

УДК 321.014

В.М. Панькевич,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Я.А. Саєнко,

Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

Анотація. Досліджено основні нормативно-правові акти діяльності та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Визначено роль Бюджетного кодексу України який обіймає центральну позицію у бюджетному законодавстві України. Розглянуто нововведення, які були запроваджені з 2015 року, на розвиток децентралізації. Визначено основні ризик, які виникають в процесі розвитку децентралізації та можливі напрямки їх усунення.

Ключові слова: нормативно-правові акти, децентралізація, Бюджетний кодекс України, міжбюджетні відносини, податкові надходження, неподаткові надходження, трансферти.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України, який орієнтований на європейську інтеграцію, важливого значення набуває питання належної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що повноваження визначають ролі та місце органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади. Пріоритетним у цьому напрямі є створення дієвої системи органів місцевого самоврядування, які є максимально наближеними до людей та забезпечують якісне надання адміністративних послуг. Саме тому без реформування системи публічної влади, здійснення децентралізації — передачі владних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування неможливо подолати наявні

проблеми та негативні процеси в соціально-економічному, культурному розвитку держави, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування чинної системи органів публічної влади в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові української держави на засадах демократії, що є основною умовою для входження України до Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації О. Батанова, О. Бобровської,

В. Вакулєнка, П. Ворони, І. Дробота, Н. Камінської, В. Куйбиди, Ю. Куца, М. Пухтинського, В. Мамонової, Ю. Молодожен, В. Наконечного, С. Саханєнка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Проте в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, особливо це стосується нормативно-правових засади розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи. Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності:

1. Конституція України — закладає конституційні основи місцевого самоврядування.

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Закон України «Про органи самоорганізації населення» [2, с. 245].

3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс;

Податковий кодекс України; Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; Закон України «Про основи містобудування»; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Закон України «Основи законодавства України про культуру»; Закон України «Основи законодавства про освіту»; Закон України «Про охорону здоров'я»; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [1, с. 38].

У свою чергу, Бюджетний кодекс України (далі — БКУ) обіймає центральну позицію у бюджетному законодавстві України, виступаючи його постійною складовою, яка визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетні відносини та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Зокрема, в умовах децентралізації з 1 січня 2015 р. запроваджено такі нововведення.

1. З 2015 р. відсутній розподіл дохідної частини загального фонду на перший та другий кошики, або доходи, що враховуються або не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

2. Відмінено дотацію вирівнювання та вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, замість цього введено базову та реверс-ну дотації

3. Відповідно до структури БКУ встановлено новий норматив розподілу. Згідно з яким податкових та неподаткових надходжень між державним і

З приходом децентралізації відбулися зміни у міжбюджетних трансфертах. На відміну від наявної системи з базовою дотацією (або дотацією вирівнювання) і додатковою, змінами до БКУ передбачено існування нових видів міжбюджетних трансфертів. Окрім базової дотації, запроваджується низка таких субвенцій, як освітня, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм.

Ці кошти передаватимуться місцевим бюджетам за спеціальними формулами, які розраховуватимуться у профільних міністерствах і відомствах. Поява галузевих субвенцій має підвищити якість надання соціальних послуг, оптимізувати витрати. Порядки використання коштів цих субвенцій будуть довгостроковими, а залишки коштів за зазначеними субвенціями в кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів. Фінансування видатків, що не могли бути враховані

під час застосування формули під час розподілу цих субвенцій, здійснюється за рахунок резерву коштів в обсязі не більше 1% обсягу зазначених субвенцій. Таким чином, за надання медичних та освітніх послуг та їх якість разом з місцевими органами влади нестимуть відповідальність також профільні міністерства [4, с. 48].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів свідчить, що у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України характерним є поділ повноважень на власні та делеговані. Ще однією рисою є те, що й досі в законодавстві залишається такий рудимент радянського типу влади, як повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує накладки та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування [5]. Та хоча повноваження й дублюються, існує дуже мало джерел вироблення альтернативних варіантів політики. Отже, взаємовідносини базуються в основному не на принципі співробітництва, а на адміністративній підлеглості. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

Ще й досі залишається ризик корупції в місцевих органах влади. Цей ризик актуалізується і в контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади. Водночас, цей ризик дезавується створенням більш прозорих механізмів у земельній сфері (наприклад, прозорих земель-

них аукціонів), електронної системи закупівель, розвитком системи безконтактних адміністративних послуг (де виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником), розвитком центрів надання адміністративних послуг у громадах.

Ризик неефективного нагляду: неефективна або відсутня система належного нагляду і контролю над органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності та неефективна судова і правоохоронна система також можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади. Створення інституту префектів загальмувалося через зупинку конституційної реформи у сфері децентралізації, а з прокуратури наглядової функції вже було знято. Це створює додаткові ризики порушення закону в процесі проведення реформ на місцевому рівні.

Усунення етнічних ризиків децентралізації: використання етнонаціонального чинника для мобілізації електорату шляхом спекуляції на об'єднанні громад у такому форматі, за якого представники національних меншин втрачають більшість. У свою чергу, в процесі децентралізації важливо проводити політику запобігання формуванню ізольованих анклавів. Наприклад, у Чернівецькій області створено Красноільську об'єднану громаду з двох населених пунктів, один з яких на 70% складається з представників польської національної меншини, а інший на 92% — з представників румунської національної меншини [6].

Висновки. Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне

наповнення. В процесі децентралізації реалізується низка реформ — місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо).

Для вдосконалення системи децентралізації необхідно зробити такі зміни:

— вдосконалення управління: підвищувати вміння, знання та навички менеджменту в об'єднаних громадах з адміністрування ресурсів і тендерних процедур; збільшувати здатність розробки конкурентних проектів для розвитку громади, підтримки ініціатив, підготовки методичних рекомендацій та методичного супроводу реформи, розвитку кооперації, а також центрів адміністративних послуг для зміцнення потенціалу громад (навчання, тренінги);

— посилення контролю над законністю: вдосконалювати процедури контролю над законністю рішень органів самоврядування в об'єднаних громадах, які можуть бути прийняті в процесі регіональної реформи, інформування про цілі та завдання реформи. Це здійснюється шляхом проведення супутніх реформ у сфері протидії корупції, реформ правоохоронної та судової системи.

Бажаним результатом постає: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання публічних послуг; визначення послуг, які надає кожен з рівнів влади, чітке визначення

власних і делегованих повноважень, між повноваженнями щодо прийняття вправлення невідповідності, що існує рішень і відповідальністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практич. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2015. – 120 с.

2. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні / О.В. Звіздай // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 242-249.

3. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50-51. – ст. 572. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20120605>

4. Онищенко В.В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект / В.В. Онищенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2017. – Вип. 12(2). – С. 45-50.

5. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практика: електрон. збірник. наук. праць. – № 1 (3). – 2013. – URL: <http://128-56.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>

6. На Буковині об'єднуються румунське селище і польське село. – URL: <http://decentralization.gov.ua/news/1771>

Панькевич В.М., Саенко Я.А.

Проблеми и перспективы развития децентрализации в Украине: законодательный аспект.

Аннотация. Исследованы основные нормативно-правовые акты деятельности и функционирования местного самоуправления в Украине. Определена роль Бюджетного кодекса Украины, который занимает центральную позицию в бюджетном законодательстве Украины. Рассмотрены нововведения, которые были введены с 2015 года, на развитие децентрализации. Определены основные риск, которые возникают в процессе развития децентрализации и возможные направления их устранения.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, децентрализация, Бюджетный кодекс Украины, межбюджетные отношения, налоговые поступления, неналоговые поступления, трансферты.

V. Pankevich, Ya. Saenko

Problems and prospects of decentralization in Ukraine: legislative aspect.

Summary. The basic normative-legal acts of the activities and functioning of the local self-government in Ukraine. Defines the role of the Budget code of Ukraine, which occupies a Central position in the budget legislation of Ukraine. We will discuss the innovations that have been introduced in 2015, on the development of decentralization. Identifies the main risks that arise in the development process of decentralization and possible directions of their elimination.

Keywords: normative-legal acts, decentralization, the Budget code of Ukraine, intergovernmental relations, tax revenues, nontax revenues, transfers.