

Рижий А.В.

*аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичний приватний університет*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми: Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі державного управління, підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1], з дотриманням принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності, що дає можливість збільшення надходжень до місцевих бюджетів, планування та розподіл коштів на потреби громад [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Н.А. Степанюк, у своїй роботі дослідила теоретичні проблеми визначення поняття децентралізації, її сутність, види та сучасний стан впровадження децентралізації в Україні [3].

Заслуговує на увагу дослідження О.М. Соколової, А.В. Ковальчук стосовно задач фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління [4].

Ретельно питання зарубіжного досвіду позитивних та негативних сторін децентралізації, а також визначення шляхів впровадження реформ з децентралізації влади в Україні досліджувалось у наукових роботах Н.Г. Пігуль та О.В. Лютою [5].

В своїй монографії О.В. Батанов приділив увагу теоретичним аспектам організації муніципальної влади в Україні. Показано генезис становлення наукових знань про муніципальну владу у вітчизняній та зарубіжній політико-правовій думці. Автор розкрив правову природу муніципальної влади, як інституту сучасного конституційного права, таким поняттям, як суб'єктно-об'єктна та функціональна характеристика муніципальної влади. Дослідив теоре-

тичні та практичні проблеми співвідношення муніципальної та державної влади, політико-правові аспекти взаємодії муніципальної влади та людини у світлі вітчизняного досвіду та міжнародних стандартів місцевого самоврядування. В роботі висвітлено проблеми становлення муніципальної влади в контексті реалізації принципу верховенства права у місцевому самоврядуванні в Україні [6].

Але не дивлячись на наявність великої кількості наукових досліджень з цього питання, численні зміни, що вносяться до законодавства, з приводу організації процесу децентралізації, залишаються багато невирішених питань – зокрема, навіть, немає чіткого визначення самого терміну «децентралізація» та, як похідного від нього – «фінансова децентралізація», що викликає необхідність їх закріплення на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу. Україна, як демократична держава, що обрала курс на Євроінтеграцію, одним із трьох першочергових напрямків реформ визначила саме децентралізацію. Для успішного впровадження таких реформ потрібний науково-теоретичний аналіз [7].

Зробимо дослідження змісту поняття «децентралізації».

Згідно словника іноземних мов децентралізація має значення – «знищення, скасування, або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [8].

На думку С.В. Трусина зміст децентралізації полягає в передачі деяких повноважень уряду, або його органів представникам територіальних громад, не залежних ні від уряду, ні від його органів. До ознак децентралізації можуть бути віднесені: а) максимальне набли-

ження до об'єктів; б) самостійність в прийнятті рішень; в) забезпеченість ресурсами; г) доступність громадської участі та контролю; д) саморегулювання; е) інституційна перебудова. Децентралізація – є сукупністю принципів або механізмів, встановлених на рівні законів, а не конституції, які передають (делегують) повноваження місцевим органам влади, місцевим об'єднанням, або децентралізованим одиницям [9].

В Україні вперше поняття децентралізації було застосовано в Конституції Української народної республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року. Так в ст. 5 вищевказаного документа було закріплено: «5. Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації [10]».

В 1990 року було застосовано поняття децентралізації при ухваленні Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» № 533-ХІІ від 07.12.1990 р. [11]. Так ст. 3 Закону наголошувала, що одним із основних принципів місцевого самоврядування є оптимальна децентралізація. Тлумачень цього поняття законодавцем додано до Закону не було. В прийнятому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» за № 280/97-ВР, 21.05.1997р.[12] і до теперішнього часу поняття децентралізація взагалі не застосовується.

Під час проведення реформ децентралізації, на сьогоднішній день, необхідно виробити модель взаємного співробітництва між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Важливим ланцюгом в таких взаємовідносинах в процесах реформування системи державного управління є фінансова децентралізація, яка повинна забезпечити економічне зростання регіонів.

У вчених немає чіткого та єдиного підходу то тлумачення змісту терміна «фінансова децентралізація», його ототожнюють з такими термінами, як «фіскальна децентралізація»,

«бюджетна децентралізація», «бюджетно-податкова децентралізація» тощо .

У західній науці частіше вживається термін фіскальна децентралізація. У зарубіжних країнах вона реалізовується шляхом: самофінансування за рахунок збирання плати за надані послуг зі споживачів, застосовування схеми спільного фінансування послуг через грошові та трудові необхідні та бажані умови. До необхідних умов належать: політична автономія, яка забезпечується шляхом обрання рад на місцевих виборах, призначення за погодженням з радою на ключові посади керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх відповідальність перед населенням. Іншими необхідними умовами фіскальної децентралізації є відповідальність у видатковій сфері, значний обсяг податкових повноважень, бюджетна автономія, прозорість. До бажаних умов відноситься: свобода від надмірного контролю над видатками з боку центрального уряду; безумовні трансферти від центрального уряду; повноваження у сфері здійснення запозичень [13].

Вчені трактують поняття «фіскальна децентралізація» або «бюджетно-податкова децентралізація» неоднаково. Так, автори так званої Зеленої книги (Green Paper) «Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування» пропонують визначення: «Бюджетна децентралізація – як процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальностей) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформації чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження. Бюджетна децентралізація також є передачею повноважень від вищих органів управління до нижчих, наприклад, від регіональних до муніципальних або місцевих [14]».

В зв'язку з тим, що фінансова децентралізація є процесом передання повноважень від центральних до місцевих органів влади, треба взяти до уваги, що питання бюджетної децентралізації найскладніше у сфері управління фінансами. Незважаючи на те що для вирішення тих чи інших питань існує нагальна потреба передати повноваження на нижчий рівень влади, органи нижчого рівня, як правило, не мають достатніх коштів для реалізації своїх нових бюджетних повноважень [15].

Для нашої держави процес фінансової децентралізації повинен бути спрямований на підвищення фінансової спроможності кожного регіону, а не на задоволення політичних амбіцій. У своїй праці С.А. Романюк виклав таку точку зору, яка заслуговує на увагу: « в Україні децентралізація розглядається виключно з політичних мотивів розподілу владних повноважень, як спосіб отримати більше повноважень і фінансових ресурсів під них [16]».

Але ж першочергово ідея взаємозв'язку фінансової, адміністративної та політичної децентралізації сформована для більш ефективного надання й максимальної локалізації адміністративних послуг до місцевого населення. Ця концепція в ідеалі покликана найбільш результативно ідентифікувати та вирішувати місцеві завдання, забезпечувати фінансову самостійність і спроможність місцевих громад [3].

Процес децентралізації є дуже складним і може бути як перспективним так і проблематичним для розвитку України. Треба чітко розуміти, що тільки якщо буде сильна держава в економічному та політичному сенсі, якщо запорукою держави буде верховенство права, то процес децентралізації буде ефективним для всіх регіонів країни.

А ось слабкість держави стимулює «сильні» громади (з відносно високим економічним потенціалом, впливовими бізнес-групами, що формують стійкі неформальні правила і зв'язки всередині громад) шукати ренти не тільки на власній території, але й отримувати її від держави. Це пору-

шує засади справедливості в країні, негативно впливає на її економічний розвиток. Зруйнувати подібну стабільність у відносинах слабка держава не спроможна. «Слабкі» ж громади, особливо подрібнені, втрачають можливість взагалі бути почутими «слабкою» державою, а їх соціально – економічне становище цілком попадає в залежність від обсягів фінансових ресурсів. Власна слабкість разом з відсутністю довіри до «слабкої» держави безальтернативно виштовхує їх на периферію розвитку [16]. Тобто повинне бути рівність: сильна держава-сильна громада.

Тому можемо зробити висновок, що з одного боку децентралізація має сприяти економічному розвитку регіонів, а з другого, вимагає від держави створення цивілізованих умов надання адміністративних послуг населенню і бізнесу, а також формуванні та впровадженні стандартів надання соціальних та інших видів публічних послуг [16]. Все це у сукупності складає основу динамічного розвитку демократичної та фінансово забезпеченої країни.

Висновки. Опираючись на досвід вчених, враховуючи усі позитивні сторони визначень, та беручи до уваги особливість розвитку України, доцільно було б привести до одного знаменника в українському законодавстві терміни «децентралізація» та «фінансова децентралізація». З цієї метою пропонується законодавчо закріпити терміни, які постійно використовуються в нормативних актах України але ж не мають точного, єдиного тлумачення.

Для досягнення цієї мети доцільно:

1. Доповнити ч.1.ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Основні терміни, використані в цьому Законі) абзацами 27,28, та викласти у наступній редакції:

«– Децентралізація – це фінансові, адміністративні, політичні процеси, спрямовані для зростання економічного та соціального розвитку регіонів .

– Фінансова децентралізація – це розподіл фінансових (бюджетних) ресурсів та відповідальності за їх використання між централь-

ними органами влади та органами місцевого самоврядування (громадами)».

2. Доповнити ч. 1. ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Основні принципи місцевого самоврядування) абзацом 11, та викласти у наступній редакції: «фінансової децентралізації».

Анотація

В статті досліджено сутність поняття децентралізації, фінансової децентралізації на підставі аналізу праці зарубіжних та вітчизняних науковців.

Проаналізовано виникнення поняття децентралізації в Україні, а також подальше його використання в законодавстві країни.

Вказано на важливість фінансової децентралізації в процесах реформування системи державного управління, як запоруки забезпечення економічного зростання регіонів.

Визначені позитивні аспекти фінансової децентралізації та імовірні погрози при здійсненні реформи. Привернуто увагу до неприпустимості задоволення особистих політичних потреб при проведенні реформи децентралізації та використання принципу фінансової децентралізації тільки для забезпечення фінансової самостійності і спроможності місцевих громад.

Досліджено діюче законодавство України, та запропоновано внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та додати до основи принципів місцевого самоврядування – фінансову децентралізацію. В зв'язку з відсутністю законодавчого тлумачення, внести зміни до основних термінів Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» таких термінів, як децентралізація та фінансова децентралізація. Вказано на необхідність чіткого законодавчого закріплення повноважень та відповідальності учасників усіх рівнів публічного управління.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, фінансові ресурси, регіони.

Rizhyi A.V. Legal aspects of decentralization in Ukraine Summary

The article examines the essence of the concept of decentralization, financial decentralization based on the analysis of the work of foreign and domestic scientists.

The article analyzes the emergence of the concept of decentralization in Ukraine, as well as its further use in the country's legislation.

The importance of financial decentralization in the process of reforming the public administration system is pointed out as a guarantee of ensuring the economic growth of the regions.

The positive aspects of financial decentralization and probable threats in the implementation of the reform are identified. Attention is drawn to the inadmissibility of meeting personal political needs in the implementation of the decentralization reform and the use of the principle of financial decentralization only to ensure financial independence and the ability of local communities.

The current legislation of Ukraine was investigated, and it was proposed to amend the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», and add financial decentralization to the basic principles of local self-government. Due to the lack of legislative interpretation, amend the basic terms of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», such terms as decentralization and financial decentralization. The need for a clear legislative consolidation of the powers and responsibilities of participants at all levels of public administration is indicated.

Key words: decentralization, financial decentralization, local self-government, financial resources, regions.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. за № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
3. Степанюк Н.А. Децентралізація в системі управління національною економікою. *Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics»*. 2018. № 7. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua/decentralization-in-the-system-of-national-economy-management>.
4. Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4 URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/03055491-6112-48aa-87dc-dbcaeba697f5.pdf>.
5. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Гроші, фінанси і кредит*. 2016. № 9 URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії і практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. М.О. Баймуратов. К., 2010 р. 656 с.
7. Калиновський Б.В. Конституційні засади новітнього етапу децентралізації в Україні. *Збірники наукових праць, матеріали конференцій (семінірів, круглих столів)*. 2015. URL: http://elar.naiaiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8097/1/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%86%20%D0%A0%D0%95%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%98%20%D0%A7%201_p089-092.pdf.
8. Морозов С.М., Шкарапута Л.М. (уклад.) Словник іншомовних слів. Національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ : Наукова думка. 2000. 164 с. URL : <https://drive.google.com/file/d/0B4gL7dSkTPlV0Zqb3E5a0ZGOTQ/view>.
9. Трусин С.В. «Централізація–децентралізація: управленческий аспект». *Основы экономики, управления, права*. № 1(7). 2013 URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-detsentralizatsiya-upravlencheskiy-aspekt/viewer>.
10. Конституція Української народної республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 2018 року. URL: http://library.nlu.edu.ua/BIBLIOTEKA/SPRAVKI/KONSTITUCIY_1918.htm#K_1.
11. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» за № 533-XII від 07.12.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>.
12. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за № 280/97-ВР, 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
13. Легкоступ І.І. Фіскальна децентралізація та її необхідність в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія Економіка*. 2011. Випуск № 557-558. URL: file:///D:/Downloads/Nvchu_ec_2011_557-558_10.pdf.
14. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. Міжнародний центр перспективних досліджень. Київ. 2006. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/fiscal_decentralization_ukr.pdf.
15. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою. *Наукові праці ЖДУ при Президентові України*. 2002. Вип. 2. С. 322–328.
16. Романюк С.А. Політекономічні аспекти децентралізації державного управління територіальним розвитком України. *Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. Київ. 2015 р. С. 315–317 URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/fd66895a-34fd-41dc-a8b0-3dea0f0da861.pdf.