

Заєць Анатолій Павлович,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: РЕАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ЧИ ПОЛІТИЧНЕ КЛІШЕ?

Потреба у децентралізації влади в Україні гостро відчувалась з перших днів здобуття незалежності. Стара політична система здійснення влади, що базувалась на адміністративно-командному стилі управління у відносинах органів державної влади з місцевим самоврядуванням потребувала нагальних змін.

Важливими віхами на цьому шляху стало прийняття 30 червня 1996 року нової Конституції, яка визнала і гарантувала місцеве самоврядування, закріпила право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, підписання 6 листопада 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року і з 1 січня 1998 року набрала чинності для України), початок у 2014 році реформи децентралізації. Справедливо підкреслювалося, що «[т]ривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни», а наслідками «політики тотальної централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень» [1].

Реформа децентралізації, яка проводилась на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та плану заходів щодо її реалізації [2], сприяла не тільки укрупненню громад і реформуванню районів. В ході цієї реформи були прийняті важливі закони: «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» [3], «Про співробітництво територіальних громад» [4], «Про засади державної регіональної політики» [5], зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, на основі яких були розширені повноваження органів місцевого самоврядування, оптимізована процедура надання адміністративних послуг, суттєво зміцнені фінансові основи місцевого самоврядування. Важливим позитивним фактором є пробудження місцевих громад, висока активність їх мешканців, спрямована на підвищення ролі громад у вирішенні питань розвитку і життєзабезпечення їх територій.

Втім перелік позитивних змін не є надто великим. В останні роки хід реформи децентралізації уповільнився. А по деяких напрямках ми спостерігаємо навіть від'ємні тенденції. Залишається чимало бар'єрів, які потрібно здолати на цьому шляху. Як уявляється, до цього часу в українському політикумі не подолано побоювання щодо небезпеки надання місцевому самоврядуванню справжньої самостійності, що було підігрите, сказати по правді, не зовсім правильним витрачанням громадами коштів, отриманих ними в результаті передачі значних фінансових коштів у процесі зміцнення фінансової незалежності громад. Але з'являються й нові перешкоди, які сповільнюють розвиток місцевого самоврядування.

Найперше, про що слід сказати, це те, що залишається невирішеним цілий ряд конституційно-правових і законодавчих проблем, пов'язаних з належним функціонуванням місцевого самоврядування на низовому, регіональному і субрегіональному рівнях. Чи не найбільшою перешкодою залишається незавершене реформування конституційно-правової моделі місцевого самоврядування, а саме затримка упродовж багатьох років з внесенням змін до Конституції України в частині децентралізації влади в Україні. Це серйозно стримує впровадження європейської моделі місцевого самоврядування як на регіональному, так і на субрегіональному рівнях, робить неможливим реформування виконавчої влади на районному рівні та перешкоджає створенню системи цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування з боку виконавчої влади.

Цілком очевидно, що наблизитись до європейських стандартів організації місцевого самоврядування без змін до Конституції України навряд чи вдасться. Адже для цього потрібне перетворення місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу, позбавлення їх повноважень по соціально-економічному розвитку

відповідних територій і передача цих повноважень місцевому самоврядуванню на засадах повноти, субсидіарності, повсюдності, організаційної, кадрової та фінансової автономії. В умовах дії воєнного стану ми, на жаль, не наближаємось, а віддаляємось від цієї мети. Заборона внесення змін до Конституції України в умовах дії воєнного стану поєднується з обмеженнями місцевого самоврядування через створення воєнних адміністрацій. Так, після оголошення воєнного стану 24 лютого 2022 року в Україні було утворено 184 військових адміністрацій населених пунктів, які перебрали на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування. З них 61 діє у містах, враховуючи Київську міську військову адміністрацію, 59 – у селищах та 64 – у селах [6]. Існує практика утворення військових адміністрацій у громадах, у яких бойові дії давно припинились, або взагалі не проводились. Це суперечить принципу домірності заходів забезпечення законності в їхній діяльності.

Щодо створення системи цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування з боку виконавчої влади, то тут також існує низка проблем. Почнемо з того, що на сьогодні не існує детально виписаної процедури здійснення адміністративного нагляду за законністю діяльності місцевого самоврядування, що не сприяє належному здійсненню адміністративного нагляду і його ефективності. Галузеві закони, що передбачають адміністративний нагляд у сфері містобудування, охорони земель, регуляторної політики тощо також не містять таких процедур. Необхідними є зміни до чинного законодавства з деталізацією вказаної процедури.

Певним кроком до заповнення цієї прогалини вважалось прийняття нового закону про внесення змін до чинного закону про місцеві державні адміністрації, проект якого розробляється з 2020 року народними депутатами України (проект №4298 від 30.12.2020) [7], однак у тому вигляді, в якому він існує на сьогодні, він викликає чимало запитань. Зокрема, він передбачає наділення місцевих державних адміністрацій галузевими повноваженнями, які значною мірою перегукуються з повноваженнями місцевого самоврядування. В умовах, коли місцеві державні адміністрації до того ж виконують делеговані органами місцевого самоврядування повноваження, а повноваження місцевого самоврядування не урегульовані на засадах субсидіарності, адміністративний нагляд з боку місцевих державних

адміністрації межує з втручанням у справи місцевого самоврядування. Крім того, цим проектом пропонується запровадити адміністративний нагляд після завершення воєнного стану, чим консервується стан невизначеності щодо процедур адміністративного нагляду.

Початок з 28 лютого 2022 року процедури вступу України до Європейського Союзу пов'язаний з необхідністю виконання рекомендацій Європейської комісії, яка у Висновку щодо відкриття переговорів з Україною стосовно набуття членства в ЄС зазначила, що «[с]лід також продовжити роботу з надання статусу юридичної особи публічного права громадам на основі європейської практики» [8]. Задля виконання цього завдання необхідні зміни до цілої низки законів України. Без таких змін статусу громад навряд чи можливо досягти їх справжньої автономії.

Отже, реалізація реформи децентралізації влади потребує серйозних зусиль, системного підходу з тим, щоб існуючі напрацювання і позитивні зміни стали незворотними.

Список використаних джерел

1. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vyguaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та плану заходів щодо її реалізації. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18. Ст. 831.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 734. Ст. 91.
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. С. 2544. Ст. 1167.
5. Про зміни до Бюджетного і Податкового кодексу : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 721. Ст. 90.
6. Максимова В. Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану? *Чесно*. URL: <https://www.chesno.org/post/5824/>
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
8. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf