

УДК 342.25

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS
OF POWER'S DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

**Кириченко Ю.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6**

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті досліджено проблемні питання, що виникають під час реалізації основних функцій та завдань місцевого самоврядування України, та здійснено пошук можливих шляхів їх розв'язання на сучасному етапі децентралізації влади. Визначено, що метою реформування місцевого самоврядування нині має стати забезпечення його здатності самостійно вирішувати питання місцевого значення власним коштом, тобто територіальні громади мають бути наділені більшими ресурсами, внутрішніми резервами для виконання завдань та функцій, що покладені на них чинним законодавством щодо вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування, принцип субсидіарності, функції місцевого самоврядування, делеговані повноваження.

В статье рассмотрены проблемные вопросы, возникающие при реализации основных функций и задач местного самоуправления Украины, и осуществлен поиск возможных путей их решения на современном этапе децентрализации власти. Определено, что целью реформирования местного самоуправления на сегодняшний день должно стать обеспечение его способности самостоятельно решать вопросы местного значения за счет собственных средств, то есть территориальные общины должны быть наделены большими ресурсами, внутренними резервами для выполнения задач и функций, которые возложены на них действующим законодательством относительно решения вопросов местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация власти, реформирование местного самоуправления, принцип субсидиарности, функции местного самоуправления, делегированные полномочия.

The article deals with the problems that arise during the implementation of the main functions and tasks of local self-government of Ukraine, and the search for possible ways of their solution at the present stage of the decentralization of power.

Decentralization should be understood as the transfer of powers and related resources (in particular, budget revenues) from the state to local self-government bodies. In the conditions of the reform of local self-government and territorial organization of power, changes are taking place regarding the distribution of powers of state administration bodies of various levels and local governments.

Countries that have ratified the European Charter of Local Self-Government must adhere to the "subsidiarity principle", which states that the exercise of authority should be carried out as close to the real life of citizens. The analysis of Ukrainian legislation on local self-government shows that in determining the competence of local self-government, the principle of subsidiarity was not fully respected. Consequently, a significant part of the local self-government powers was given the status of "delegated", and the nature of the division of powers between local authorities and local executive authorities led to the emergence of "competency of competence" when the same powers were assigned to various public authorities.

In the time of independence in Ukraine, the constitutional foundations of local self-government have been laid down, the European Charter of Local Self-Government has been ratified, a number of basic legal acts have been adopted that create legal and financial bases for the activities of local self-government bodies. However, still the system of local self-government does not meet the needs of society at the required level. The functioning of local self-government bodies in most of the territorial communities does not ensure the creation and maintenance of a favorable living environment necessary for the full development of the person, its self-realization, the protection of its rights, providing local governments with the institutions and organizations created by them, high-quality and accessible administrative, social and other services in the respective territories.

The author states that the goal of reforming local self-government to date is to ensure its ability to independently solve local issues at its own expense, that is, territorial communities should be allocated with more resources, internal reserves for the tasks and functions entrusted to them by the current legislation on solving local issues.

Key words: local self-government, decentralization of power, reformation of local self-government, principle of subsidiarity, functions of local self-government, delegated powers.

В Україні процес децентралізації влади розпочато у 2014 р. із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [1], законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [3] та змін до Бюджетного [4] і Податкового [5] кодексів України – щодо фінансової децентралізації.

За часи незалежності в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте і досі система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства на необхідному рівні. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Теоретичні та практичні питання децентралізації влади проаналізовано в наукових працях вітчизняних вчених, зокрема В. Борденюка, О. Бориславської, Т. Гладкої, І. Грицяк, В. Куйбіди, В. Мамонової, Т. Таукешової, Е. Захарченка, І. Заверухи тощо.

Та, незважаючи на те, що реформуванню влади шляхом її децентралізації останнім часом присвячується дедалі більше уваги з боку науковців, ці питання залишаються найбільш дискусійними серед вітчизняних і зарубіжних вчених.

Отже, **метою цієї статті** є висвітлення проблемних питань, що виникають під час реалізації основних функцій та завдань місцевого самоврядування України, та пошук можливих шляхів їх розв'язання на сучасному етапі децентралізації влади.

Найважливіші питання, належні до відання місцевого самоврядування України, у загальному вигляді визначені Конституцією України, зокрема, ч. 1 ст. 143 встановлює, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю, вирішують інші питання місцевого значення, належні за законом до їхньої компетенції [6].

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади нині відбуваються зміни щодо розподілу повноважень органів державного управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян у управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [7, с. 44].

Термін «децентралізація» походить від латинського *de* – «протиствалення», *centralis* – «центрального» і трактується як «знищення, ослаблення або скасування централізації» [8, с. 249]. Проте варто погодитися з думкою В.І. Борденюка: «Централізація та децентралізація є дихотомічними поняттями, що характеризують будь-які види соціального управління. Адже без відповідного поєднання централізації та децентралізації жодне управління об'єктивно існувати не може, а тому їх не можна протиставляти. Іншими словами, може йтися лише про оптимальне співвідношення між цими явищами суспільного життя, що виключає абсолютизацію централізації чи децентралізації» [9, с. 92].

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості загалом на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом [10, с. 9].

Інколи децентралізацію ототожнюють із деконцентрацією влади, яка «сприяє прогресу і розвитку народо-владдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ, а місцеве самоврядування є необхідним як спосіб, засіб оптимізації державного управління» [11, с. 106, 109].

На нашу думку, під децентралізацією варто розуміти передачу повноважень та відповідних ресурсів (зокрема бюджетних) від держави до органів місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування, передусім, має стати забезпечення його здатності самостійно вирішувати питання місцевого значення власним коштом, тобто територіальні громади мають бути наділені більшими ресурсами, внутрішніми резервами для виконання завдань та функцій, покладених на них чинним законодавством щодо вирішення питань місцевого значення.

Одним із найважливіших питань децентралізації викремлюють таке: до якої межі та за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація? Для відповіді на це запитання пропонуємо звернутись до важливого терміна, без якого неможливо уявити процес децентралізації – до субсидіарності [12, с. 6].

Дійсно, країни, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, мають дотримуватись «принципу субсидіарності», який базується на невтручанні органів державної влади або органу місцевого самоврядування більш високого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення, з одного боку; з іншого боку, субсидіарність означає, що влада більш високого рівня не лише має право, але й має втручатися у сферу влади більш низького рівня. Цей вид втручання передбачає певну допомогу, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх відповідними повноваженнями. Субсидіарність містить не лише обмеження для втручання вищої владної структури у справи окремої особи або окремого співтовариства, здатного діяти самостійно, вона також являє собою обов'язок для цієї владної структури діяти щодо особи або співтовариства таким чином, щоб вони отримали необхідні кошти для власного зростання та розвитку.

Цей принцип встановлює, що виконання повноважень має проводитися якнайближче до реального життя громадян. Відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження до центру дозволяється тільки тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження мають здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це є можливим. З іншого боку, функції мають передаватися на вищий рівень влади з того моменту, як буде з'ясовано, що саме так вони можуть бути реалізовані більш ефективно [13, с. 3–4].

Аналіз українського законодавства про місцеве самоврядування свідчить, що під час визначення компетенції місцевого самоврядування неповною мірою був дотриманий принцип субсидіарності. Внаслідок цього значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенції», коли одні й ті ж самі повноваження були визнані належними до відання різних органів публічної влади. Як зауважив Г.В. Барабашев, спостерігається функціональне зближення діяльності муніципалітетів і центрального виконавчого апарату, що означає перетворення муніципальних органів на підсистему механізму державного управління [14, с. 105].

У 2015 р. здійснена чергова спроба реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», автори якого серед аргументів прийняття цього закону називали децентралізацію влади і розширення фінансової бази громад.

На жаль, не всі ці твердження нині реалізовані. Об'єднання в одну 5–6 або навіть більше громад ніяк не децентралізує, а навпаки, концентрує владу в загальному центрі. Крім цього, деякі центри об'єднаних громад знаходяться в районних центрах, що наближені до райдержадміністрацій.

Прийнятий в 2015 р. Закон недостатньо забезпечує реалізацію права територіальних громад на їх об'єднання, що передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого таке об'єднання має здійснюватись за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Проте сам Закон «Про місцеві референдуми» за останні 20 років так і не було прийнято. Хоча саме такий закон розширить право територіальних громад на здійснення її громадянами конституційного права на участь в управлінні державними та місцевими справами.

Чинні Податковий та Бюджетний кодекси України позбавляють місцеве самоврядування фінансової самостійності, концентруючи всі ресурси на рівні держави. Підтвердженням цього, наприклад, є бюджет самодостатнього міста Харкова, в якого до 50% становлять офіційні трансферти, субвенції, субсидії, дотації вирівнювання з державного та обласного бюджетів.

У зв'язку з цим, об'єднуючи кілька дотаційних громад, така громада буде ще більш дотаційною та залежною від центральних та регіональних органів влади.

Отже, з метою розвитку місцевого самоврядування в Україні та повної його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування необхідно удосконалити, обмежити або навіть повністю скасувати залежність від районних та обласних державних адміністрацій.

Задля досягнення цієї мети варто, з одного боку, розширити повноваження місцевого самоврядування, а з іншого – скоротити кількість повноважень, делегованих їм державою. В чинному Законі делеговані повноваження становлять майже половину загальної кількості повноважень органів місцевого самоврядування, що

ставить місцеве самоврядування в повну залежність від органів державної влади. Тому було б доцільно виконання делегованих повноважень перевести в договірну площину, що допоможе підвищити якість виконання таких повноважень та відповідальність сторін за неналежне їх виконання.

Держава має сприяти розвитку місцевого самоврядування шляхом передачі йому всієї повноти повноважень у всіх сферах організації життєдіяльності людини з одночасною передачею фінансових ресурсів у вигляді власних доходів. У зв'язку з цим необхідно внести суттєві зміни до законодавства України, зокрема, до Бюджетного кодексу України та встановити власними доходами місцевого самоврядування такі податки:

- податок на доходи фізичних осіб – 100%;
- податок на землю, плата та орендна плата за землю – 100%;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності – 100%;
- податок на прибуток підприємств незалежно від форми власності, що знаходяться на території відповідної громади, – 25%;
- податок на нерухомість громадян та юридичних осіб, що знаходяться на території відповідної громади;
- єдиний податок на деякі види діяльності;
- акциз на алкогольні напої, що реалізуються на території відповідної громади, – 25% тощо.

Окрім цього, заради дійсної реалізації концепції децентралізації влади в Україні та наближення місцевого самоврядування до населення необхідно:

- поновити поняття «місцеве господарство», до якого вважати належними всі підприємства, що надають послуги мешканцям громади незалежно від форми власності зампогодженням та договором із власниками;
- спростити процедуру формування органів самоорганізації населення, організації та проведення місцевих ініціатив та громадських слухань. Наявна процедура бюрократизована та потребує великої кількості узгоджень та збору підписів. За таких умов, на нашу думку, вистачить створення ініціативної групи та її узгодження;
- з метою підвищення відповідальності головної посадової особи перед територіальною громадою необхідно передбачити її звіт на кожному виборчому окрузі з охопленням не менш 20% виборців, що зареєстровані на цій території;
- спростити процедуру відставки секретаря відповідної ради у разі невиконання ним своїх повноважень;
- надати право відповідним головам ініціювати дострокове припинення повноважень депутатів за порушення законодавства, невиконання своїх обов'язків, втрату довіри шляхом таємного голосування на сесії відповідної ради двома третинами депутатів із подальшим голосуванням на окрузі, а у разі обрання депутата за списком політичної партії – за відзивом центрального органу партії, що його висунула;
- для більшого наближення депутата місцевої ради до виборців проводити вибори виключно за мажоритарною системою;
- змінити чисельність складу депутатів, а саме: в містах – не менше 1 депутата на 1 000 виборців, а в сільській місцевості – 1 депутат на 200 виборців; при цьому за відставку депутата достатньо 25% голосів виборців під час проведення референдуму;
- надати право місцевим радам самостійно встановлювати граничний вік службовців місцевого самоврядування, як і персональне продовження строку служби окремим працівникам, враховуючи їх професійні якості та компетентність;
- законодавчо затвердити мінімальні видатки на виконання депутатських повноважень у розмірі не менше 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян;

- що стосується делегованих повноважень, вони не мають перевищувати 20–25% загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад.

Загалом децентралізація влади в Україні має забезпечити таку роботу органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, яка буде спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, на реалізацію одного з основних прав людини і громадянина – права на гідне життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
6. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Онупрієнко А.М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід. Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. 2003. Вип. 61. С. 44–49.
8. Романенко О.Р. Фінанси: [підручник]. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 312 с.
9. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К.: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
11. Онупрієнко А.М. До питання про соціальну природу місцевих органів влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2002. Вип. 2. С. 105–110.
12. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
13. Пітцик М., Кравченко В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування. Вісник Асоціації міст України. 2002. № 5. С. 2–6.
14. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971. 280 с.