Конституції й чинного законодавства та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Саме ці положення мають бути закріплені в Конституції, в результаті чого точка неповернення буде пройдена.

Відповідно, на основі Конституції ми зможемо прийняти нову редакцію закону про місцеве самоврядування, низку інших законів, щоб завершити побудову нової моделі ефективного врядування.

Очевидно, на шляху цих перетворень виникатимуть перешкоди. Польський реформатор Лешек Бальцеревич сказав: «За реформи треба боротись. У кожній реформі є опоненти. Якщо немає незадоволених, то немає й реформ».

Будь-які спроби розпочати процес децентралізації в Україні завжди впирались не тільки в небажання чиновників втрачати важелі управління. Наші противники децентралізації завжди спекулювали на міфах, які мають глибокі корені у нашій свідомості. На жаль, ми діти радянських і пострадянських часів і часто продовжуємо мислити стереотипами того часу...

Вже багато зроблено для реформування, і це викликає у деяких політиків неабиякий страх втратити ручне управління. Вони бояться самі – тому лякають людей.

Незважаючи на це, на найвищому рівні – Президент, Верховна Рада, Кабмін сьогодні єдині щодо необхідності децентралізації. Це хороша передумова для успіху.

Без цих змін ми не зможемо рухатися далі: не буде розвитку ні в селах, ні в містах, а отже, ми не зможемо забезпечити належну якість життя нашим громадянам.

Нині діюча модель роботи муніципалітетів вичерпала себе. Без впровадження повноцінного місцевого самоврядування європейського зразка неможливо побудувати європейську Україну. Без децентралізації для нашої держави закритий шлях у Європу.

Зазначимо, що вперше за 24 роки нашої історії Президент та Уряд добровільно позбавляється частини надзвичайно важливих своїх повноважень і передає їх територіальним громадам – на користь виконкомів, які формуються відповідними Радами.

Діючі обласні і районні адміністрації, яким де-факто і де-юре належить уся влада на території області і району, зникнуть. На їх місці створюються виконкоми відповідних рад. Не треба вже більше з Києва нікого призначати, бо обирають і несуть відповідальність за свій вибір депутати місцевих рад, яких обирає громада.

До реформування в Києві розглядалися тисячі резюме, обмінювалися тонами паперу, з дистанції у 400–800 км вирішували конкретні проблеми, про які було краще відомо людям, котрі проживали на території громад. Звісно, є прихильники такої системи, які вважають, що в Києві краще видно, які проблеми треба вирішувати. На нашу думку, треба довіряти власному народу, мешканцям громади, треба їм дати право визначати, що саме робити.

Саме тому Президент віддає цю владу на рівень виконкому, пропонуючи Верховній Раді прийняти зміни до Конституції. Ні в якому разі не буде допущено децентралізації з питань оборони, національної безпеки, зовнішньої політики, боротьби з корупцією, забезпечення захисту прав та свобод громадян. З цього приводу проводиться і буде проводитися централізована державна політика. Донедавна цю функцію виконувала Прокуратура. Прокурор мав можливість внести протест, який був обов'язковий до розгляду радою відповідного рівня. Вже під час президентства Петра Порошенка, спільно з Верховною Радою, Коаліцією (бо ця позиція була в Коаліційній угоді), нарешті було виконано те, що Українському народу обіцяли з 1996 р. – позбавили Прокуратуру загального нагляду, а в префектів залишається лише право оскаржити до суду незаконне рішення місцевої ради.

На сьогодні право оскарження до суду має кожен громадянин України.

Зауважимо, що повноваження префектів набагато менші, ніж у будь-яких їх колег з європейських країн. Призначає префектів не Президент одноосібно, а виключно і лише за поданням Уряду, зберігаючи той механізм, який зараз є при призначенні голів обласних і районних адміністрацій. Відповідно, ми зараз маємо набагато більше цих повноважень. Багато надуманої і безпідставної критики пролунало з огляду на право Президента тимчасово призупиняти повноваження місцевих рад, з чим ми категорично не погоджуємося.

На сьогодні Верховна Рада України без будь-яких пояснень, попередніх процедур має право оголосити позачергові вибори ради того чи іншого рівня, розпустивши відповідну раду. У змінах до Конституції навпаки захистили громаду, її вибір, бо раді відповідного рівня щось загрожує виключно тоді, коли вона своїми рішеннями порушила Конституцію, не загалом порушила Конституцію, а в частині суверенітету, територіальної цілісності, незалежності України та національної безпеки. І Президент не стверджує, що це відбулося, а лише має право звернутися до Конституційного Суду. Коли рішенням Конституційного Суду буде встановлено, що порушення Конституції в частині національної безпеки відбулося, лише тоді Президент має право звернутися до Верховної Ради з проханням призначити нові вибори, що вона має право зараз зробити без рішення Конституційного Суду, без встановлення факту порушень відповідною радою Конституції чи законів України і без звернення Президента.

Так у якому випадку місцеве самоврядування чи міський голова більш захищені? В якому випадку ми більше, краще і ефективніше захищаємо вибір людей? І чи повинен Президент мати це право?

Крім цього, вперше в нашій історії прописана процедура відкликання депутата. Це дуже важлива особливість закону – загальна кількість депутатів місцевих рад істотно скорочується.

Україна ще в 1996 р. ратифікувала Хартію місцевого самоврядування і лише в нинішніх змінах до Конституції її принципи можуть імплементуватися в Конституцію.

Уже відбулось результативне голосування в першому читанні змін до Конституції в частині децентралізації. Після остаточного ухвалення ці зміни стануть доленосним рішенням, зроблять безповоротною реформу, спрямовану на наближення України до Європи, забезпечення заможного життя наших громадян.

Висновки. Таким чином, результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний обсяг владних повноважень та контроль над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Література

1. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.*
2. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.*
3. *Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.*
4. *Що означають конституційні зміни щодо децентралізації в Україні. Висновки експертів [Електронний ресурс] – Офіційний сайт ТСН.ua – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/scho-oznachayut-konstituciyni-zmini-schodo-decentralizaciyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html>.*