

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначено напрями його вдосконалення в умовах децентралізації влади в Україні. Зазначено, що метою сучасного реформування місцевого самоврядування 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.

Доведено, що для підвищення ефективності роботи місцевих органів влади варто здійснити реформу адміністративно-територіального устрою держави. У межах децентралізації має бути встановлений баланс між владою на місцях, скорочена кількість чиновників і багатоланковість управління, переглянута структура влади на регіональному рівні.

З'ясовано, що складником реформування влади в Україні передбачено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, а також між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Вбачається за необхідне передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, на найближчий до людей рівень влади, а виконавчій владі залишити право контролю та нагляду за законністю.

Для досягнення мети створення повсюдного, самодостатнього місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів варто також, з одного боку, розширити повноваження місцевого самоврядування, з іншого – скоротити кількість повноважень, делегованих їм державою.

Наголошено на тому, що 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, що надасть змогу розширити фінансову базу органів місцевого самоврядування та ефективно здійснювати місцеву політику щодо виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування законодавством України.

Ключові слова: публічна влада, реформування місцевої влади, муніципалітет, територіальна громада, принцип субсидіарності, делеговані повноваження.

The problems of administrative-legal regulation of the local self-government bodies' activity in Ukraine are described and the directions of its improvement in the conditions of power's decentralization in Ukraine are determined in the article.

It is noted that the purpose of modern reform of local self-government should be to ensure its ability to independently resolve local issues at its own expense, that is, territorial communities should be endowed with greater resources, internal reserves to fulfill the tasks and functions assigned to them by the current legislation to address local issues.

It is proved that in order to increase the efficiency of work of local authorities it is necessary to carry out a reform of the administrative-territorial structure of the state. Within decentralization, a balance must be struck between local authorities, reduced number of officials and multifaceted governance, and revised government structure at the regional level.

It has been found out that the component of the reform of power in Ukraine is the division of powers between local self-government bodies and local executive bodies, as well as between local self-governments at different levels. It is considered necessary to transfer the basic powers of local state administrations to local self-government bodies, to the level closest to the people, and to the executive power to leave only the right of control and supervision of legality.

In order to achieve the goal of establishing a universal, self-sufficient local government in accordance with international standards, it is also necessary to expand the powers of local self-government on the one hand, and to reduce the number of powers delegated to them by the state.

It is emphasized that the state should promote the development of local self-government by delegating to it all the powers in all spheres of organization of human life with the simultaneous transfer of financial resources in the form of own income, which will allow to expand the financial base of local self-government bodies and effectively carry out local policies on the implementation of local policies assigned to local government by the legislation of Ukraine.

Key words: *public authority, reformation of local authority, municipality, territorial community, principle of subsidiarity, delegated powers.*

Вступ. 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 в 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.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначити шляхи його удосконалення в умовах децентралізації влади.

Результати дослідження. Найважливіші питання, заховані до відання місцевого самоврядування України, у загальному вигляді визначені Конституцією України, зокрема, ч. 1 ст. 143 Основного Закону [1]. В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади нині відбуваються зміни щодо розподілу повноважень органів державного управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування.

Сучасний розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [2, с. 44]. Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування, яке характеризується європейськими підходами до децентралізації та зміцненням влади на місцях, зумовлено 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 кожного окремого громадянина [3, с. 11].

Проведення реформи з децентралізації має на меті закладення і зміцнення зовсім нового правового підґрунтя для ефективної організації та здійснення державної влади, подальшого розвитку самоврядування на місцях, що виявляється у спроможності представників громад здійснювати регулювання справами, які мають суспільний характер, в інтересах населення територій. Як засвідчує досвід демократичних країн світу, надмірна централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієдздатності системи управління і, навпаки, саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування нині є найбільш ефективною формою організації державної влади розвинутих країн [4, с. 3].

В 2015 році в Україні було здійснено чергову спробу реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], автори якого серед аргументів прийняття цього закону називали такі, як децентралізація влади та розширення фінансової бази громад. На жаль, не всі ці твердження реалізовані нині. Прийнятий в 2015 році 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 більше 20 років так і не було прийнято. Хоча саме такий закон розширить можливість реалізації та забезпечить право територіальних громад на здійснення їх громадянами конституційного права на участь в управлінні державними та місцевими справами.

Взагалі Україна визначила 5 необхідних кроків для проведення реформи децентралізації влади: 1) визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; 2) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; 3) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; 4) визначити потребу в кількості ресурсів на кожному рівні; 5) зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [6].

Реалізація процесу децентралізації передбачає наявність механізмів, за допомогою яких досягається ефективна взаємодія всіх рівнів влади та забезпечення її балансу. Це роздержавлення власності, закріплення за територіальними громадами відповідної комунальної власності з гарантуванням її повноцінного використання, формування регіональних і місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини, організація ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади (судовий та спеціальні процедури: імпічмент, розпуск парламенту, режим надзвичайного стану, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо) [7, с. 36].

Реформування системи владних відносин на місцевому рівні є нагальною проблемою, необхідність вирішення якої зумовлена реаліями, що постали перед суспільством і державою на нинішньому етапі. При цьому належне вдосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної, ефективної, повсюдної системи місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад можливе за умови забезпечення комплексності та цілісності здійснюваних реформ [8, с. 8–10].

Для підвищення ефективності роботи місцевих органів влади слід скасувати багатоланковість, здійснивши, перш за все, реформу адміністративно-територіального устрою держави, в чому і зроблено перший крок із прийняттям Закону України «Про об'єднанні територіальні громади».

Наявний регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років минулого століття в інтересах централізованого управління, у зв'язку з чим значна частина територіальних одиниць нині позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів. Саме тому першим кроком реформування місцевого самоврядування в Україні може стати адміністративно-територіальна реформа, в рамках проведення якої необхідно дати визначення поняття територіального устрою України, встановити статус та ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Взагалі цей етап можна розглядати як базу для проведення децентралізації публічної влади та підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що недостатнім для здійснення дієвої реформи публічної влади є укрупнення територіальних одиниць. Саме по собі об'єднання в одну 5–6 або навіть більше територіальних громад ніяк не децентралізує, а навпаки, концентрує владу в загальному центрі ОТГ. Крім цього, частина центрів об'єднаних громад знаходяться в районних центрах та є найближчими до органів виконавчої влади – районних держадміністрацій. Тому в межах децентралізації має бути встановлений баланс між владою на місцях, скорочена кількість чиновників, багатоланковість управління та взагалі переглянута структура влади на регіональному рівні. Отже, для розвитку місцевого самоврядування в Україні та повної його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування необхідно удосконалити, обмежити або навіть повністю скасувати залежність регіонального самоврядування від районних та обласних державних адміністрацій.

Тому ще однією складовою частиною реформування влади в Україні передбачено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, а також між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Вбачається за

необхідне передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, на найближчий до людей рівень влади, а виконавчій владі залишити тільки право контролю та нагляду за законністю.

Для досягнення мети створення повсюдного, самодостатнього місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів варто також, з одного боку, розширити повноваження місцевого самоврядування, а з іншого – скоротити кількість повноважень, делегованих їм державою. Адже в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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, а також запровадити повноцінне регіональне самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення обласних та районних радами власних виконавчих органів, що надасть їм змогу самостійно виконувати функції, покладені законом на органи регіонального самоврядування, та виключить необхідність делегування ними повноважень до органів виконавчої влади [9, с. 247–250].

Реальна адміністративно-правова реформа, спрямована на підвищення ефективності місцевого самоврядування, неможлива і без реформування в галузі бюджетних відносин. Зміна адміністративно-територіального устрою чи перерозподіл повноважень не дадуть реального ефекту без децентралізації суспільних фінансів. Крім того, саме децентралізація суспільних фінансів надасть поштовх до реалізації й інших складників реформи публічної влади, зокрема і реформи територіального устрою, які будуть мати не примусовий, а значною мірою добровільний та раціональний характер.

Міжбюджетні відносини залишаються однією з головних проблем у взаємовідносинах між центральними органами державної влади й управління та місцевим самоврядуванням. Не можна сказати, що ця проблема залишається поза увагою представників держави чи місцевого самоврядування. Навпаки, майже щороку робляться спроби знайти її справедливе вирішення. Але щоразу після обговорення в засобах масової інформації, численних засідань та відповідних заяв місцеве самоврядування залишається без достатньої фінансової основи ефективного вирішення питань, що постають перед територіальною громадою [10, с. 85–89].

Податковий та Бюджетний кодекси України досі не забезпечують місцеве самоврядування достатньою фінансовою самостійністю, концентруючи більшість ресурсів на рівні держави. Підтвердженням цього є, наприклад, бюджет самодостатнього міста Харкова, до 50% доходів якого становлять офіційні трансферти, субвенції, субсидії, дотації вирівнювання з державного та обласного бюджетів.

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, що розширить фінансову базу органів місцевого самоврядування та надасть змогу ефективно здійснювати місцеву політику щодо виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування законодавством України. У зв'язку з цим необхідно внести суттєві зміни до законодавства України, зокрема до Бюджетного кодексу України, та додатково встановити власними доходами місцевого самоврядування: 100% податку на доходи фізичних осіб; 50% рентної плати за спеціальне використання води; 10% податку на додану вартість; 25% податку на прибуток підприємств всіх форм власності, окрім комунальної, що розташовані на території відповідної громади.

Ще однією проблемою місцевого самоврядування видається недостатній освітній рівень працівників та велика плінність кадрів. Тому вкрай важливими залишаються питання підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів, а також надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та залучення чиновників місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до програм із підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, основними напрямками подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади варто визначити: 1) розширення повноважень місцевого самоврядування та, відповідно, скорочення кількості повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування державою (делеговані повноваження не мають перевищувати 20–25% від загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад); 2) запровадження порядку укладання договорів на виконання делегованих повноважень зі 100%-им їх фінансуванням за рахунок державних бюджетних коштів; 3) розмежування повноважень між різними рівнями

місцевої влади на основі принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; забезпечення правової та організаційної спроможності місцевого самоврядування на всіх його рівнях; 4) укріплення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають спиратися на власні доходи відповідної територіальної громади, а обсяг власних доходів має відповідати функціям та повноваженням місцевого самоврядування. Фінансова самостійність і спроможність територіальних громад вирішувати місцеві питання мають стати не декларацією, а непорушним правилом для органів державної влади всіх рівнів; 5) реформування адміністративно-територіального устрою держави; 6) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами; 7) ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади префекта з функціями здійснення контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; 8) підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; 9) надання та всебічне забезпечення: а) права на звернення до Конституційного суду асоціаціям та іншим об'єднанням органів місцевого самоврядування з метою захисту прав місцевого самоврядування; б) права представницькому органу місцевого самоврядування на обов'язкове погодження питання щодо скорочення працівників на підприємствах, розташованих у межах відповідної територіальної громади, незалежно від форми власності в кількості більше 5% від загальної чисельності штатних працівників; в) права на формування місцевої (муніципальної) поліції з питань охорони суспільного порядку на вулицях населених пунктів та дотримання екологічних норм; г) права на створення місцевих (муніципальних) судів у складі трьох суддів на виборчій основі для розгляду справ місцевого характеру.

Підсумовуючи сказане, варто наголосити: 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.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. 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.
3. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. 21 с.
4. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : Київський національний економічний університет, 2005. 16 с.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. 5 необхідних кроків для проведення реформи. URL: http://decentralization.gov.ua/5_steps.
7. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9.
8. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування. *Голос України*. 2005. № 84. С. 8–10.
9. Кириченко Ю.М. Реформування місцевого самоврядування в Україні: сутність та основні напрямки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 247–250. URL: http://pap.in.ua/2_2013/Kyryuchenko.pdf.
10. Кириченко Ю.М. Рівень економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 85–89.