

**Василь Гладій**

*ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», м. Івано-Франківськ, Україна*

## **ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК УМОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

**Vasyl Hladiy**

*Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Ivano-Frankivsk, Ukraine*

### **THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AS A CONDITION FOR MODERNIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN UKRAINE**

The article describes features of the principle of subsidiarity in the activities of local government in Ukraine as one of the main democratic European principles. The author formulates definition of «subsidiarity» and analyzes its content components. Subsidiarity was considered as one of the jurisdiction components of local governments on protection of public order and education. According to the research it was determined that implementation of the principle of subsidiarity into municipal management depends on adequate distribution of powers and ensuring financial autonomy of local authorities. It was noted that incompleteness of a community's integration, lack of experience in public administration; dominance of secrecy and lack of transparency of local government hamper implementation of modernization.

**Key words:** subsidiarity, decentralization, local government, autonomy.

**Актуальність** практичної реалізації принципу субсидіарності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні обумовлена втіленням політики європейської інтеграції. Спираючись на позитивний досвід країн Східної Європи, в Україні продовжуються процеси реформування, пов'язані з побудовою якісно нової системи місцевого самоврядування та створенням системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції в процесі реалізації суспільних потреб. Втілення у практику державного управління субсидіарності як фундаментального принципу функціонування Європейського Союзу пов'язано з розумінням цього принципу як інструменту адекватного розмежування сфери органів місцевого самоврядування, вирішення конфлікту делегованих повноважень, розширення ступеня фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** На сучасному етапі політичного розвитку України питання ролі та специфіки діяльності органів місцевого самоврядування, проблеми їхнього реформування в умовах євроінтеграційних прагнень держави є предметом наукових розвідок широкого кола науковців. Вивчення специфіки принципу субсидіарності відбувається в рамках досліджень питань, пов'язаних безпосередньо з особливостями функціонування Європейського Союзу, але пропозиції щодо його імплементації в Україні носять загальний характер. Проблема застосування принципу субсидіарності в діяльності місцевого самоврядування частково розкривається в основному за допомогою матеріалів та публікацій громадських організацій в рамках отриманих зарубіжних грантів. Однак, питання специфіки втілення принципу субсидіарності у процесі модернізації відносин місцевої і державної влади, формування системи критеріїв ефективності застосування цього принципу, проблеми децентралізації та можливості попередження ризиків впровадження нової моделі адміністративного устрою держави залишаються маловивченими.

**Метою статті** є розгляд принципу субсидіарності як особливої та необхідної умови модернізаційних змін у діяльності органів місцевого самоврядування, за якої їхня політична та економічна автономія забезпечить прискорення процесу євроінтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип субсидіарності – організаційний та правовий принцип, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним. Зазначений принцип був закріплений у

статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування та введений до Маастрихтської угоди як фундаментальний принцип договірної бази Європейського Союзу.

Застосування в практиці державного управління принципу субсидіарності передбачає можливість задоволення потреб громадянина самостійно, у результаті договірних відносин з іншими громадянами, приватними компаніями або безпосередньо самими органами самоврядування. Втручання держави (очевидно, що деякі послуги не можуть надаватися на нижчому рівні, бо це буде пов'язане із занадто високими витратами) є мінімальним. Застосовувати економічні та інші важелі впливу державі дозволяється лише у тих випадках, коли йдеться про вирішення загальнодержавних завдань, або коли ситуація виходить за межі окремо взятої адміністративної одиниці. З одного боку, реалізація цього принципу частково обмежує суверенітет державної влади, але з іншого – без нього неможливе реальне врядування громад та забезпечення «публічності» адміністрування<sup>1</sup>.

Враховуючи і визнаючи багатоманітність підходів у наукових дослідженнях специфіки формування та імплементації принципу субсидіарності, пропонуємо у своєму дослідженні користуватись визначенням субсидіарності як способу адекватного розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, ресурсів) та можливості обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності і системності надання якісних послуг населенню.

Складовими змісту поняття «субсидіарність» в діяльності органів місцевого самоврядування в сучасній Україні, на нашу думку, необхідно виділити ресурсно підкріплений діапазон повноважень (виключна компетенція та наявність компетентного складу службовців), самостійність прийняття рішень, ступінь обґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування (делеговані повноваження), можливість реалізації фінансової автономії.

Вперше на законодавчому рівні принцип субсидіарності було зафіксовано в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 року. Він був визначений як «розподіл владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління»<sup>2</sup>. Однак, втілення цього принципу у практичну площину відносин органів місцевого самоврядування та держави гальмувалось низкою обставин: відсутністю системного підходу у проведенні реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи, збереженням контролю державних адміністрацій на місцях, продовженням процесу унормування обмеженої фінансової автономії місцевих рад, відсутністю політичної волі парламенту щодо прийняття відповідних актів для зміни статусу територіальних громад та їх представницьких органів.

Декларативність намірів була істотним чином змінена прийняттям Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», де метою політики було визнано відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Значним досягненням у рамках реалізації Стратегії стало прийняття Концепції про розвиток місцевого самоврядування 2015 року, у якій наміри реального втілення в державне управління принципу субсидіарності отримали своє продовження у проекті змін до Конституції України щодо децентралізації. Схвалення проекту у першому читанні наблизило місцеві громади до набуття реальних можливостей автономного управління та розвитку.

<sup>1</sup> Рибак, А.І. (2011). Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея: науковий вісник*, 47, 596.

<sup>2</sup> *Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року 2006* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>> (2015, жовтень, 12).

<sup>3</sup> *Указ про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» 2015* (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>> (2015, вересень, 25).

Принцип субсидіарності виконує роль ефективного інструментального методу децентралізації (муніципалізації). Під останньою розуміється отримання місцевими органами самоврядування політичної автономії разом із новими функціями і ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії.

Втління в державному управлінні України принципів децентралізації означає: по-перше, отримання жителями соціальних, адміністративних, комунальних послуг максимально наближено до місця проживання; по-друге, можливості для громади отримати у своє розпорядження основний ресурс місцевого самоврядування – землю, права на встановлення місцевих податків і зборів, достатніх для виконання власних повноважень та стимулювання економічного розвитку в громадах з метою створення нових робочих місць; по-третє, можливості об'єднати фінансові, майнові та інтелектуальні ресурси консолідованої громади для покращення якості освітніх, медичних та інших послуг і утримання місцевої інфраструктури (доріг, громадського транспорту, систем тепло-, водопостачання тощо).

Децентралізація виступає як необхідна умова для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України для ефективного розвитку місцевого та регіонального самоуправління. Це підтверджується результатами опитування, згідно з якими підтримка реформи децентралізації та регіонального розвитку складає 18% населення і адміністративно-територіальної реформи – 11%, що безперечно свідчить про необхідність втілення реформи місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади. Так, науковці наголошують на високій ймовірності виникнення ризиків у процесі децентралізації влади в Україні, серед яких: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним<sup>2</sup>.

Реалізація реформи місцевого самоврядування на практиці вимагатиме від Верховної Ради України відпрацювання близько 500 законодавчих актів<sup>3</sup>; вирішення проблем втілення адміністративно-територіальної реформи, яка фактично змінює територіальний устрій України.

До таких проблем сучасного адміністративно-територіального устрою слід віднести: невпорядкованість структури устрою та неврегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність статусу одиниць їх ресурсному потенціалу та європейському змісту адміністративно-територіальної одиниці; нераціональне розмежування між окремими одиницями; надмірну кількість адміністративних одиниць базового (12 тис.) та районного (500) рівнів. Це знижує ефективність управління територіями та контролю діяльності органів місцевого самоврядування<sup>4</sup>. Вирішення цих проблем пропонує проект змін до Конституції України, поданий Президентом України, ухвалений парламентом у першому читанні і тримавший схвальний висновок Венеціанської комісії. Згідно з проектом первинною одиницею в системі адміністративно-

<sup>1</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення (2015, 22-27 липня). Сайт Фонду Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. <<http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukselelnja.htm>> (2015, вересень, 25).

<sup>2</sup> Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка НІСД. Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. <<http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>> (2015, вересень, 16).

<sup>3</sup> Бусол, О. (2015). Проблемні питання децентралізації влади в контексті конституційної реформи в Україні. Сайт Центру досліджень соціальних комунікацій. <[http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1357](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1357)> (2015, жовтень, 5).

<sup>4</sup> Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сайт Інституту Громадянського Суспільства. <<http://www.csi.org.ua/?p=5879>> (2015, жовтень, 10).

територіального устрою країни є громада – один або кілька населених пунктів. У матеріальне розпорядження громаді передається земля, рухоме й нерухоме майно, природні ресурси, комунальні об'єкти, у фінансове – місцеві податки й збори, частина загальнодержавних податків.

Одиницями адміністративно-територіального устрою стають також район і регіон. Район утворюються кількома громадами, а регіонами визначені області та Автономна Республіка Крим. Створювати й ліквідувати громади, райони та області, а також встановлювати їхні межі й найменування уповноважена Верховна Рада України<sup>1</sup>.

Таким чином, замість системи, що дісталася Україні у спадок з радянських часів, запроваджується більш гнучка адміністративно-територіальна модель. Ефективність місцевого самоврядування вимірюється самодостатністю та спроможністю громад. Тому посилення незалежності об'єднаних громад від існуючих адміністративних кордонів може підвищити якість державного сервісу, особливо на рівні громади.

Для успішного втілення проведення адміністративно-територіального реформування, на нашу думку, необхідно також передбачити та попередити застосування локальними елітами механізмів політичного спротиву проти реформи з підтримкою широкої громадськості; а також спрогнозувати та попередити можливість активізації та радикалізації політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

Тож розглянемо специфіку субсидіарної складової діяльності місцевих, районних та обласних рад у сфері повноважень громадського порядку та освіти.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні децентралізація державного управління у сфері забезпечення громадського порядку пов'язана з функціонуванням інституту муніципальної поліції. Сьогодні такі структури функціонують у Бердянську, Вінниці, Луцьку, Тернополі, Житомирі, Ужгороді та інших містах України. Розуміючи необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку, місцеві ради створили або знаходяться та етапі створення муніципальної варті.

Втім проблема полягає у тому, що сьогодні ці структури створюються або як комунальні підприємства або як управління виконкому міської ради з невизначеним статусом як самої структури, так і її працівників. Це значним чином гальмує втілення роботи місцевих рад на засадах децентралізації та субсидіарності та обмежує права громади у створенні ефективних недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності, функції яких могли б якнайповніше кореспондуватися з очікуваннями населення конкретних громад.

Для подолання таких перешкод у забезпеченні громадської безпеки місцевою радою та на виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року N 333-р, був розроблений законопроект № 2890 «Про муніципальну варту», який навіть був прийнятий Верховною Радою України в першому читанні<sup>2</sup>. Законопроект визначив муніципальну варту як орган в системі місцевого самоврядування, метою якого є забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та закріплює права місцевих рад створювати таку варту з фінансуванням за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Однак, цей законопроект так і не отримав статусу закону. Серед критичних зауважень щодо його імплементації аналітики виділили нелогічність створення муніципальної варті, оскільки незрозуміло скільки після реформи буде існувати територіальних громад. Так, наприклад, у Львівській області пропонується сформувати 136 територіальних громад, коли кількість міських, сільських та селищних рад складає 710. Незрозумілим вбачається механізм функціонування майбутніх громад та їх фінансова основа (дотаційність територіальних громад в Україні перевищує 70%, понад 500 громад дотуються держбюджетом на 90%)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)> (2015, жовтень, 02).

<sup>2</sup> Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні. *Українська правда*. <<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>> (2015, вересень, 25).

<sup>3</sup> Критика законопроектів про муніципальну ва(р)ту. *Сайт ДВІЖінформ*. <<http://www.dvizhuha.info/krytyka-zakonoproektu-pro-munitsypalnu-va-r-tu/>> (2015, вересень, 10).

Надзвичайно цікавим прикладом застосування принципу субсидіарності є питання освіти. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти; сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів; забезпечують доступність та безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовами; надають випускникам шкіл допомогу у працевлаштуванні тощо<sup>1</sup>.

Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення таких закладів недержавної та не комунальної власності<sup>2</sup>.

Втілення принципу субсидіарності у здійсненні освітніх послуг проявляється у затвердженні державою певних мінімальних обов'язкових стандартів навчальних програм та у можливостях місцевих рад розширювати, удосконалювати ці програми на свій розсуд. А також у забезпеченні необхідних умов для проведення навчального процесу (ремонт шкіл, придбання шкільних автобусів, забезпечення опалювального сезону) органами місцевої влади, та проведенням зрізів знань учнів шкіл, перевіркою наявності належних умов навчання з боку держави. Насьогодні отримання місцевими радами повноважень внаслідок фінансової децентралізації у бюджеті додаткових доходів (близько 40%) актуалізує здатність місцевих органів щодо вирішення сучасних освітніх питань на відповідних територіях.

Важливою умовою успішності функціонування органів місцевого самоврядування є їхня здатність залучати інвестиційний капітал для ефективного виконання своїх повноважень з метою сталого розвитку своїх територій. Не дивлячись на цілу низку бар'єрів у втіленні цієї функції, місцева влада все ж демонструє спроможність активного залучення інвестицій для розвитку інфраструктури своїх регіонів через проведення конкурсів щодо участі у реалізації різних проектів. Наприклад, на Дніпропетровщині це швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (далі – DESPRO) виконується в Україні компанією Skat та фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське Агентство з питань розвитку та співробітництва. Його реалізація має на меті забезпечення надання результативних, ефективних та доступних за ціною послуг у сфері водопостачання та у соціальній сфері в межах децентралізованих структур.

Про успішні результати реалізації цього проекту упродовж першої та другої фази (2007-2013) свідчать підтримка та реалізація 78 проектів громад із покращення водопостачання сільських територій, загальна вартість яких склала близько 37,3 млн. грн. Мета третьої фази DESPRO (2013-2017) полягає у розробці ефективних механізмів надання децентралізованих якісних публічних послуг і включенні їх до національних та регіональних програм задля подальшого поширення<sup>3</sup>.

Тож розглядаючи власну компетенцію повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, варто відзначити достатньо їхній широкий спектр, що, на нашу думку, є украй позитивною рисою української політики та існуючого законодавства. У той же час реалізація принципу субсидіарності, а саме права громади вільно і самостійно надавати послуги населенню обмежуються відсутністю чіткого розподілу повноважень, їх дублювання як між різними рівнями місцевих органів виконавчої влади, так і місцевого самоврядування.

Так, у статтях 27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», присвячених визначенню повноважень органів місцевої влади, 77 віднесено до виключної компетенції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, а 85 – до делегованих, не враховуючи повноважень, пов'язаних з міжгалузевим законодавством<sup>4</sup>. Ця ситуація наочно простежується у

<sup>1</sup> Закон про місцеве самоврядування, ст. 32, р. 2 (1997) (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради*, 24, 170.

<sup>2</sup> *Постанова про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування» 1994* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-94-%D0%BF>> (2015, жовтень, 10).

<sup>3</sup> Спільний конкурс проектів DESPRO та Дніпропетровської обласної ради із впровадження/вдосконалення децентралізованої моделі водопостачання на рівні сільських громад Дніпропетровської області. *Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради*. <<http://oblrada.dp.ua/despr>> (2015, вересень, 25).

<sup>4</sup> Ткачук, А. (2013). *Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит)*. Київ: «Легальний статус», 34.

визначенні законодавцем повноважень і районних державних адміністрацій. Порівняння змісту статей (щодо предметної і галузевої компетенції РДА) Закону України «Про місцеві державні адміністрації» із положеннями ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виявляє, що останні практично поглинаються. Загалом, із 79 повноважень місцевих державних адміністрацій 23 повноваження співпадають повністю і 12 – частково з повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад<sup>1</sup>. Таке дублювання призводить до підвищення конфліктності у взаємовідносинах місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Серед перешкод здійснення результативного ефективного функціонального навантаження органами місцевого самоврядування є також проблема пов'язана з делегуванням повноважень місцевими адміністраціями, не підкріплених адекватним фінансовим забезпеченням. Так, показники частини видатків місцевих бюджетів на реалізацію делегованих повноважень склали: у 2010 р. – 25,6 %, у 2011 р. – 33,4 %, у 2012 р. – 37,4%, у 2013 р. – 38,7%<sup>2</sup>.

Для розвитку будь-якої території необхідні розробка і реалізація відповідної стратегії управління її фінансовими ресурсами, яка дає змогу не тільки втілити ідеї в життя, а й знайти джерело фінансування. Однак, проблемою успішного наповнення та виконання місцевих бюджетів в Україні завжди була концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, домінування державних трансфертів, низька частка бюджету розвитку, значна дотаційність до 90 %, високий рівень централізованості до 70-75 %<sup>3</sup>.

Так, залежність місцевих бюджетів від частки трансфертів з державного бюджету у 2010 р. складала 49,1%, у 2011 р. – 52,3 %, у 2012 р. – 53,6%. Показово, що 2013 року у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70%, у семи регіонах вона становила від 60% до 70%, у п'яти – від 50% до 60%, і лише в дев'яти регіонах – менше 50%<sup>4</sup>. Таким чином, фінансова та управлінська залежність місцевого самоврядування від центральних органів виконавчої влади весь час погіршувала якість надання суспільних товарів і послуг, знижувала ефективність публічного адміністрування на місцях, рівень наближення адміністративних послуг для населення, результативність місцевих програм соціально-економічного розвитку тощо.

Нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, запропонована в проекті щодо бюджетної децентралізації, спрямована на надання місцевим бюджетам бюджетної автономії та фінансової самостійності, що, безумовно, відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача через розподіл видатків між бюджетами всіх рівнів, що можливе тільки зі збільшенням ступеня самостійності громади у формуванні, розгляді, затвердженні та виконанні місцевих бюджетів.

Розширення дохідної бази місцевих бюджетів передбачається шляхом передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг; державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%; зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи громадян за новими нормативами (60% – бюджети міст обласного значення, райони; 15% – обласний бюджет, 40% – бюджет м. Києва)<sup>5</sup>. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують право встановлювати самостійно власний земельний податок з переданням до юрисдикції кожної ради всіх земель відповідної громади. Також місцеві бюджети можуть бути поповнені коштами з місцевого податку на нерухоме майно (рада визначає його самостійно), від

<sup>1</sup> Рибак, А.І. (2011). Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея: науковий вісник*, 47, 597.

<sup>2</sup> Слобожан, О. Куди зникають гроші територіальних громад? *Дзеркало тижня*. <[http://gazeta.dt.ua/internal/kudi-znikayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/kudi-znikayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini_.html)> (2015, жовтень, 20).

<sup>3</sup> Костюк, Т.С. Децентралізація влади: модель для України. *Спільнота краєвих службовців України*. <<http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>> (2015, жовтень, 10).

<sup>4</sup> *Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях* (2014). Київ: НІСД, 8.

<sup>5</sup> Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Сайт Інституту Громадянського Суспільства*. <<http://www.csi.org.ua/?p=5879>> (2015, жовтень, 10).

продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів (від 2% до 5%)<sup>1</sup>.

На сучасному етапі розвитку прийняті зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України вже частково створили умови для розширення меж фінансової самостійності громади та її представницьких органів. За перше півріччя 2015 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів сягнули близько 44,6 млрд грн, що становить 60,7% від річного обсягу надходжень. Бюджетна децентралізація за перше півріччя 2015 року збільшила доходи місцевих бюджетів на 37%<sup>2</sup>.

Особливістю реформування міжбюджетних відносин в Україні має бути безумовна відмова від постійної дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших. Вважається за доцільне орієнтування реформи на обов'язкову наявність у структурі доходів дотаційних бюджетів альтернативних джерел фінансування (наприклад, 10–20% коштів мають надходити до місцевого бюджету за рахунок грантів, позикових коштів, іноземних інвестицій тощо). У майбутньому така практика має бути поширена на всі місцеві бюджети України<sup>3</sup>.

Ключовим напрямом реформаційних змін повинні стати перехід від патерналістської парадигми ролі держави у формуванні фінансових ресурсів місцевої громади до гармонійного балансу загальнодержавних та регіональних інтересів, інтересів конкретних громад, раціонального використання власного потенціалу територій. Реалізація права органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися у межах власних повноважень дозволить подолати проблемність взаємовідносин Державної казначейської служби України та місцевої влади щодо виконання місцевих бюджетів.

Головними проблемами реформування системи відносин між центром і регіонами залишаються відсутність її відкритості до суспільства (неможливість громадян та значної частини експертів отримати доступ до документів), закритість розробки проекту змін до Основного закону (до обговорення проекту змін практично не долучили ключових стейкхолдерів реформи децентралізації – депутатів місцевих рад, міських, селищних і сільських голів, чиновників держадміністрацій тощо). Тому внесення змін до Конституції у частині децентралізації не гарантує їх успішну імплементацію, оскільки без активної взаємодії влади із стейкхолдерами вона може наштовхнутись на активний опір з їхнього боку під час реалізації прийнятих положень на практиці.

Таким чином, принцип субсидіарності є принципом інституціональної організації влади і управління в демократичних державах. Його застосування виступає своєрідним індикатором для виокремлення компетенційних повноважень, які місцеві органи спроможні виконувати ефективно.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати про наявність певних доказів втілення принципу субсидіарності у здійсненні органами місцевого самоврядування України у своїй діяльності. Внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів започаткували процес децентралізації, а саме розширення права місцевої влади на власні адекватні фінансові ресурси. Це створює умови і дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно виробляти і приймати управлінські рішення та здійснювати управлінські дії щодо вирішення питань місцевого значення, сприяє формуванню відчуття відповідальності за їх прийняття, а отже, гарантує автономність функціонування системи місцевого самоврядування.

У той же час існування фінансової залежності місцевих рад, їх неможливості впливати на формування місцевих бюджетів, незавершеність процесу об'єднання громад, відсутність досвіду публічного адміністрування; домінування закритості і непрозорості місцевих органів гальмують інноваційний розвиток територій і не дозволяють оперативно та результативно вирішувати актуальні питання якісного отримання послуг населенням.

В перспективі збагачення змісту принципу субсидіарності повинно бути розширено аналізом механізмів участі громадян у прийнятті рішень на рівні місцевих рад та контролю за їх виконанням, інституту відповідальності депутатів місцевого рівня перед виборцями, оперативності вирішення питань різного значення, інформованість громадян стосовно їх прав та можливостей розширення доступу до публічної інформації.

<sup>1</sup> Тарнай, В. (2015). Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації. *Громадянське суспільство*, 1 (19), 9.

<sup>2</sup> Бюджетна децентралізація: доходи місцевих бюджетів зросли на 37%. *Децентралізація влади*. <<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/415>> (2015, жовтень, 20).

<sup>3</sup> Ковбасюк, Ю.В., Ващенко, К.О., Толкованов, В.В. (2014). *Міське самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації*. Київ: НАДУ, 19.

## References

- Busol, O. (2015). Problemmi pytannya detsentralizatsiyi vlady v konteksti konstytutsiyanoi reformy v ukrayini. *Sayt tsentru doslidzhen' sotsial'nykh komunikatsiy*. <[http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1357](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1357)> (2015, zhovten', 5).
- Byudzheta detsentralizatsiya: dokhody mistsevykh byudzhetiv zrosly na 37%. *Detsentralizatsiya vlady*. <<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/415>> (2015, zhovten', 20).
- Zakon pro mistseve samovryaduvannya 1997* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 24, 170.
- Kovbasiuk, Y. V., Vashchenko, K. O., Tolkovanov, V. V. (2014). *Mistseve samovryaduvannya v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napryamy modernizatsiyi*. Kyiv: NADU.
- Korotkyi ohlyad reformy mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini. *Sayt Instytutu Hromadyans'koho Suspil'stva*. <<http://www.csi.org.ua/?p=5879>> (2015, zhovten', 10).
- Kostyuk, T. S. Detsentralizatsiya vlady: model' dlya Ukrainy. *Spil'nota krashchykh sluzhbovtiv Ukrainy*. <<http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>> (2015, zhovten', 10).
- Krytyka zakonoproektu pro munitsypal'nu va(r)tu. *Sayt DVIZhinform*. <<http://www.dvizhuha.info/krytyka-zakonoproektu-pro-munitsypalnu-va-r-tu/>> (2015, zhovten', 10).
- Ochikuvani ryzyky u protsesi detsentralizatsiyi. Analitychna zapyska NISD. *Ofitsiyyny sayt Natsional'noho instytutu stratehichnykh doslidzhen' pry Prezydentovi Ukrainy*. <<http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>> (2015, veresen', 16).
- Peredumovy ta praktyky realizatsiyi reform na rehional'nomu i mistsevomu rivnyakh* (2014). Kyiv: NISD.
- Porivnyal'na tablytsya do projektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo detsentralizatsiyi vlady)» 2015. *Ofitsiyyny veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)> (2015, zhovten', 2).
- Postanova pro zatverdzhennya Derzhavnoi stratehii rehional'noho rozvytku na period do 2015 roku 2006* (Kabinet Ministriv Ukrainy). *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoi Rady Ukrainy*. <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>> (2015, zhovten', 12).
- Postanova pro porядok stvorennya, reorhanizatsiyi ta likvidatsiyi navchal'no-vykhovnykh zakladiv orhaniv mistsevoho samovryaduvannya» 1994* (Kabinet Ministriv Ukrainy). *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoi Rady Ukrainy*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-94-%D0%BF>> (2015, zhovten', 10).
- Rada ukhvalyla zminy do Konstytutsiyi v pershomu chytanni. *Ukrayins'ka pravda*. <<http://www.ppravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>> (2015, veresen', 25).
- Reformy v Ukraini: hromads'ka dumka naseleння (2015, 22-27 lypnya). *Sayt Fondu Demokratychni initsiatyvy imeni Il'ka Kucheriva*. <<http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukseleńnja.htm>> (2015, veresen', 25).
- Rybak, A. I. (2011). Stan ta perspektyvy reformuvannya publichnoyi administratsiyi v Ukraini. *Hileya: naukovyy visnyk*, 47, 594–602.
- Slobozhan, O. Kudy znykayut' hroshi terytorial'nykh hromad? *Dzerkalo tyzhnya*. <[http://gazeta.dt.ua/internal/kudiznykayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/kudiznykayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini_.html)> (2015, zhovten', 20).
- Spil'nyy konkurs projektiv DESPRO ta Dnipropetrovs'koyi oblasnoyi rady iz vprovadzhennya/vdoskonalennya detsentralizovanoi modeli vodopostachannya na rivni sil's'kykh hromad Dnipropetrovs'koyi oblasti. *Ofitsiyyny sayt Dnipropetrovs'koyi oblasnoyi rady*. <<http://oblrada.dp.ua/dspr>> (2015, veresen', 25).
- Tarnay, V. (2015). Byudzheta mistsevoyi rady v umovakh detsentralizatsiyi. *Hromadyans'ke suspil'stvo*, 1 (19), 9–11.
- Tkachuk, A. (2013). *Detsentralizatsiya vlady: vid potreby do realizatsiyi (robochyy zoshyt)*. Kyiv: «Lehal'nyy status».
- Ukaz pro stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020» 2015* (Prezydent Ukrainy). *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoi Rady*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>> (2015, veresen', 25).