

УДК 352.001(477)

Н. В. Мішина

СУЧАСНІ ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розбудови демократичної держави в Україні підвищується увага до процесів децентралізації виконавчої влади, які тісно пов'язані з процесами зміцнення місцевого самоврядування. Президентом України було розроблено й подано до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін і доповнень до Конституції України, а парламентом та органами виконавчої влади, насамперед Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, прийнято низку нормативних актів, спрямованих на нормативне забезпечення цієї ініціативи Президента України.

Однак реформа ще триває, а її наукове забезпечення є надзвичайно актуальним. Справа в тому, що, по-перше, з огляду на кризові явища в державі реформа відбувається значно повільнішими темпами, ніж планувалося. По-друге, незважаючи на те, що реформу було оголошено навесні 2014 р., поки що не існує достатньої кількості праць з аналізом її етапів, концепції, мети тощо. Усе це робить підтримку децентралізаційних прагнень України не лише актуальною, а й нагальною.

Зазначимо, що в Україні є багато публікацій наукового й науково-практичного характеру, присвячених децентралізації. Їх можна умовно поділити на 2 групи. Публікації першої групи датуються початком 1990-х рр., коли після проголошення незалежності України активно обговорювалася ідея федеративного державного устрою (це пов'язано з іменами таких дослідників, як О. Копиленко, С. Адамович, О. Шаблій та інші). Друга група публікацій пов'язана із черговим етапом адміністративної реформи в Україні (роботи таких авторів, як В. Мішук, В. Литвін, О. Скрипнюк та інші). Більшість праць цього періоду розглядають децентралізацію через необхідність додання зусиль до реформування переважно органів виконавчої влади.

З огляду на те, що сучасні децентралізаційні ініціативи значно більшу увагу приділяють реформуванню місцевого самоврядування (а не органів

державної влади), заповнення відповідної прогалини є важливим науковим завданням.

Метою статті є аналіз пропозицій щодо сучасного етапу децентралізації публічної влади в Україні.

Дослідники, характеризуючи децентралізацію, часто використовують також терміни «деволюція», «делегування», «деконцентрація». На нашу думку, співвідношення між ними й поняттям «децентралізація» полягає в таких особливостях:

- деволюція характеризується переважно політичною складовою, тобто в разі здійснення деволюції публічної влади мова йде про надання місцевим органам політичної автономії, а разом із нею – нових повноважень і фінансових ресурсів для їхньої реалізації;

- децентрація характеризується переважно адміністративною складовою, тобто в разі здійснення децентрації публічної влади центральні органи залучають місцеві органи до здійснення їхніх повноважень, проте політичної автономії місцеві органи не отримують.

Як деволюція, так і децентрація передбачають перерозподіл повноважень між органами державної влади, натомість делегування може застосовуватися також до взаємовідносин органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Деволюція, децентрація та делегування є проявами децентралізації державної влади.

Проаналізувати презентовані й частково реалізовані в 2014 р. процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні можна на підставі нормотворчості відповідних органів державної влади.

1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [1].

Аналіз вступної частини Концепції свідчить, що основними проблемами визначено такі:

- погіршення якості й доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади, на досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, унаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [1].

Проаналізувавши цей перелік, можемо зазначити, що проблеми в ньому наведено не в порядку пріоритетності, їх не узагальнено, вони є різнопорядковими. Наприклад, навряд чи в один ряд мають потрапити надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади й фінансово-матеріальних ресурсів та зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду й ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Особливо за умови, що зношеність постачальних мереж стоїть вище, ніж зазначена централізація.

На нашу думку, це свідчить або про недостатню проробку Концепції, або про бажання надати їй популістського характеру.

Також привертає увагу те, що акцент робиться більше на реформуванні органів місцевого самоврядування, ніж на децентралізації органів виконавчої влади. Це може спричинити появу низки проблем, наприклад, підвищити ймовірність суперечок між місцевими органами виконавчої влади, що вже є «сильними», та органами місцевого самоврядування, які набудуть додаткових повноважень і матеріальних ресурсів.

Аналогічне зауваження можна адресувати проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)». Його було внесено до Верховної Ради України 26 червня 2014 р. за № 4178.

Нині Карта проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» на сайті Верховної Ради України містить таку інформацію:

- включено до порядку денного (2 вересня 2014 р.);

- головний комітет (Комітет з питань правової політики);

- останній етап проходження (проект відкликано 27 листопада 2014 р.) [2].

У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» зазначено: «Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу й

засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах. Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими й матеріальними ресурсами є вкрай важливим та економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці й практики-конституціоналісти. Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності одночасно з відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення» [3].

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. передбачав внесення змін і доповнень до низки статей Конституції України. Проте безпосередньо децентралізації органів виконавчої влади стосувалася пропозиція доповнити Конституцію України статтею 107.1 такого змісту:

«Стаття 107.1. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.

Представники Президента України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування й територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) спрямовують та організовують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;

4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Представники Президента України під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.

Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.

Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом» [4].

Також децентралізації органів виконавчої влади стосувалися пропозиції виключити з Основного Закону України статті про місцеві державні адміністрації. Очевидно, їх мали б замінити представники Президента України. Проте ясності в питання щодо цих представників з огляду на текст проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» не було внесено.

Зазначимо, що 7 липня 2014 р. проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» було доопрацьовано (реєстраційний № 4178-а). Однак змін щодо органів виконавчої влади в ньому не відбулося, вони стосувалися інших органів публічної влади [5].

Багато дослідників цілком слушно стверджують про можливість виникнення дисбалансу під час заміни місцевих державних адміністрацій (місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції) низкою органів, які не входять до вертикалі виконавчої влади.

Таким чином, як і згідно з Концепцією, здійснюється здебільшого реформа місцевого самоврядування, проте вона не балансується відповідною децентралізацією органів виконавчої влади. Однак посилення органів місцевого самоврядування саме по собі є позитивним прагненням, що сприятиме вирішенню низки проблемних питань членів територіальних громад. Проте з метою наголошення на децентралізації в державі муніципальна реформа має відбуватись паралельно з реформою адміністративною. Вести мову про повноцінну децентралізацію можна буде в разі одночасного посилення органів місцевого самоврядування за рахунок зменшення обсягу компетенції органів виконавчої влади.

Поки що в Україні спостерігаємо значно більше просування в напрямі реформування органів місцевого самоврядування, ніж органів виконавчої влади, особливо місцевих органів виконавчої влади. Таким чином, додаткового опрацювання потребує ця частина оголошеної реформи. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності визначення, який саме вид децентралізації (деволюція, деконцентрація або делегування) є оптимальним щодо виконавчої влади в сучасній Україні.

Література

1. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Карточка проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. № 4178-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. № 4178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305854>.

4. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : проект Закону України від 26 червня 2014 р. № 4178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : проект Закону України від 7 липня 2014 р. № 4178-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>.

А н о т а ц і я

Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу сучасних процесів децентралізації виконавчої влади та реформуванню місцевого самоврядування в Україні. Виявлено, що нині спостерігається значно більше просування в напрямі реформування органів місцевого самоврядування, ніж органів виконавчої влади, особливо місцевих органів виконавчої влади. Сформульовано висновки й перспективи подальших досліджень в означеному напрямі.

Ключові слова: публічна влада, виконавча влада, місцеве самоврядування, децентралізація, муніципальна реформа.

А н н о т а ц и я

Мішина Н. В. Современные процессы децентрализации исполнительной власти и реформирование местного самоуправления в Украине. – Статья.

Статья посвящена анализу современных процессов децентрализации исполнительной власти и реформированию местного самоуправления в Украине. Выявлено, что в настоящее время имеет место значительно большее продвижение в направлении реформирования органов местного самоуправления, чем органов исполнительной власти, особенно местных органов исполнительной власти. Сформулированы выводы и перспективы дальнейших исследований в обозначенном направлении.

Ключевые слова: публичная власть, исполнительная власть, местное самоуправление, децентрализация, муниципальная реформа.

S u m m a r y

Mishyna N. V. Modern processes of the executive power's decentralization and municipal reform in Ukraine. – Article.

This article analysis the modern processes of the executive power's decentralization and municipal reform in Ukraine. A lot of attention is paid to the fact that nowadays the municipal reform is much more active, than the administrative reform (the reform of the executive bodies, especially of the local executive bodies). The author concludes with the proposals how to improve the situation and formulates the perspectives of the future researches in the field.

Key words: public power, executive power, local government, decentralization, municipal reform.