

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.071.94(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2022.14>

В. В. Грицько
orcid.org/0000-0001-6213-749X
доктор філософії,
старший викладач кафедри географії та суспільних дисциплін
Мукачівського державного університету

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЗМІЦНЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Історія децентралізації держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Стійкий погляд на децентралізацію як на процес, за якого в межах централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребують вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, після Революції Гідності, державно-управлінську практику української держави, наприклад, принципи, які декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Тобто запровадження цієї моделі повинно стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні [1].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [2, с. 249].

Тобто це система розподілу функцій і повноважень між державними і місцевими рівнями управління з розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною, оскільки децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування.

Функції, які зазначаються в схваленій Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), спричинені політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції.

Проте зміни, які були втілені в окремих положеннях вище зазначеного нормативно-правового акту, не покращили ситуацію з місцевим самоврядуванням, оскільки для досягнення ефективного результату необхідно застосовувати комплексний підхід до реформування системи місцевого самоврядування, тобто прийняти якісно новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який би повною мірою відповідав міжнародним стандартам та положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

У Концепції зазначається, що в Україні ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад;
- нерозвиненість та неспроможність форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів. Також концепція визначає конкретні шляхи і способи розв'язання проблеми [3].

На реалізацію концепції, зокрема на реформування організації влади, 4 вересня 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Національний інститут стратегічних досліджень розробив конкретний план з 5-ти необхідних кроків для проведення реформи, зокрема:

- визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- створити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. виконавчій владі залишити тільки право контролю. Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні та оновити бюджетну систему;
- громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси, вони повинні мати ресурси для вирішення загальних питань розвитку.

Також органам місцевого самоврядування необхідно бути підзвітними перед виборцями і державою. Населення (виборці) зрозуміють, що від їхнього голосування залежить, як працюватиме для них місцева влада, а отже, від них самих залежить якість життя [5].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень розглядаються ризики, які можуть виникнути в Україні в процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального Устрою держави. Прогнози, серед іншого, побудовані на основі використання досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час запровадження адміністративно-територіальних реформ. Надано рекомендації щодо заходів, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації.

Для досягнення в Україні повної децентралізації влади потрібен доволі складний і тривалий процес, але необхідний для формування самостійних та дієздатних територіальних громад. На сьогодні перед Україною стоїть завдання створення власної моделі децентралізації.

Система управління, що склалася в нашій країні (уряд – область – район – сільська рада), позбавила місцеві органи можливості здійснювати ефективну політику в інтересах громадян, що мешкають у відповідній місцевості. Про доцільність децентралізації свідчить і практика зарубіжних країн. Так, наприклад, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовуються без узгодження із центральними органами влади, у Швейцарії кожна територіальна громада

сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центрУ [6, с. 56].

Враховуючи вищевикладене, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень.

У наукових дискусіях дуже часто виникає питання про те, яка модель місцевого самоврядування краще: «сильна рада – слабкий мер» чи протилежна – «слабка рада – сильний мер». Деякі автори дотримуються думки, що впровадження системи «слабкий мер – сильна рада» може породжувати негативні наслідки, оскільки посадова особа, яка обирається всім населенням, «не може бути кишеньковою» [7, с. 164].

Відтак, характеризуючи сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, в літературі вказується на «певний дуалізм». З одного боку – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а з іншого – рада.

Втім, статус голови місцевої ради «не врівноважений» зі статусом сільської, селищної, міської ради, саме на нього перед радою покладено відповідальність за наслідки роботи як виконавчого органу, так і за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради, передбачених законом.

Важливим принципом децентралізації є принцип субсидіарності. Відповідно до даного принципу, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які найближчі до людей, і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим та найменш затратним. Як зазначає Н.О. Чудик, держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору [8, с. 79].

Формування механізму раціоналізованого Управління місцевими справами покликане насамперед узгодженістю в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблематикою форм і методів управлінської діяльності місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їхньої управлінської діяльності спричинено об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина.

Ще одним актуальним питанням процесу децентралізації є фінансування. На сьогодні більшість сільських рад є дотаційними, тобто вони не в змозі самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними.

Щоб стимулювати об'єднання територіальних громад, доцільно передбачити державну підтримку, розмір якої має бути пропорційним до розміру новоствореної громади. Законодавством передбачено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України [9].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

В Україні створено близько 11 тис. територіальних громад, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотації потребують 5419 бюджетів місцевого самоврядування, з яких становить понад 70% в 483 територіальних громад та 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [9].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенцій як між органами місцевого самоврядування, так і між місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самовряду-

вання та територіальної організації влади. Водночас, визначаючи перспективи децентралізації в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес.

Ризики децентралізації в Україні:

- Труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що найімовірніше, знайдуть своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);

- Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

- Загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

- Зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатських повноважень;

Вплив децентралізації в Україні на зміцнення органів місцевого самоврядування:

- посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- впровадження механізму здійснення місцевими державними адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

- формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

– забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема, підвищення ролі громадян, їхнього впливу на процес прийняття і втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Тобто основними шляхами впровадження реформ із децентралізації в Україні є: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення.

Аналізуючи вище викладене, можна дійти висновку, що децентралізація відкриває значні можливості для самостійного забезпечення місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого життя, зокрема, підвищення ролі громадян, їхнього впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату. Так, наслідком реформи з децентралізації влади в Україні, попри труднощі, які виникають у процесі її впровадження, стає формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад. Впровадження децентралізації сприятиме посиленню демократії в державі та формуванню громадянського суспільства. У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування стають об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, в тому числі виконавчими органами рад. Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудові правової, сучасної, ефективної, конкурентно спроможної держави.

Література

1. Ткачук А. Про якірну точку та можливості сільського розвитку. *Економіка АПК*. 2019. № 2. URL: <http://www.csi.org.ua/pro-yakirnu-tochku-ta-mozhlyvosti-sil'skogo-rozvytku> (дата звернення: 20.09.2022).
2. Романенко О.Р. *Фінанси: підручник*. Київ: Центр навчальної літератури, 2003. 312 с.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 9 травня.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 2015 р. № 13. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 91.
5. Доповідна записка Національного інституту стратегічних досліджень: веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi/decentralizaciya-i-formuvannya-politiki-regionalnogo-rozvitku-v> (дата звернення: 28.09.2022).
6. Журавель Я.В. *Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ, 2007. 22 с.*
7. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. *Місцеве самоврядування: світовий та Український досвід: довідник*. Київ, 1997. 188 с.
8. Чудик Н.О. *Децентралізація влади – шлях до народовладдя. Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 3. URL: <http://app.tneu.edu.ua/index.php/apps/article/view/17/0> (дата звернення: 05.10.2022).
9. Глущенко Ю. *Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 11. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vydavnytvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vydavnytvo/2015/2015_04(27)/28.pdf) (дата звернення: 05.10.2022).
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 05.10.2022).

Анотація

Грицько В. В. Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

У статті проаналізовано теоретичні та практичні аспекти децентралізації як фундаменту в утвердженні демократії в Україні. Розкрито основні напрямки впливу децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. Доведено важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України. Питання децентралізації виходить на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

Формування органів місцевого самоврядування, організація та діяльність яких базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови України як демократичної держави. Без проведення реформ органів місцевого самоврядування та здійснення процесів децентралізації неможливо вийти на новий рівень у соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і

регіонів, підвищити рівень та якість життя більшості громадян України.

Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечувати ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запитань, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад.

Напрацьовані законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

Ключові слова: децентралізація влади, держава, демократія, демократичне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.

Summary

Hrytsko V. V. Impact of decentralization on strengthening the role of local self-government bodies in Ukraine. – Article.

The article analyzes the theoretical and practical aspects of decentralization as a foundation for the

implementation of democracy in Ukraine. The current directions of the impact of decentralization on the strengthening of the field of targeted crime in Ukraine are revealed. The importance of approving the process of decentralization of power on the way to the revival of Ukraine has been proven.

The issue of decentralization comes to the fore in the crisis period of the development of Ukrainian statehood, since this process is one of the basic conditions for the independent and effective activity of local self-government bodies.

Formation of targeted communication organizations, organization and activities based on the principles of European targeted communication, is one of the most important and topical tasks of building Ukraine as a democratic country. It is impossible to reach a new level in socio-economic and cultural development without the implementation of targeted communication and decentralization processes the typical communities and regions, to raise the level and quality of life of the majority of citizens of Ukraine. Local government is the cornerstone of every democratic life, as it provides the opportunity for citizens to exercise their right to participate in the management of public affairs. In the functioning of targeted communication, the activity of gangs is of great importance, since they are the ones called upon for professional purposes to ensure effective management of public bodies in the interests of each member of the local community.

As a result of decentralization, united territorial communities, in addition to increasing their own financial capabilities, have other tools for ensuring economic development – external borrowing, independent selection of institutions for servicing local budget funds in relation to development and own revenues of budgetary institutions. Powers in the field of architectural and construction control and improvement of urban planning legislation have been decentralized, local self-government bodies have been given the right to independently determine urban planning policy.

Draft laws designed to clearly demarcate powers in the field of education, health care, leisure, socio-economic development, infrastructure between local self-government bodies and executive power bodies at each of the territorial levels of the administrative-territorial system of the state.

Key words: decentralization of power, money, democracy, democratic management, civil service, local government.