

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Антонюк О. М.,

аспірантка кафедри господарського та адміністративного права

факультету соціології і права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ORCID ID: 0000-0002-2835-4703

Статтю присвячено визначенню нормативно-правового підґрунтя здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні та окресленню на цій підставі подальших напрямів розвитку законодавства у відповідній сфері.

Автором охарактеризовано положення актів стратегічного характеру у сфері здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади. Обґрунтовано, що в Україні заплановано поступове утворення трьох рівнів організації системи органів публічного управління: державний, регіональний та місцевий. Доведено, що оптимізація організації публічної влади на місцях має здійснюватися за рахунок укрупнення територій та об'єднання громад із метою забезпечення спроможності останніх, а також розширення повноважень органів місцевого самоврядування та звуження повноважень місцевих державних адміністрацій та інших державних місцевих органів виконавчої влади.

Досліджено проекти законів, прийняття яких слід визнати нагальною необхідністю для подальшого здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади. Аргументовано, що до таких віднесено прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», в якому слід закласти конституційно-правові засади організації органів виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому. Доведено, що прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» є необхідним з огляду на потребу визначити засади утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів тощо.

Автором визначено головні здобутки у сфері нормативно-правового регулювання здійснення реформи децентралізації виконавчої влади. Обґрунтовано, що до таких здобутків слід віднести поступову передачу функцій щодо надання адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування. Встановлено, що система органів виконавчої влади на місцевому рівні організована таким чином, щоб забезпечити максимальну участь населення у прийнятті управлінських рішень в різних сферах, а також щоб забезпечити підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, акти стратегічного характеру, нормативно-правове підґрунтя.

Постановка проблеми. Досліджуючи сучасний етап реформування органів виконавчої влади в аспекті децентралізації влади, необхідно зазначити, що таке реформування має нормативно-правове підґрунтя, яке визначає основні мету та завдання, шляхи та способи здійснення реформи у цій сфері. Слід зазначити, що з початку здійснення реформи децентралізації влади було розроблено та прийнято цілу низку правових актів стратегічного та нормативного характеру, у яких визначено концепції та завдання здійснення реформи, створено правове підґрунтя для передачі частини повноважень до органів місцевого самоврядування, підвищення спроможності останніх тощо. Водночас залишаються нереалізованими деякі поставлені завдання децентралізації та неурегульовані окремі сфери здійснення такої реформи.

Отже, досліджуючи питання щодо нормативно-правового підґрунтя здійснення реформи децентралізації влади в Україні, можна визначити подальші перспективи розвитку законодавства у цій сфері, що виявляється необхідним з огляду на існування ряду невирішених завдань.

Аналіз останніх дослідження. У науковій літературі окремі аспекти нормативно-правового регулювання реформи децентралізації влади досліджували такі науковці, як Н.О. Горобець, В.В. Савенок, Є.В. Страшок, О.А. Троян, І.В. Хребтій та інші. Разом із тим у вітчизняній науці адміністративного права недостатньо актуальних наукових розробок у сфері визначення сучасного стану та перспектив розвитку законодавства, що регулює здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади.

Постановка завдання дослідження. Метою статті є визначення нормативно-правового підґрунтя здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні та встановлення на цій підставі подальших перспектив розвитку законодавства у відповідній сфері. Для досягнення поставленої мети виконано такі завдання: 1) охарактеризовано положення актів стратегічного характеру у сфері здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади; 2) досліджено проекти законів, прийняття яких слід визнати нагальною необхідністю для подальшого здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади; 3) визначено головні здобутки у сфері нормативно-правового регулювання здійснення реформи децентралізації виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що новий етап здійснення реформи децентралізації публічної влади розпочався зі схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України у квітні 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Проте про наявність проблем у сфері організації місцевого самоврядування та необхідність у зв'язку із цим проведення реформи децентралізації влади заговорили задовго до цього.

Зокрема, учасники парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», які відбулися 12 жовтня 2005 року, відзначали, що система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою, як зазначалось під час парламентських слухань, є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу у управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя [2].

За результатом проведення парламентських слухань було надано ряд рекомендацій, серед яких – розглянути та прийняти законодавчі акти (які, у свою чергу, рекомендовано розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України) щодо проведення в Україні реформ, спрямованих на розвиток ефективного місцевого самоврядування та запровадження раціональної системи державного управління, зокрема, закони з питань адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, служби в органах місцевого самоврядування, про внесення змін до бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення правової, матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування [2].

Водночас між постановленням завдання та початком його реалізації минуло біля 10 років. При цьому деякі із законопроектів досі залишаються неприйнятими.

Як правильно звертають увагу у колективній монографії, присвяченій територіальним громадам в умовах децентралізації, станом на 2020 рік не прийняті законопроекти «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» тощо. Ці та інші законопроекти є зареєстрованими у Верховній Раді України. Передбаченими Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні є також внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», а також прийняття закону про місцеві органи виконавчої влади [3, с. 26].

Слід зазначити, що законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [4] був поданий на розгляд Верховної Ради України у грудні 2019 року. Вказаний законопроект пропонував закріпити в Конституції України засади організації адміністративно-територіального устрою в Україні, а також зміни щодо децентралізації державної влади в Україні, удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Водночас, попри позитивний висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, законопроект був відкликаний у січні 2020 року.

Інший законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [5] був поданий на розгляд Верховної Ради України у січні 2020 року. Метою його прийняття розробники зазначили законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Однак, за висновком Головного науково-експертного управління, законопроект не відповідає положенням Конституції України, що є підставою для його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи без включення законопроекту до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні. Відповідно, вже у березні 2020 року законопроект було відкликано.

Водночас слід зауважити, що деякі важливі кроки у сфері нормативно-правового забезпечення процесу здійснення реформи децентралізації в Україні вже зроблені. Зокрема, реформа децентралізації публічної влади, її мета, завдання, основні принципи реалізації визначено у різних державних стратегічних актах.

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, здійснення реформи децентралізації та державного управління передбачено також в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Метою реформи державного управління у цій Стратегії визначено побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [6].

Також 6 серпня 2014 р. постановою Кабінету Міністрів України № 385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, в якій, зокрема, зазначалось, що Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища [7].

Важливим кроком у напрямку нормативно-правового забезпечення здійснення реформи децентралізації було прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про засади державної регіональної політики» [8]. Статтею 2 цього Закону регламентовано, що метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Крім того, необхідно згадати розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. Цією Концепцією, крім іншого, заплановано поступову передачу функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності до органів місцевого самоврядування. Залежно від змісту конкретної функції функція з реалізації державної політики може бути передана іншим суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування в рамках децентралізації окремих повноважень, або визнана недоцільною для виконання державою [9].

Досліджуючи питання нормативно-правового підґрунтя здійснення реформи децентралізації публічної влади, необхідно зауважити, що одним із перших законів, прийнятих у межах здійснення реформи децентралізації публічної влади, став Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [10]. Цей Закон визначив правові засади укладення договору про співробітництво між різними територіальними громадами з метою реалізації спільних проєктів у сфері соціально-економічного, культурного розвитку тощо. Тобто основною ідеєю Закону є надання можливості територіальним громадам на основі поєднання ресурсів, матеріально-технічної бази тощо забезпечувати реалізацію спільних проєктів, необхідних для розвитку відповідних територіальних громад, досягнення інших цілей у сфері соціально-економічного та іншого розвитку територій.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом, який визначає окремі аспекти здійснення реформи децентралізації публічної влади, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11]. Положення цього Закону спрямовані на забезпечення процесу об'єднання територіальних громад на засадах добровільності, економічної ефективності, повсюдності та ін., з метою формування спроможної об'єднаної територіальної громади. Закон також визначає порядок такого об'єднання, формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади тощо.

Варто зауважити, що станом на початок квітня 2021 року в Україні утворено 1470 об'єднаних громад (без урахування тимчасово окупованих територій), з яких 410 міських, 433 селищних та 627 сільських. Крім того, 87 територіальних громад уклали 46 договорів про міжмуніципальне співробітництво [12].

Говорячи про реформу децентралізації влади, не можна оминати увагою Закон, яким внесено зміни до Бюджетного кодексу України [13], яким по-новому урегульовано міжбюджетні відносини. Зокрема, одним із нововведень цього Закону стало розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;

- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%) тощо.

Таким чином, значна увага приділяється саме удосконаленню діяльності органів місцевого самоврядування, на які у межах проведення реформи децентралізації влади передбачається покладення повноважень щодо надання адміністративних послуг, контрольних повноважень у сфері господарської діяльності, передача деяких об'єктів з державної до комунальної власності тощо. Для цього визначено шляхи підвищення спроможності органів місцевого самоврядування щодо виконання покладених на них повноважень, зокрема, шляхом об'єднання територіальних громад або їх співробітництва на основі договору, а також шляхом розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що завдяки фінансовій децентралізації суттєво підвищилась доходність місцевих бюджетів, а частка трансфертів з державного бюджету скоротилася. Зокрема, у 2020 році частка трансфертів скоротилася майже до 20 відсотків у той час, як у 2019 році вона складала біля 35 відсотків, а у 2018 році досягала майже 35 відсотків [12].

Крім того, нормативно-правовою основою здійснення реформи децентралізації публічної влади є закони України, якими внесено відповідні зміни та доповнення, зокрема, до законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері децентралізації влади, а саме: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [14], «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [15], «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [16] тощо.

Аналіз цих нормативно-правових актів показує, що до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено здійснення державної реєстрації права власності або іншого речового права, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Визначаючи напрями удосконалення законодавства у сфері регулювання децентралізації влади, у науковій літературі наголошується на важливості створення інституту префектів для ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом прийняття Закону України «Про префектів» [17, с. 46], а також для кращого впровадження функцій децентралізації влади та надання максимальних можливостей для самоврядування потрібно прийняти низку законів України, зокрема: «Про місцеву службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальні варти», «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування» [18, с. 18] тощо.

У цілому погоджуючись із вищезазначеним, важливо, розробляючи конкретні пропозиції щодо удосконалення відповідного законодавства, враховувати такі умови децентралізації влади: 1) розширення повноважень органів місцевого самоврядування повинно супроводжуватися наданням (доступністю) необхідних ресурсів (фінансових, матеріально-технічних тощо); у протилежному випадку процес децентралізації не відбудеться, оскільки органи місцевого самоврядування будуть позбавлені спроможності виконувати надані їм де-юре повноваження; 2) передача повноважень та ресурсів від центру до органів на місцях здійснюється для того, щоб підвищити рівень участі громадян у здійсненні публічного управління, оскільки вважається, що місцеві мешканці більш обізнані з проблемами та завданнями, вирішення яких потрібне в першу чергу.

Висновки. Виходячи із проведеного вище аналізу нормативно-правових засад у сфері регулювання реформи децентралізації органів виконавчої влади, можна визначити такі основні особливості вказаної реформи: 1) утворення трьох рівнів організації системи органів публічного управління (державний, регіональний та місцевий); 2) оптимізація організації публічної влади на місцях, головним чином, за рахунок укрупнення територій та об'єднання громад з метою забезпечення спроможності останніх, а також розширення повноважень органів місцевого самоврядування та звуження повноважень місцевих державних адміністрацій та інших державних місцевих органів виконавчої влади; 3) здійснення реформи децентралізації супроводжується запровадженням заходів дерегуляції з одночасною передачею деяких контрольних повноважень у сфері господарської діяльності до виконавчих органів місцевого самоврядування; 4) поступова передача функцій щодо надання адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування; 5) організація органів виконавчої влади на місцевому рівні таким чином, щоб забезпечити максимальну участь населення у прийнятті управлінських рішень

в різних сферах, а також щоб забезпечити підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг.

Перспективами подальшого розвитку законодавства у цій сфері має стати: по-перше, прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», в якому слід закласти конституційно-правові засади організації органів виконавчої влади на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому, а також визначити засади розмежування повноважень між місцевими державними органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад; по-друге, прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів тощо.

Antonyuk O. The legal entities of the building reforms of decentralization executive bodies in Ukraine

The article is devoted to determining the legal basis for the implementation of the reform of decentralization of executive bodies in Ukraine, and establishing on this basis further prospects for the development of legislation in this area.

The author describes the provisions of strategic acts in the field of decentralization reform of executive bodies. It is substantiated that in Ukraine it is planned to gradually form three levels of organization of the system of public administration bodies – state, regional and local. It is proved that the optimization of the organization of public authorities on the ground should be carried out by consolidating territories and uniting communities to ensure the capacity of the latter, as well as expanding the powers of local governments and narrowing the powers of local state administrations and other local executive bodies.

Draft laws have been studied, the adoption of which should be recognized as an urgent need for further reform of the decentralization of executive bodies. It is argued that such laws include the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)", which should lay the constitutional and legal foundations for the organization of executive bodies at the state, regional and local. It is proved that the adoption of the Law of Ukraine *On Administrative-Territorial System of Ukraine* is necessary given the need to determine the principles of formation and liquidation of administrative-territorial units, establishment and change of boundaries of administrative-territorial units and settlements, etc.

The author identifies the main achievements in the field of legal regulation of the reform of decentralization of executive power. Reasoned gradual transfer of functions related to the provision of administrative services to local governments. It is established that the organization of executive bodies at the local level in such a way as to ensure maximum participation of the population in management decisions in various areas, as well as to ensure increased efficiency and quality of administrative services.

Key words: reform of decentralization of power, executive bodies, local self-government bodies, acts of strategic nature, normative-legal basis.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 № 3227-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-IV#Text>.
3. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія; за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проєкт Закону від 13.12.2019 реєстр. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
5. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проєкт Закону від 24.01.2020 реєстр. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>.
8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
9. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text>.
10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
12. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади : інформація Міністерства розвитку громад та територій України станом на 09.04.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14.03.2017 № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19#Text>.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 26.11.2015 № 835-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19#Text>.
16. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 26.11.2015 № 834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19#n478>.
17. Ухач В., Сирко У. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект). *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 42-48.
18. Коркуна О.І., Коркуна І.І., Цільник О.Я. Нормативно-правове забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Вип. 2(136). С. 16–19.