

О.В. Прієшкіна,
д.ю.н., професор, професор кафедри конституційного
права та правосуддя,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ОСОБЛИВА ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Після проголошення незалежності України та прийняття чинної Конституції України розпочалися радикальні процеси демократизації суспільства і держави, складовою частиною яких є визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні, яке нині стало реалією суспільного життя.

На сучасному етапі розвитку України найбільш ефективно реформування системи державно-управлінських відносин можливо лише шляхом децентралізації.

Децентралізація (від латинського *de* – “заперечення”, *centralize* – “середній, центральний”) означає “знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління” [1, с. 164].

Поняття “децентралізація державної влади” означає передачу або делегування державно-владних повноважень від центрального органу до місцевих органів влади. Саме тому проблема децентралізації державної влади є однією з найбільш важливих та найбільш складних, які породжують багато запитань та дискусій [2, с. 87].

Процес децентралізації публічної влади було задекларовано на законодавчому рівні ще на початку 90-х років ХХ століття з часу прийняття першого Закону про місцеве самоврядування від 7 грудня 1990 року, а у 2010–2013 роках відбулася централізація публічної влади, яка призвела до Революції Гідності, після якої розпочався процес переходу від декларації до реального впровадження децентралізації.

Незважаючи на те, що в першому читанні прийнята нова редакція Конституції України, в частині децентралізації схвалені нові закони “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про засади державної регіональної політики”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг”, “Про муніципальну

варту”, внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо фінансової децентралізації, а також розпочалося об’єднання територіальних громад, – залишаються чимало проблем децентралізації публічної влади.

Проблеми децентралізації та деконцентрації, проблеми взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, проблеми делегування повноважень знайшли своє відображення у наукових працях таких вчених-правознавців, як: О. Прієшкіна [3], В. Борденюк [4], Ж. Ведель [5], В. Авер’янов [6].

Серед основних проблем децентралізації публічної влади слід виділити наступні:

- незавершеність конституційного процесу щодо децентралізації;
- проблеми законодавчого забезпечення процесу децентралізації;
- проблеми адміністративно-територіального устрою у зв’язку з об’єднанням територіальних громад;
- незавершеність фінансової децентралізації;
- місцеві, локально-регіональні проблеми децентралізації, зокрема особливості трансформації місцевого самоврядування.

Водночас слід відзначити, що важливість та необхідність децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних документах – Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [7], Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [8], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], у якій серед основних завдань діяльності Кабінет Міністрів України визначив децентралізацію як одну з найважливіших реформ.

Для правового забезпечення децентралізації державної влади та розширення прав місцевого самоврядування необхідно перш за все прийняти Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, які мають бути одночасно розроблені та паралельно розглянуті Верховною Радою України і прийняті пакетом, а також ряд законів, в тому числі зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, Законів України “Про адміністративно-територіальний устрій”, “Про комунальну власність”, “Про місцеві податки та збори”, “Про місцеві вибори” тощо.

Вважаємо, що для вирішення колізійних ситуацій в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та в Законі України “Про місцеві державні адміністрації” передбачити положення, згідно з якими всі законодавчі колізії компетенцій між місцевими державними ад-

міністраціями та органами місцевого самоврядування повинні тлумачитися на користь місцевого самоврядування [10, с. 88].

Варто відмітити, що згідно законопроекту “Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади” ст. 132 Конституції України планується надати нового змісту: “Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [11].

Розширення рівня місцевого самоврядування в Україні до європейських стандартів приведе до демократизації нашого суспільства, залучення мільйонів громадян до управління державою та регіонами взагалі, прискорення адміністративно-територіальної реформи та виходу України із затяжної економічної кризи.

Саме реформа децентралізації передбачає збільшення кількості загальнодержавних податків та зборів, а також ту їх частину, яка залишається безпосередньо на місцевому рівні. Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, згідно з яким всі завдання повинні вирішуватися на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення являється ефективним.

Разом з тим, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Місцеві державні адміністрації будуть ліквідовані, а на їх місці з’являться префекти. Виписані для них повноваження передбачають контроль та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з огляду на дотримання Конституції та законів України. Законопроект передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Слід зауважити, що важливою умовою проведення муніципальної реформи та децентралізації являється закріплення гарантій щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. З 1 січня 2015 року вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в перспективі дозволяють зробити економічно самодостатніми та спроможними нові об’єднані територіальні громади.

Таким чином, можна зробити висновок, що децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних проблем та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, а одним із головних завдань є подальше роздержавлення органів місцевого самоврядування і децентралізація системи державної виконавчої влади.

Місьцеве самоврядування – це особлива форма децентралізованого управління держави, яка являє собою спроможність і можливість місцевого населення вирішувати питання, які пов'язані з власною життєдіяльністю, та не зачіпають компетенцію державних органів, а на сучасному етапі відносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади повинні будуватися на принципах взаємовигідного партнерства та взаємної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Большая экономическая энциклопедия / под ред. А.Н. Азри-мьяна. М.: Ин-т новой экономики, 1999. С. 179.
2. Прієшкіна О.В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування. *Право України*, 2006. №11. С. 87.
3. Там само.
4. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми. *Право України*, 2005. №1. С. 21-25.
5. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва: Прогресс, 1973. 512 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Факт, 2003. 384 с.
7. Про стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року №385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

9. Прієшкіна О.В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування. *Право України*, 2006. №11. С. 87.

10. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону (щодо децентралізації влади) від 01 липня 2015 року №2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812