

Музика-Стефанчук О. А.

Доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Вплив норм європейського права на початок децентралізації в Україні

В Україні та європейських державах, початок важливих реформаційних процесів, спрямованих на впровадження зміни в адміністративно-територіальному устрої, було покладено Європейською рамковою конвенцією про

транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади 1980 р., яка набула чинності у 1981 р. (Україна приєдналася до Конвенції у 1993 р.), та Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р. Реформи передбачали запровадження принципу субсидіарності у функціонування громад (йдеться про чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, з метою ефективного прийняття та результативної реалізації управлінських рішень; при цьому ефективність та результативність має бути фінансовою, економічною, часовою тощо). Також Європейською рамковою конвенцією транскордонне співробітництво визначено як «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними об'єднаннями або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних об'єднань або властей, визначеної внутрішнім законодавством м. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються».

Обравши шлях незалежності, Україна у 1990 р. прийняла Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (втратив чинність), відповідно до ст. 1 якого «місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази».

Далі, у 1994 р. прийнято Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (втратив чинність), яким скасовувався інститут місцевої державної адміністрації, відновлювались виконавчі комітети місцевих рад. Так, ст. 1 Закону закріплювала, що «органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні Ради. Вони наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно. Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади».

Своєрідним етапом призупинення процесів децентралізації стало прийняття у 1994 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Цим договором передбачалася ліквідація виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (ст. 46 договору). У ст. 52 Конституційного договору передбачалося наступне: «рішення Рад, їх голів та виконавчих комітетів з питань місцевого самоврядування, якщо вони суперечать Конституції та законам України, до їх вирішення судом відповідно до чинного законодавства України зупиняються: сільських, селищних, міських (міст районного значення) – розпорядженням голови відповідної районної державної адміністрації; міських (міст обласного значення) – розпорядженням голови обласної державної адміністрації». Тобто органам державної виконавчої влади на місцях надавалося право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування,

тим самим узаконювалося втручання органів виконавчої влади у справі місцевого самоврядування, що нині заборонено.

Значним етапом у розвитку місцевого самоврядування стало довгоочікуване прийняття Основного Закону України у 1996 р., де у ст. 140 закріплено: «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». У продовження цих та інших норм у травні 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей акт вважається досить вдалим за структурою і змістом, свідченням чого є незначні правки протягом його чинності (зміни і доповнення вносилися переважно у зв'язку із необхідністю приведення окремих його статей у відповідність із новоприйнятими законами). Деякі положення Закону були предметом офіційного тлумачення у Конституційному Суді України (станом на березень 2018 р. є 7 таких рішень). Проте прийняття Закону 1997 р. передувало прийняттю інших актів, норми яких то спрямовувалися на ліквідацію місцевого самоврядування, то навпаки – на його відновлення.

Також варто вказати Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), Європейську хартію міст (1992 р.), Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1992 р.), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1995 р.) як такі, що стали логічним продовженням процесів децентралізації в Європі загалом, та в Україні зокрема.

З прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» все частіше почали виникати питання про недостатню автономію органів місцевого самоврядування, про потребу в децентралізації та деконцентрації влади тощо. При цьому часто-густо, говорячи про такі потреби, політики і службовці органів місцевого самоврядування навіть не задумуються над тим, які наслідки це все може потягти за собою.

Відповідно до європейської практики в Україні розпочали процес укрупнення територіальних громад. Так, у 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ніби то перспективний якоюсь мірою документ, водночас саме його призначення є депо спірні м. Так, окрім існуючих, створюються нові – об'єднані територіальні громади з власними бюджетами, яким з Державного бюджету України напряду виділяються кошти. Відповідно до ч.3 ст.5 БК України бюджетну систему доповнено новою складовою – бюджети об'єднаних територіальних громад.

У Звіті роботи Кабінету Міністрів за 2017 рік та основні напрями реформ у 2018 році Прем'єр-міністр України В.Б. Гройсман наголосив на тому, що в пріоритеті є, зокрема, «формування нової якості державного управління з максимальним використанням цифрової інфраструктури, поглиблення децентралізації та цільове і ефективне спрямування та використання державних ресурсів, передусім бюджетних коштів – за передовими бюджетними програмами, серед яких програма «Доступні ліки», та земля, яку передають у розпорядження об'єднаних територіальних громад». На сьогодні утворено майже 700 громад. Тобто, в недалекому майбутньому може загостритися питання різних регіональних автономій.

Ми переконані у тому, що у кризових умовах в державі не варто проводити радикальні територіальні, адміністративні зміни; реформи, де задіяні громадяни, мають проводитися у більш-менш спокійних умовах, щоб не вносити дисбаланси у відносини між громадянами.