

О.М. БАБИЧ

## ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Розглядаються проблеми, що гальмують процес децентралізації виконавчої влади в Україні. На основі висновку, що законодавча основа децентралізації виконавчої влади в Україні має бути забезпечена на конституційно-правовому, законодавчо-спеціалізованому та законодавчо-галузевому рівнях, автором окреслено деякі напрями вдосконалення законодавства у цій сфері.*

**Ключові слова:** виконавча влада, місцеве самоврядування, державне управління, децентралізація, адміністративні послуги, місцеві бюджети.

*Рассматриваются проблемы, которые тормозят процесс децентрализации исполнительной власти в Украине. На основании заключения, что законодательная основа децентрализации исполнительной власти в Украине должна быть обеспечена на конституционно-правовом, законодательно специализированном и законодательно отраслевом уровнях, автором обозначены некоторые направления совершенствования законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, местное самоуправление, государственное управление, децентрализация, административные услуги, местные бюджеты.

*The article is devoted to the problems that hinder the process of decentralization of executive power in Ukraine. Based on the conclusion that the legal basis for decentralization of executive power in Ukraine should be provided on constitutional and legal, legislative and specialized legal and industry levels, the author outlines some areas of improvement of legislation in this area.*

**Key words:** the executive branch, local government, public administration, decentralization, administrative services, local budgets.

В Україні існує низка проблем, що гальмують процес децентралізації виконавчої влади. Такими проблемами є: відсутність чіткої межі між функціями органів виконавчої влади та функціями органів місцевого самоврядування; відсутність достатньої податкової бази місцевого самоврядування, особливо в селах і селищах, яка була б спроможною забезпечувати надання базових послуг населенню; залежність регіонів від рішень центральних органів виконавчої влади; низький рівень залучення приватних осіб і недержавних організацій до процесу соціально-економічного розвитку та надання послуг; нерозвинутість механізмів участі громадян у здійсненні політики. Як наслідок виникає диспропорція територіального розвитку країни, демонструється низький рівень доступності та якості базових послуг для населення на місцях<sup>1</sup>.

Для забезпечення децентралізації державного управління необхідне правове регулювання не лише на законодавчому рівні з організації-діяльності органів виконавчої влади, але й прийняття законів щодо адміністративно-територіального устрою, про територіальні громади в Україні, про місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, про комунальну власність, про обласні та районні ради; внести зміни чи прийняти у новій редакції Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

Законодавча основа децентралізації виконавчої влади в Україні має бути забезпечена на трьох рівнях: а) конституційно-правовому, який стосується положень чинної Конституції, проєктів змін і доповнень до неї в частині територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування, а також конституційних законів щодо цієї сфери. Зокрема, необхідно внести такі зміни, які передбачали б створення в Україні такої моделі

місцевого самоврядування, яка б відповідає європейським стандартам, оскільки наразі відсутня можливість для проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи та функціонування повноцінної моделі місцевого самоврядування європейського типу<sup>2</sup>; б) законодавчо-спеціалізованому, на якому передбачається прийняття пакету законопроектів про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області; в) законодавчо-галузевому, на якому мають врегулюватися окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства<sup>3</sup>.

Велика кількість проблем, пов'язаних із якістю життя населення, до цього часу не розв'язана і вимагає пошуку принципово нових підходів. Серед них найактуальнішими є соціально-економічні проблеми, які відчуваються дуже гостро, що проявляється в розпаді традиційного укладу ведення господарства, виникненні та масовому поширенні соціальної апатії, споживацьких установок, недовіри органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, загальному зниженні соціальної та економічної активності населення. Поряд із виконанням конкретних заходів і програм, спрямованих на покращення умов життя мешканців громад, необхідними умовами подолання проблем є запровадження нових моделей соціальної поведінки та діяльності населення, зміна його ціннісних орієнтацій та установок. Ці зміни насамперед мають бути спрямовані на підвищення власної соціальної активності груп та індивідів, їхню орієнтацію на самостійне розв'язання тих проблем регіонів і громад, які не входять у пряму компетенцію держави. Необхідна також підтримка місцевих проектів та ініціатив, спрямованих на розв'язання проблем громад. Тільки при такому двосторонньому підході можна подолати широко розповсюджені серед місцевого населення споживацькі установки і необґрунтовані соціальні очікування та знизити загальний рівень соціально-економічного та соціально-психологічного напруження. Основою цього підходу, який отримав назву «соціальна мобілізація», є ідея створення громадських об'єднань, орієнтованих на самоуправління при вирішенні життєво важливих для членів громади завдань<sup>4</sup>.

Інакше кажучи, можливість побудови громадянського суспільства в Україні залежить від того, наскільки його інститути отримають підтримку від держави, а отже, від того, чи виявить державний апарат готовність до самообмеження влади через передачу значної частки повноважень виконавчої влади місцевим утворенням та приватним суб'єктам. У зв'язку з цим на законодавчому рівні необхідно закріпити способи стимулювання соціальної активності, відповідальності та самоорганізації українського народу, зокрема, шляхом організації людей у громадські об'єднання для розв'язання місцевих проблем і забезпечення сталого розвитку.

Загалом, з боку уряду та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити: підвищення спроможності громад та їхніх представників у сфері права на достатній життєвий рівень, на здоровий спосіб життя, на свободу асоціацій і мирних зібрань; створення дієвого механізму реалізації прав щодо підвищення якості життя у галузі комунальних і соціальних послуг. Водночас корисним можна вважати проведення регулярних зустрічей повноважних осіб місцевої влади з громадами, їхніми ініціативними групами й організаціями, спільно формулювати ініціативи, супроводжувати та контролювати їх впровадження<sup>5</sup>.

Крім цього, необхідно вдосконалити вже існуючі механізми участі жителів територіальних громад у місцевих справах. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» були закріплені права членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань і визначено механізми такої участі: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Проте законодавець, вводячи у закон визначення цих інструментів місцевої демократії, відніс деталі їх реалізації до відання місцевих рад, адже у кожній конкретній громаді можливі свої особливості реалізації наданих законом прав.

Виникають труднощі і при реалізації права громад на місцеві ініціативи. Відповідно до ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок внесення місцевої ініціати-

ви на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, який також приймається представницьким органом місцевого самоврядування. Таким чином, місцеві ініціативи вкрай або досить залежні від відповідної місцевої ради. Через це на практиці реалізувати право на місцеву ініціативу за відсутності місцевого правового регулювання неможливо, оскільки законом не врегульовано порядку внесення ініціативи на розгляд ради.

Деякі зміни слід внести і у правові норми, що регламентують громадські слухання. Необхідно конкретизувати склад тих суб'єктів, які мають право ініціювати громадські слухання, адже в законі використовується загальна категорія — «територіальна громада». За основу можна взяти, зокрема, суб'єктний склад, що міститься у постанові Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні»: повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на відповідній території; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на відповідній території; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на відповідній території; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. Крім цього, існують рекомендації визначити вичерпний перелік питань, які можуть бути предметом громадських слухань. На нашу думку, така пропозиція є помилковою і представляє собою звуження прав, наданих законом. Навпаки, необхідно чітко визначити перелік питань, з розгляду яких проведення громадських слухань є обов'язковим<sup>6</sup>.

Таким чином, на рівні місцевого самоврядування населенню, крім участі у виборах, необхідно не лише формально, а й фактично забезпечити можливість у безпосередній участі у вирішенні місцевих питань, таких як місцеві ініціативи, громадські слухання, збори за місцем проживання. Водночас виборча система має бути перебудована таким чином, щоб представники територіальних громад були закріплені за конкретними виборчими округами та несли реальну відповідальність за невиконання передвиборчих програм<sup>7</sup>.

Важливим для розвитку системи децентралізованого управління є підвищення професіоналізму управлінців, що має проявлятися у належній освіті, добросовісному виконанні своїх обов'язків і підвищенні кваліфікації. Органи влади на місцях мають бути, по-перше, уважними до потреб людей; по-друге, компетентними; і, по-третє, підзвітними (для широких верств населення, виходячи з необхідності реалізації прав громадян)<sup>8</sup>.

Необхідно чітко розділити сфери діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі: однозначного законодавчого розмежування понять «повноваження виконавчої влади» та «повноваження місцевого самоврядування»; трансформації місцевих державних адміністрацій у контролюючі органи влади; формального закріплення та фактичного дотримання принципу субсидіарності, через що зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. У зв'язку з цим, як результат роботи Конституційної Асамблеї, певних змін має зазнати насамперед Конституція України. Так, ст. 119 доцільно викласти у такій редакції: «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; нагляд і контроль за законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших, координаційно-контролюючих повноважень, визначених законом».

Також з метою ефективної організації та діяльності місцевих органів влади необхідним є внесення змін до двох базових законів — «Про місцеві державні адміністрації» та

«Про місцеве самоврядування в Україні», у яких частково чи повністю дублюються 28 груп повноважень, що призводять до конфліктних ситуацій і суперечностей. Змін потребують і інші акти. Так, наприклад, згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу України головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, можуть бути виключно місцеві державні адміністрації, виконавчі органи й апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їхніх керівників. З цього положення видно, що в цій сфері законодавець одночасно робить розпорядниками коштів ті органи, які є представниками інтересів різних суб'єктів, що може викликати конфлікт. Звісно, ця законодавча норма має бути змінена на користь органів місцевого самоврядування, що відповідатиме принципу субсидіарності, закріпленому в ст. 7 цього Кодексу.

Крім чіткого розподілу сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, необхідно також здійснити такий розподіл всередині місцевого самоврядування. Наприклад, запропонований Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» статус районних і обласних рад не відповідає їхній конституційній природі представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст. Вони повинні не обиратися територіальними громадами, як обираються сільські, селищні та міські ради, а формуватись, як це зазначається в пункті 8 Перехідних положень Конституції України. Один зі способів такого формування запропонували М.П. Воронов і В.М. Скрипничук. Вони вважають, що обласні ради повинні створюватися районними та міськими (міст обласного значення) радами з їхніх представників, обраних сесією цих рад з числа своїх депутатів<sup>9</sup>.

При цьому корисним може бути досвід Франції щодо розподілу повноважень між вищезазначеними органами. У Франції самоврядні органи комуни відповідають за містобудування, благоустрій, землю, шляхове будівництво; департаменту — за соціальну діяльність і шкільну освіту; регіону — за соціально-економічний розвиток у цілому та професійну підготовку. При цьому центральна державна влада опікується питаннями національної оборони, зовнішніх стосунків, юстиції, управління державою. Контролюючи державні функції стосовно місцевого самоврядування здійснює префектура, що має право опротестувати рішення місцевої влади в адміністративному суді після вступу їх у силу. Префект наділений повноваженнями від держави для втілення програм уряду, безумовно, з урахуванням специфіки регіону<sup>10</sup>.

Особливо нагальною була й залишається проблема законодавчого врегулювання питань адміністративно-територіального устрою держави. Проектом Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні 2002 року пропонувалося вирішити це питання шляхом розроблення та прийняття низки актів, насамперед Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», що визначав би порядок вирішення питань у цій сфері — статус і основні ознаки відповідних адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх формування та ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування та перейменування, статус відокремлених поселень (поселення фермерів, дачні та садові поселення, місця дислокації військових частин тощо), урахування регіональних особливостей. Крім того, цим проектом передбачалося скасування Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. — нормативно-правового акта, що стосується адміністративно-територіального устрою, чинного і сьогодні у положеннях, що не суперечать Конституції України<sup>11</sup>. Отже, система нашого законодавства, крім внесення змін, потребує також суттєвого оновлення.

Можливість самостійного наповнення місцевих бюджетів є однією з умов децентралізації виконавчої влади. Відповідно до принципу субсидіарності використання коштів і

регуляторні функції повинні виконуватися на найбільш можливих низових рівнях державного управління. Саме жителі місцевої громади як платники податків мають право їх спрямовувати на реалізацію регіональних програм.

Удосконалення потребують також бюджетна система та міжбюджетні відносини. Це необхідно задля забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів; запровадження конкурсних механізмів надання з Державного бюджету України грантів для виконання окремих місцевих і регіональних проєктів; фінансового забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування на рівні внутрішніх територіальних громад і функцій органів самоорганізації населення; реального гарантування державного фінансового забезпечення мінімального рівня соціальних і адміністративних послуг, надання яких населенню передбачене самоврядними повноваженнями; законодавчого визнання принципів взаємовідносин бюджетів сіл, селищ, міст районного значення з бюджетами районів і бюджетами районів у містах з міськими бюджетами. Корисними також слід визнати такі основні напрями реформування бюджетної системи: розширення податкової бази місцевих органів влади за рахунок введення податку на майно; надання місцевим органам влади більше прав з регулювання ставок, закріплених за місцевими бюджетами, вибору податків; збільшення коефіцієнту ставок податку з реклами, з курортного збору, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі; запровадження таких місцевих податків (зборів), як будівельний збір, ветеринарне обслуговування, забруднення довкілля; забезпечення фінансування в повному обсязі виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень<sup>12</sup>.

Вкрай необхідною також є більш чітка й повна законодавча регламентація визначення статусу та режиму об'єктів комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, що передбачає законодавче закріплення структури об'єктів комунальної власності з одночасним визначенням переліку об'єктів виключного права власності; формування обласної та районної комунальної власності, як власності населення відповідних регіонів і законодавче визначення порядку передачі до районної й обласної власності об'єктів, що функціонують в інтересах населення регіону в цілому. До того ж необхідно розробити обґрунтовані критерії розподілу власності між державою, різними ланками місцевих рад з урахуванням регіональних особливостей України, а також налагодити процедуру передачі об'єктів до комунальної власності.

За умов децентралізації виконавчої влади необхідно уникати або ж руйнувати поділ країни на райони-донори та райони-реципієнти. Управлінці кожної адміністративно-територіальної одиниці повинні розуміти, що саме від активності з реалізації власних програм залежить добробут її жителів. На жаль, в Україні сьогодні очевидно є ситуація, коли кожна місцева влада наповнює передусім державний, а не місцевий бюджет, і в підсумку може сподіватися лише на трансферти чи дотації з центру, що стимулює окремі регіони не до роботи, а до пасивного очікування державного фінансування.

Насамкінець важливо відзначити, що Україна як член Ради Європи має відповідні зобов'язання щодо здійсненні низки суто законодавчих кроків: детальна розробка та подальше втілення у життя послідовної стратегії децентралізації й ухвалення чіткого плану дій у сфері реформування місцевого самоврядування, включаючи підготовку масштабної адміністративно-територіальної реформи та вдосконалення законодавства щодо міст Києва та Севастополя; осучаснення системи місцевих фінансів і міжбюджетних відносин передусім у частині законодавства про місцеві податки та збори, муніципальну власність, оподаткування землі; прийняття законів і підзаконних актів, потрібних для посилення правового статусу та захисту обраних голів і членів місцевих рад; нормативно-правове забезпечення міжмуніципального співробітництва; розробка та прийняття ефективної державної стратегії регіонального розвитку. Вирішення цих питань відповідає проголошеному Україною курсу на інтеграцію до ЄС.

Отже, процес вдосконалення законодавства щодо децентралізації виконавчої влади в Україні досить складний. Узгодження на загальнодержавному рівні, правильність і чіт-

кість визначення стратегічного курсу, обґрунтованість очікуваних результатів, адекватність оцінки стимулюючих і гальмуючих сил, можливість залучити суспільство унапрямі розбудови сучасної системи здійснення влади — все це і визначає довготерміновий вимір успішності цього процесу.

Є сподівання, що Конституційна Асамблея, як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, при виконанні покладених на неї завдань врахує результати наукових досліджень з удосконалення законодавства щодо забезпечення децентралізації виконавчої влади.

**1.** *Успішні практики децентралізованого надання послуг:* набуваємо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід (Фаза I проекту: 2007–2009): Інформаційне видання. — К.: ТОВ РПЦ «Золоті ворота», 2009. — С. 7. **2.** *Бойко Ю.В.* Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова реформування місцевого самоврядування // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2010. — Вип. 48. — С. 181. **3.** *Пухтинський М.О.* Реформування системи місцевого самоврядування // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Відп. ред. І.А. Грицяк. — К.: «К.І.С.», 2009. — С. 183. **4.** *Сороковський В.С.* Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг. — К., 2009. — С. 58. **5.** *Галай А.* Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій у контексті децентралізації влади в Україні // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 7. — С. 32. **6.** *Абрам'юк І., Ткачук А.* Врегулювання механізмів участі громадян у управлінні громадою. — К.: Легальний статус, 2011. — С. 13. **7.** *Галай А.* Цит. праця. — С. 30. **8.** *Шах А., Шах С.* Новое видение управления на местном уровне и меняющиеся роли органов местного управления // Управление на местном уровне в развивающихся странах; Под ред. А. Шаха; Пер. с англ. — М.: Весь мир, 2004. — С. 24–25. **9.** *Воронов М.П., Скрипничук В.М.* Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування // Державне будівництво і місцеве самоврядування. — 2001. — Вип. 1. — С. 38. **10.** Там само. — С. 40. **11.** *Адміністративно-територіальний устрій України.* Історія. Сучасність. Перспективи / За заг. ред. О.В. Турчинова. — К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. — С. 82, 85. **12.** *Перошук З.* Удосконалення правового забезпечення самостійності місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування // Право України. — 2007. — № 12. — С. 77.