



**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
ЗАКОНОДАВЧІ НОВАЦІЇ ТА СУСПІЛЬНІ
СПОДІВАННЯ**

Київ – 2015

УДК 342.53:342.553(477)

Д39

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради України
(протокол № 15 від 25 листопада 2015 року)*

Д39 **Децентралізація** в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.

ISBN

Збірку підготовлено за матеріалами круглих столів, що відбулися 2 липня 2014 р. у редакції газети «Голос України», 18 лютого 2015 р. у Чернігові, 5 березня 2015 р. у Києві, 12 червня 2015 р. в Ужгороді та 13 листопада 2015 р. у Тернополі. Розглядалися питання децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Видання розраховане на народних депутатів України, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців і всіх, хто цікавиться питаннями децентралізації.

УДК 342.53:342.553(477)

Матеріали подаються в авторській редакції

ISBN

© Автори, 2015.

© Інститут законодавства

Верховної Ради України, 2015.

ЗМІСТ

Гройсман В. Б. Переднє слово	8
Агафонова Н. В., Данилюк Ю. В., Приходько Х. В. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій	10
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – ВИМОГА ЧАСУ І НАРОДУ (стенограма засідання круглого столу, 2 липня 2014 р., редакція газети «Голос України»)	64
ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ З РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (матеріали круглого столу, 18 лютого 2015 р., м. Чернігів)	81
Копиленко О. Л., Костилев О. М. Конституційні новели децентралізації влади в Україні	81
Бойко В. М. Деякі практичні аспекти реалізації законодавчих ініціатив реформування місцевого самоврядування в Україні	93
Вдовенко Ю. С. Прогрес імплементації децентралізаційного законодавства	98
Войцеховський М. М. Реформування місцевого самоврядування в контексті «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні»	100
Кофман Б. Я. Формування та становлення національної моделі місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні	105
Красківський О. С. Пропозиції щодо реформування місцевого самоврядування	109
Кунденко А. В., Пономаренко О. В. Роль громади в місцевому самоврядуванні в контексті реформи	111

Никоненко Д. М. Реформування місцевого самоврядування в Україні: практичні пропозиції	114
Пилинський Я. М. Стан і перспективи розвитку угорської національної меншини в Україні	115
Сакір-Молочко Н. В. До питання реформування місцевого самоврядування в Україні	133

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ:
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

(матеріали круглого столу, 5 березня 2015 р., м. Київ)	135
Баймуратов М. О. Децентралізація в Україні: питання вибору форм і методів	135
Бабін Б. В. Конституційний інститут децентралізації: аналіз світового досвіду	145
Батанов О. В. Глобалізація доктрини місцевого самоврядування та муніципального права у сучасному світі	166
Берендєєва А. І. До питання децентралізації поліції в Україні	181
Бойко В. В. Фінансово-економічні передумови становлення інституту муніципальної поліції у контексті децентралізації влади в Україні	186
Ворошилова І. В. Європейський досвід законодавчого забезпечення децентралізації: <i>pro et contra</i>	193
Кравченко В. В., Слобожан О. В. Теоретичні та практичні питання формування спроможних територіальних громад у контексті децентралізації	198
Куренной В. К. Роль політичних партій у реалізації політики децентралізації публічної влади в Україні	207

Селіванов А. О. Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи	213
Сліденко І. Д. Децентралізація: міжнародний досвід (нормативний аспект)	219
Панасюк С. А. Муніципальна реформа в Україні: аналіз дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечення муніципальних прав громадян	228
Федоренко В. Л. Реформування конституційних основ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: досвід Польщі для України	239
Хижняк В. О. Економіко-правові аспекти децентралізації державного управління	251
Хорт І. В. Використання закордонного досвіду децентралізації місцевого самоврядування в Україні як основного напрямку конституційної реформи та передумов для подальшої євроінтеграції	255
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР (матеріали круглого столу, 12 червня 2015 р., м. Ужгород)	
Лазур Я. В. Розбудова громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації в Україні	262
Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування	272
Вишневський С. Ф. Концептуальні проблеми розуміння поняття та сутності функцій органів самоорганізації населення (громадівський підхід)	276

Карабін Т. О., Менджул М. В. Фіскальні показники децентралізації за підсумками бюджетної реформи 2014–2015 рр. в Україні	290
Лендъел М. О. Права громадянина як елемент системи місцевої демократії	303
Савчин М. В. Децентралізація влади та права людини і основоположні свободи	310
Сухан І. С. Транскордонне співробітництво України в умовах децентралізації влади	323
Трачук П. А., Фенич Я. В. Перспективи реалізації положень адміністративної реформи та децентралізації в частині реорганізації структури центральної та місцевої влади	329
Шупик Д. С. Вплив європейських стандартів локальної демократії на формування системи муніципально-правових норм	352
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	
(матеріали круглого столу, 13 листопада 2015 р., м. Тернопіль)	
Банах С. В., Іванюк В. Д. Специфіка муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	362
Береза Н. В. Децентралізація влади та місцеве самоврядування: проблеми і перспективи ефективного розвитку	367
Горащенко О. М. До питання визначення функцій Президента України у сфері гарантування та подальшого реформування місцевого самоврядування	371

Дракохруст Т. В. Проблемні питання створення територіальної громади як механізму реалізації децентралізації влади	382
Карий В. В. Децентралізація як основний елемент вирішення проблем місцевого самоврядування в Україні	388
Коруц У. З. Досвід реформування місцевого самоврядування в Литві	393
Кравчук М. Ю. Європейські стандарти децентралізації влади	399
Росоляк О. Б., Цимбалістий Т. О. Бюджетна децентралізація як запорука ефективної конституційної реформи та становлення України як демократичної держави	404
Чудик Н. О. Конституційна реформа України 2015: шлях до змін	409

ПЕРЕДНЄ СЛОВО

Важливою складовою конституційної модернізації, яка триває в Україні, є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади, що передбачає створення фінансово незалежних громад, спроможних ефективно вирішувати свої проблеми.

Слід зазначити, що децентралізація, яка фактично створює «водоподіл» між радянським і пострадянським періодом нашої історії, ніколи не була такою близькою до точки неповернення, як тепер. До того ж, без децентралізації на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування Україна не в змозі виконати свої зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію з Євросоюзом та стати в майбутньому його повноправним членом.

Аналіз успіху провідних європейських держав засвідчив, що сильне місцеве самоврядування – це основа демократичної культури і запобіжник від узурпації влади, здатна створити сприятливі умови для посадових осіб і органів місцевого самоврядування за рахунок надання їм необхідних повноважень та фінансових ресурсів. Водночас, має бути забезпечено ефективний державний нагляд за місцевими органами влади з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

Парламентський вимір вирішення Україною проблеми децентралізації полягає у здатності Верховної Ради знаходити політичний консенсус щодо підтримки реформ на законодавчому рівні при подальшому розгляді попередньо схваленого 31 серпня 2015 р. законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Хоча цей документ відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування і отримав схвальну оцінку Венеціанської комісії, – попереду тривала і складна робота. В разі прийняття змін до Основного Закону, Парламент упродовж двох років має ухвалити ряд законодавчих актів на розвиток оновленої Конституції, зокрема, закони про префектів, про

місцеве самоврядування, про службу в органах місцевого самоврядування, про державну службу тощо.

Саме тому конституційна модернізація, зокрема, децентралізація та реформа місцевого самоврядування, мають супроводжуватися широким громадським та професійним обговоренням нововведень та наявного вітчизняного і зарубіжного досвіду за участі провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, представниками політичних сил, громадських об'єднань і міжнародних організацій та підготовкою відповідних науково-практичних рекомендацій.

Заслугує на підтримку досвід організації подібних обговорень як у столиці, так і на місцях, а узагальнення та публікація відповідних підсумкових матеріалів дозволяє скористатися ними у подальшій законотворчій роботі.

**Голова Верховної Ради України,
голова Конституційної Комісії
Володимир Гройсман**

Н. В. Агафонова,
народний депутат України,
кандидат юридичних наук

Ю. В. Данилюк,
завідуючий сектором Інституту законодавства
Верховної Ради України, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

Х. В. Приходько,
головний консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ ДІЙ

Децентралізація, як і будь-який соціальний процес, має свою мету. Вона полягає в оптимізації територіальної та організаційно-правової основ функціонування держави – відтворення ефективної системи публічного управління державного, регіонального та місцевого рівнів, здатної швидко реагувати на мінливі умови життя, потреби та проблеми сучасного суспільства. Перед Україною, як і перед усіма державами світу, постали серйозні виклики глобальних проблем сучасності. В країні відбуваються процеси, зумовлені об'єктивними факторами, насамперед геополітичними, екологічними, гуманітарними, а також факторами міждержавної інтеграції та інформатизації. Одним з головних завдань держави є реалізація політики сталого розвитку, зокрема раціонального природокористування та економного ресурсного споживання, а також опанування вимог і наслідків кліматичних змін, подолання наслідків екологічного забруднення та хвиль небезпечних масових

10

захворювань, протистояння міжнародному тероризму та іншим загрозам національній безпеці. Необхідність вирішення всіх цих політико-правових, соціально-гуманітарних, екологічних та інших проблем детермінує важливість пошуку концепцій нових організаційних систем публічного менеджменту (*new public management*), з акцентуванням уваги на демократизацію державного управління, оптимізацію та ефективізацію прийняття публічно-владних рішень та, відповідно, модернізацію публічної влади.

Модернізація системи публічної влади в Україні є нерозривно пов'язаною з проблемами її децентралізації, а звідсіля й становленням та відповідною автономізацією рівнів самої публічної влади – публічної державної влади і публічної самоврядної (муніципальної) влади¹ (ст. 5 Конституції України).

Слід погодитись з М. О. Баймуратовим та І. Д. Сліденком, що вимога про децентралізацію виникла не випадково, а стала закономірною реакцією громадян України на істотні тенденції централізації публічної влади. Вказані автори зазначають, що сутність такої вертикалі виконавчої влади полягала в наступному.

В неї, насамперед, крім органів виконавчої влади, включалися й органи місцевого самоврядування, незважаючи на те, що згідно зі ст. 5 Конституції України² та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.³ місцеве самоврядування є як самостійним рівнем публічної самоврядної влади, так і самостійним суб'єктом конституційного права у межах своїх повноважень і при вирішенні питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування почали іменуватися можновладцями «місцевими органами влади» і розпочалися активні процеси

¹ Баймуратов М. А. Муниципальная власть, актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – О. : Юрид. літ-ра, 2003. – 248 с.

² Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

побудови єдиної системи рад, за прикладом колишнього СРСР, починаючи від Верховної Ради і закінчуючи сільськими радами.

Відбувався перерозподіл повноважень місцевого самоврядування на користь органів центральної виконавчої влади – з їх відання на рівень Кабінету Міністрів України забиралися основні повноваження, які давали реальну можливість фінансово поповнити місцеві бюджети – питання визначення тарифів на комунально-побутові послуги, реєстрації власності, розпорядження землею в рамках територіальної громади і т. д. Це, з одного боку, зрівнювало все населення держави, без урахування особливостей організації життя в конкретному населеному пункті, з іншого – нівелювало місцеве самоврядування як автономний до державної публічної влади інститут, а з третього – «замикало» всі фінансові потоки на рівні центральної виконавчої влади, позбавляло фінансової самостійності територіальні громади та перетворювало органи місцевого самоврядування в слухняне знаряддя можновладців.

Важливими та одіозними фактами знищення місцевого самоврядування стали:

а) масові фальсифікації на місцевих виборах на користь кандидатур від провладної партії та її партійного списку, у наслідок чого ця правляча партія трансформувалась фактично в єдину політичну силу, що репрезентувала органи місцевого самоврядування в державі;

б) поділ посади Київського міського голови, що обирався територіальною громадою міста на дві посади – голови Київської міської державної адміністрації, що призначається і є підпорядкованим Президенту України та Київського міського голови, що обирається територіальною громадою Києва, але який став володіти в основному тільки представницькими функціями;

в) звільнення міських голів великих міст України, наприклад, Одеси, і свідоме непризначення позачергових виборів на ці посади, а також посади міських голів інших міст – Києва, Миколаєва, Херсона та ін., що були звільнені з інших причин (за власним бажанням, смерть, обрання народним депутатом та ін.), з метою збереження і консервації фактично «прямого» правління з центру.

Особлива увага влади приділялася системі місцевих державних адміністрацій (обласних і районних), саме вони ставали бенефіціаріями (користувачами) основного обсягу владних повноважень на місцях і основним об'єктом розмежування повноважень. На рівень обласних державних адміністрацій передавалися і повноваження органів державної виконавчої влади на місцях, що вилучалися з компетенції уряду – виходячи з підпорядкованості місцевих адміністрацій Адміністрації Президента України, зміцнювалася саме президентська вертикаль.

Результатом подібних дій стали практичний «параліч» системи місцевого самоврядування, позбавленої матеріально-фінансової бази, і непропорційне посилення рівня державного управління на місцях – місцевих державних адміністрацій, що входять в систему президентської владної вертикалі і беззаперечно підпорядковані їй. Таким чином, в Україні була побудована тотальна система президентської влади, де всіма процесами керувала одна людина – глава держави, що фактично стало узурпацією публічної, причому, як державної, так і самоврядної влади.

В таких умовах після революційних подій об'єктивно постало завдання децентралізації публічної влади, яку треба було робити одночасно з реформою адміністративно-територіального устрою держави і муніципальною реформою.

Нова влада і суспільство опинилось не тільки перед вибором моделі децентралізації, яку необхідно було започаткувати в Україні, а й перед необхідністю розуміння цього феномену, який є дуже складною політичною концепцією розподілу владних повноважень в системі координат публічної влади та повністю залежить від її намірів та бажань. В умовах демократії такі наміри і бажання співпадають з вимогами громадянського суспільства та ним вітаються, в умовах антидемократичних режимів – обіцянки про децентралізацію влади носять декларативний характер та ніколи не виконуються владою, а в умовах становлення олігархічно-кланової держави феномен децентралізації

спотворюється та трансформується в свій антипод – жорстку централізацію.

Відстань між глобалізованими потребами суспільства та питаннями муніципальної повсякденності значно зменшується з кожним днем. Адже реагування на кожний виклик сучасності в кінцевому рахунку здійснюється на місцевому рівні, що максимально наблизений до особистого життя та виробничої діяльності людини. В суспільстві усе частіше лунають цілком слушні зауваження про вплив і негативні наслідки проблем глобального характеру на місцевому рівні. Небезпечні процеси та явища загальнопланетарного та/або регіонального масштабу перетворюються на конкретні негаразди, з якими стикаються люди в їх повсякденному житті. Це, насамперед, екологічні та соціально-гуманітарні проблеми. Зокрема, скорочення прісноводних ресурсів та їх забруднення; шкідливе виробництво та необхідна утилізація промислових, а також побутових відходів; відсутність на території села або селища необхідної інфраструктури для забезпечення первинних потреб людини, наприклад, сільської школи, первинної медичної допомоги, послуг зв'язку та транспортного сполучення; загрози нових захворювань. Крім того, наявна корупція, зловживання службовим становищем місцевих чиновників, їх бездіяльність перешкоджають створенню комфортних умов життя людини. У зв'язку із цим, надзвичайно необхідною передумовою активних участі і налаштованості нації на проходження природних та інших випробувань є громадська солідарність, проактивна позиція як держави і суспільства, так і людини; їх своєчасне та адекватне реагування на ці виклики в системі публічного управління.

Однак, протистояння загрозам загальносвітового масштабу та випробуванням для кожної окремої країни є неможливим поза консолідованістю націй з однієї сторони та зміною парадигми вирішення проблем на національному рівні з іншої, що, у свою чергу, зумовлює їх перехід із суто геополітичного виміру у площину утвердження соціально орієнтованої держави, її активної взаємодії з громадянським суспільством, а також створення умов для

участі у громадському житті кожної людини. Як наслідок, усе більшого значення набуває питання публічності обґрунтування прийняття та подальшої реалізації суспільно значущих рішень. У цих умовах невідкладним постало питання *участі* та *відповідальності* кожного громадянина та громади за формування та виконання державної політики на усіх рівнях публічного управління.

У зв'язку із цим, перед сучасним суспільством постало надзвичайно важливе завдання: адаптація та застосування універсальних підходів і стандартів при прийнятті рішень щодо форм організації публічної влади, що забезпечують не тільки залучення людини та її безпосередню участь, а налагодження гармонійної взаємодії держави з суспільством і людиною на засадах поваги до людини та її прав, а також взаємної відповідальності держави та суспільства за обраний курс розвитку країни.

У цьому сенсі *децентралізація* надає людині більше влади у механізмах прийняття публічно важливих рішень. Децентралізація є одним з пріоритетних принципів сучасних систем організації та функціонування публічної влади та виступає стратегічно визначеним вектором сучасної державної політики, зокрема її правової політики, а також складовою майже усіх галузевих і секторальних реформ та одним із визначальних факторів демократичності реформ. Крім того, децентралізація є фактором політичної безпеки. Свідченням паритетності і стратегічного значення децентралізації виступають положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»², Коаліційної угоди³, Позачергового

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344

² Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

³ Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»¹, Програми Кабінету Міністрів України².

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС сформувало не тільки ряд якісно нових вимог і міжнародних зобов'язань України на шляху інтеграції, а й визначило головним пріоритетом подальший розвиток українського суспільства в умовах європейської консолідації навколо утвердження та охорони спільних цінностей і прогресу в міждержавній інтеграції у політичній, економічній і правовій сферах. Виходячи зі змісту документа, концептуальною основою і правовим інструментом реалізації завдань визнано необхідність подальшої імплементації європейських стандартів управління та господарювання, в тому числі на принципах децентралізації та зміцнення вертикальної та горизонтальної регіональної політики і місцевого самоврядування. Відтак, Україна визнала устремління щодо подальшого утвердження демократичних принципів у системі взаємовідносин міждержавного, національного, міжрегіонального та міжмуніципального рівнів, а також невідкладність і послідовність втілення модернізованої державної політики та відповідних галузевих реформ.

Як відзначають, автори аналітичної доповіді «Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях»³, одним із ключових питань є розробка та впровадження ефективної державної регіональної політики. Адже саме завдяки стабільному та збалансованому розвитку територій країн ЄС, ефективно

¹ Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>

² Програма Кабінету Міністрів України Постанова : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

³ Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях. – К.: НІСД, 2014. – 68 с.

діючій системі місцевого самоврядування та повсюдності принципу субсидіарності (з огляду на розподіл повноважень та відповідальності) забезпечуються високі темпи економічного зростання на місцевому, регіональному рівні, досягається «вирівнювання» та «конвергенція» розвитку регіонів у межах ЄС – як реальна основа процвітання Європейського Союзу.

Не зважаючи на те, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС не містить прямих вимог модернізації муніципальної політики, окремі положення та комплекси норм цього документу передбачають наявність функціонального і ефективного інституту місцевого самоврядування у контексті ефективного публічного управління (врядування). Так, відповідно до статті 3 Угоди, «верховенство права, *належне врядування*, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». Стаття 4 передбачає, що «цілями політичного діалогу» між Сторонами, окрім інших, є «зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та *доброго врядування*, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ».

Ці принципові положення статей 3, 4 Угоди щодо встановлення належного врядування та розвитку доброго врядування – є важливими принципами децентралізації. З приводу цього, в 2005 році на зустрічі у Варшаві під час Третього Саміту глави держав та урядів країн-членів Ради Європи заявили про те, що «дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є неодмінно необхідними для упередження конфліктів, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку, а отже – для забезпечення сталого розвитку громад, в яких люди б хотіли

жити й працювати сьогодні та в майбутньому».¹ Концепція доброго врядування базується на успішно апробованих у всьому світі практиках публічного управління, зокрема на муніципальному рівні управління. Вона представлена дванадцятьма взаємозалежними та зв'язаними між собою принципами, такими як: чесне проведення виборів, представництво та участь; чутливість; ефективність і результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетенції та спроможність; інновації та відкритість до змін; сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; підзвітність².

Концептуальну значущість також має положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо необхідності консолідації внутрішніх політичних реформ (стаття 4). Це означає створення максимально сприятливих внутрідержавних умов для подальшої міждержавної інтеграції, а також – невідкладну стандартизацію алгоритмів вирішення питань внутрішньої політики з метою забезпечення можливості та спроможності реалізації зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності держави. Крім цього, ефективна муніципальна політика є запорукою успішної реалізації положень щодо «розвитку сільських територій» (Глава 17), «транскордонного та регіонального співробітництва» (Глава 27) та інших не менш значущих секторів розвитку.

Зміцнення муніципальної основи реалізації державної політики в умовах дотримання її євроінтеграційного вектору необхідне і в зв'язку з іншими факторами. Зокрема, повнота і соціальний ефект від очікуваних результатів євроінтеграції

¹ Європейські орієнтири місцевого та регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с. – С. 363.

² Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 24.05.2007 р. // Європейські орієнтири місцевого та регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с. С. 363–368.

є неможливими поза збереженням української самобутності та національної ідентичності. Визначальним фактором цього є забезпечення індивідуальних властивостей українських громад, для кожної з яких характерні історичні, економічні, екологічні, географічні, демографічні особливості розвитку, етнічні і культурні традиції та звичаї.

Варто брати до уваги і те, що культурна інтеграція в її широкому сенсі є як позитивним, так і вельми небезпечним явищем для нестійких систем і соціальних інститутів, через що останні більшою мірою схильні до втрати власної первинної природи. Тому, одним з найбільш гарантованих національних способів охорони та захисту українських цінностей в ході подальшої імплементації міжнародно-правових стандартів у внутрішньому праві України є не тільки передача усіх необхідних повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування та забезпечення відповідними ресурсами, а й формування культури зв'язку та причетності, участі кожного в житті громади, ощадливого ставлення до території та її ресурсів.

Концептом децентралізації у викладеному вище аспекті виступають міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, насамперед, ратифіковані Верховною Радою України Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування 2009 р., Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р., Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1995 р., а також інші документи Ради Європи. Україні знадобилося чимало часу для визначення власної моделі децентралізації публічної влади та організації ефективного місцевого самоврядування. На цьому шляху від централізованої до децентралізованої системи публічного управління українським суспільством було апробовано

механізми абсолютно централізованої, централізовано-децентралізованої, децентралізовано-централізованої систем, для яких характерні ієрархічні та вертикальні способи здійснення влади.

Сучасний стан концептуального та правового забезпечення цих складових залишався не уніфікованим на конституційному та фрагментарно визначеним на законодавчому рівнях. Така ситуація пояснюється і надзвичайною пасивністю самих громадян. Як наслідок, в Україні тривають реформи, соціальна сутність і значущість яких частково втратились внаслідок того, що процес їх реалізації виявився занадто тривалим і не надто результативним. Про це свідчать як публічні конфлікти, компетенційні спори, так і законодавчі ініціативи щодо автономності адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня та незадовільного стану реалізації права місцевого самоврядування.

Згадані чинники стали рушійною силою назрілих у суспільстві екологічних, інформаційних, політичних, економічних, соціальних, культурних і інших перетворень, з одночасним базовим правовим супроводом цього процесу – стратегічним, концептуальним, програмним, процесуально-правовим забезпеченням на усіх рівнях нормотворчості. Вкрай необхідною є й підвищена політична активність первинних суб'єктів влади – українського народу і громад. Водночас, навряд чи можна сподіватися і на ефективність таких радикальних реформаторських починань як, наприклад, лібертарний муніципалізм із притаманним йому високим рівнем ініціативності та автономності муніципальних утворень, які виступають альтернативою державності¹. Проте, якщо концептуально і реально Україна визнає стратегію децентралізації публічної влади, то однією з важливих умов її реалізації є взаємна відповідальність як репрезентативної влади на місцях і державної влади, так і територіальних

¹ Див. про це, напр.: Murray Bookchin. Libertarian Municipalism: An Overview [Електронний ресурс] // Institute for Social Ecology. – Режим доступу: <http://www.social-ecology.org/about/about-the-ise/>

громад. Адже для досягнення оптимального результату від процесу децентралізації, необхідним є концептуально сформульований та законодавчо визначений механізм контролю та відповідальності. Оскільки децентралізація не означає безконтрольності та відміну відповідальності, наприклад, за прийняття неефективних, неякісних або протиправних публічно-владних рішень.

Крім того, у цих умовах набуває особливої ролі інститут громадського контролю, форми якого в цілому передбачено на конституційному та законодавчому рівнях.

Інститут громадського контролю, його модель і процедури, а також інші не менш важливі складові механізму взаємної відповідальності суспільства та держави (зокрема, принципи публічно обґрунтованого рішення, прозорості публічної політики, державного контролю за реалізацією державної політики на регіональному та місцевому рівнях та ін.) залежать від типу та виду децентралізації, який обирає країна.

З досліджених конституційних актів уперше термін «децентралізація» зустрічається у Конституції Оттоманської імперії 1876 р., преамбула якої серед принципів розбудови відповідної держави встановлює «адміністративну децентралізацію в провінціях, захищаючи, в той же час, вирішальні дію і владу центрального уряду»¹. Це єдина знайдена згадка про децентралізацію у конституційних актах світу до Конституції УНР 1918 р., яка у ст. 5 розділу I констатувала, що «не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»².

Додамо що на той час категорія децентралізації в Україні була поширена у контексті політичних дискусій, про що

¹ The Basic Law (Kanun-e Esasi) of the Ottoman Empire 1876. // Constitutionalism in Islamic Countries / Rainer Grote, Tilmann J. Roder. – L.: Oxford University Press, 2012. – P. 321-337.

² Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

свідчить брошура В. Грищинського, видана у Катеринославі в 1917 р.¹. Пізніше, у тоталітарному проекті Конституції Української Держави, запропонованому М. Сціборським у 1939 р., у ст. 1 розділу Х визначалося, що навіть «стоючи на засаді тотальності, інтегралізму й централізації в державному управлінні, держава водночас допускає здорові форми децентралізації й участь населення в місцевій самоуправі»².

Втім, на той період категорію децентралізації вже було використано у низці чинних конституцій. Так, у ст. 108 Конституції Румунії 1923 р. адміністративну децентралізацію визначено як основу для законів з питань формування установ департаментів і комун (водночас цією статтею передбачалося обрання рад департаментів і комун населенням, що свідчило про застосування категорії децентралізації щодо місцевого та регіонального самоврядування)³.

Конституція Греції 1927 р. у ст. 108 глави Х «Адміністративна автономія та децентралізація» вказувала, що «управління в державі будується за системою децентралізації, щоб державна влада була в найбільш широкій мірі доступна громадянам і щоб питання адміністративного порядку вирішувалися якнайшвидшим чином на основі найбільшої відповідності з умовами їх місцевого життя»⁴. Цей підхід був дещо відмінним, адже стосувався не виборних представницьких органів, а виконавчих адміністративних структур.

Цікаво, що у ст. 101 Конституції Греції від 11 червня 1975 р. у чинній редакції відзначено, що державна адміністрація організовується на основі децентралізованої системи, при

¹ Грищинський, В. Космополітизм і Космополіти; Децентралізація сучасної держави. – Катеринослав. : б.в., 1917. – 52 с.

² Нарис Проекту Основних Законів (Конституції) Української Держави 1939 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constituanta.blogspot.com/2012/04/1939.html>

³ Constitutia Romaniei 1923 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitutia.ro/const1923.htm>

⁴ Syntagma tes Hellenikes Demokratias [Constitution of the Hellenic Republic] 1927 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf>

цьому додається, що периферійні державні органи мають загальну вирішальну компетенцією в питаннях свого району, а центральні служби, крім спеціальних функцій, відають загальним напрямком, координацією і контролем діяльності периферійних органів, як це визначено законом¹. Таким чином погляди на відповідний принцип у грецькій конституційній доктрині істотно не змінилися.

Чинна Конституція Румунії від 1 листопада 1991 р. також вживає категорію децентралізації. У цьому акті її пов'язано із діяльністю місцевих публічних адміністрацій (секція 2 частини V). Зокрема, у ст. 120 до принципів публічної адміністрації у територіально-адміністративних одиницях віднесено децентралізацію, місцеву автономію та деконцентрацію публічних послуг; при цьому передбачається існування як органів влади місцевих публічних адміністрацій так і децентралізованих публічних служб. Водночас під такими місцевими публічними адміністраціями ст. 121 згаданої Конституції визначає місцеві ради та місцевих голів (мерів); більш дрібною ланкою визначено муніципалітети. При цьому за ч. 2 ст. 123 цього акту префекти, що є призначеними представниками уряду держави на місцевому рівні, мають керувати децентралізованими публічними службами міністерств та іншими органами центральної публічної адміністрації у територіально-адміністративних одиницях². Відповідно концепція поширення децентралізації і на самоврядні відносини, і на місцеве державне управління є подібною у обох досліджених конституціях Румунії.

Згадки про децентралізацію містив Колоніальний акт Португалії 1930 р., що на конституційному рівні визначив у цій державі принципи взаємодії метрополії та її колоній. За ст. 26 акту

¹ The Constitution of Greece as revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>

² The Constitution of Romania of 1 November 1991, amended [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba120

колоніям гарантувалася адміністративна децентралізація і фінансова автономія, «сумісні з політичною конституцією Португальської республіки, зі ступенем їх розвитку та з їх власними ресурсами»; при цьому передбачалася як мінімум політична єдність кожної колонії, забезпечена єдиною столицею та органом управління (урядом) колонії. За ст. 36 цього акту метрополія мала реалізовувати вплив на економічні режими колоній з урахуванням принципу децентралізації¹. Цей підхід нагадує норми Конституції Оттоманської імперії 1876 р. щодо децентралізації підконтрольних територій.

Водночас чинна Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. вживає категорію децентралізації у декількох значеннях². Так, у ст. 6 цього акту відзначено, що держава є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади та демократичної децентралізації державного управління. Водночас за ст. 267 «Структура адміністрації» вказаного акту передбачено потребу законодавчого закріплення «відповідних форм адміністративної децентралізації та деконцентрації при дотриманні необхідної умови забезпечення ефективності та єдності дій адміністрації і повноважень компетентних органів з управління, нагляду та опіки». Таке розуміння децентралізації як особливості місцевого державного управління є близьким до наведеного вище

Окремо у ст. 237 «Адміністративна децентралізація» цієї Конституції передбачено, що відповідно до принципу адміністративної децентралізації здійснюються й повноваження та організація місцевих самоврядних одиниць, а також компетенція їхніх органів, що має регулюватися законом; при цьому така децентралізація охоплює компетенцію

¹ Portuguese Colonial Act 1930 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_Colonial_Act

² Constitution of the Portuguese Republic on April 2, 1976 ; seventh revision [2005] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>

відповідних самоврядних одиниць на прийняття обраних напрямків плану і бюджету та утворення муніципальної поліції. Тому можна стверджувати, що децентралізація поширюється у конституційній доктрині Португалії й на місцеве самоврядування.

Водночас у ст. 63 та 64 Конституції Португальської Республіки 1976 р. йдеться про обов'язок держави організувати, координувати і субсидувати єдину і децентралізовану систему соціального забезпечення за участю профспілкових та інших організацій, що представляють трудящих, і об'єднань, що представляють інших осіб, які користуються соціальним забезпеченням; про те, що управління національною службою охорони здоров'я будується на засадах децентралізації та участі. Таке ставлення до децентралізації як до принципу організації публічних послуг у певній галузі є характерним для конституцій латиноамериканських держав ХХ ст., тому можна стверджувати про певну рецепцію відповідного підходу Португалією.

Крім того, у ч. 3 ст. 91 Конституції Португальської Республіки 1976 р. йдеться про потребу у децентралізованому виконанні по галузях та областях планів економічного і соціального розвитку, націлених на «стимулювання економічного зростання, гармонізованого і цілісного розвитку секторів та галузей, справедливого розподілу між особами та областями національного продукту, координації економічної політики з соціальною політикою і політикою в галузі освіти і культури, захисту сільської округи, збереження екологічної рівноваги, охорони навколишнього середовища та якості життя португальського народу». Ці плани мають розробляються урядом країни відповідно до законів за основними обраними напрямками.

Питання децентралізації поширилося через закріплення уперше в конституційних актах окремих європейських держав другої половини ХХ ст. Згідно з ст. 5 Конституції Італії 1947 р. республіка, єдина та неподільна, визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну

децентралізацію в залежних від держави службах; пристосовує принципи і методи свого законодавства до завдань автономії і децентралізації¹. Цей підхід до децентралізації свідчить про її розуміння у двох формах: як територіальної децентралізації автономій та галузевої децентралізації органів влади.

У ст. 1 Конституції Франції 1958 р. в редакції 2008 р. відзначено, що устрій Франції, як неподільної, світської, соціальної, демократичної Республіки, є децентралізованим, без деталізації цієї норми в інших конституційних нормах та актах². У ст. 103 Конституції Іспанського Королівства від 27 грудня 1978 р. до принципів дії публічної адміністрації віднесено співпідпорядкованість, децентралізацію, деконцентрацію та координацію при повному підпорядкуванні закону і праву, знову-таки без розкриття відповідного принципу у самій конституції³.

Водночас італійсько-іспанське розуміння децентралізації можна усвідомити через аналіз конституційних актів, схвалених у вказаних державах на регіональному рівні. Як приклад, слід навести Статут області Лаціо, затверджений законом Італії № 346 у 1971 р. У п.п. 11, 12 ст. 6 Статуту до повноважень Обласної ради Лаціо віднесено: заохочення комунальної децентралізації (іт. *decentramento comunale*) та визначення повноважень, що передаються провінціям, комунам і місцевим установам області як органам адміністративної децентралізації (іт. *decentramento amministrativo*)⁴.

¹ Конституция Итальянской Республики 1947: официальный перевод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.extram.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf>

² Les Constitutions de la France. Texte integral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

³ Constitución Española : Sancionada el 27 de diciembre de 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionCastellano.aspx>

⁴ Legge del Statuto della Regione Lazio 1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=302>

У ст. 34 Статуту вказується на роль органів децентралізації комун (іт. *organi di decentramento*) у профспілковій діяльності. За ст. 41 Статуту Область має заохочувати реорганізацію місцевих установ, у тому числі у формах об'єднання та децентралізації, з метою сприяння участі громадян в управлінні установами та публічними службами, яке найбільш відповідає потребам зацікавлених колективів. У ст. 48 міститься згадка про потребу спрямованості структури владних установ Області на більш широку децентралізацію; ст. 43 цього акту передбачає наявність «децентралізованих відділень» спеціального владного органу Області з контролю за актами комун та інших місцевих установ.

Слід додати, що у ст. 37 Статуту про автономію Каталонії, затвердженому Органічним законом Іспанії 1979 р. № 4 вказано, що Виконавча рада (уряд) автономії як колегіальний орган управління з виконавчими та адміністративними функціями має розміщувати власні органи, служби та відділення в різних містах Каталонії «на основі критеріїв децентралізації, деконцентрації та координації функцій»¹. Чинний Статут автономії Каталонії 2006 р. у ст. 71, встановлюючи правові рамки діяльності Адміністрації уряду (Женералітата), вказує, що вона виконує свої функції на території відповідно до принципів розосередження і децентралізації; при цьому мають бути законодавчо забезпеченими «варіанти функціональної децентралізації..., які може приймати Адміністрація».

У ст. 97 цього Статуту визначено Раду юстиції Каталонії як орган управління судової влади Каталонії, що виступає в якості децентралізованого органу Генеральної ради судової влади Іспанії. Водночас у ст. 86 цього акту передбачено право населених пунктів, які в рамках муніципального округу являють собою окремі житлові масиви, утворювати децентралізовані муніципальні одиниці; при цьому закон Каталонії повинен забезпечити їм децентралізацію, визначити механізми

¹ Legge Organica del Statuto di Autonomia della Catalogna 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/es/zCatalogna_sin.pdf

проведення заходів і надання послуг, що входять до сфери їх компетенції¹. Отже, децентралізація у Каталонії одночасно розглядається у муніципальному, адміністративному та галузевому вимірах.

Варто вказати, що згадки про децентралізацію на конституційному рівні сьогодні властиві для багатьох держав Латинської Америки, Азії та Африки. Водночас, не усі європейські держави використали вказану категорію у нормах власних конституцій. Крім наведених вище країн ЄС, згадки про децентралізацію можна знайти у чотирьох іноземних європейських конституціях кінця ХХ ст.

Так, у ст. 162 Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. в поточній редакції до принципів дії провінційних та комунальних установ віднесено децентралізацію повноважень на користь таких провінційних і комунальних установ². У ст. 109 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. до принципів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях віднесено місцеву автономію, децентралізацію громадських служб, виборність влади місцевого публічного управління та консультацій з громадянами з найважливіших питань місцевого значення³. При цьому додається, що застосування зазначених принципів не може зачіпати унітарний характер держави.

У ст. 13 Конституції Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 р. вказано, що місцеве управління в цій країні ґрунтується на основі принципу децентралізації влади і будується за принципом місцевої автономії⁴. Цікаво, що у Федеральній

¹ Legge organica Di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_italia_100506.pdf

² La Constitution de la Belgique federale. Constitution coordonnee le 17 fevrier 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.const-court.be/fr/textes_base/textes_base_constitution.html

³ Конституція Республіки Молдова от 29 июля 1994 г. в действующей редакции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>

⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.admin.ch/ch/e/rs/101/>

Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. децентралізація згадується не як принцип дії влади або її інституцій, а як бажана форма заселення країни, що має бути забезпеченою шляхом федеральної політики у сфері сільського господарства (ст. 104 вказаного акту)¹.

В цілому слід вказати, що децентралізація, як інститут (категорія) конституціоналізму має різні, варіативні тлумачення та розуміння, втілені у національних конституційних механізмах. Зокрема, децентралізація:

- розглядалася у імперських державах як принцип відносно прогресивної організації публічного управління у колоніях та залежних територіях із збереженням влади над ними (конституція Османської імперії, Колоніальний акт Португалії);

- тлумачиться як перерозподіл повноважень регіональної влади та муніципальних повноважень на більш дрібних рівнях самоорганізації (конституція Венесуели 1999 р., статут Каталонії 2006 р.);

- розуміється як більш ефективний територіальний розподіл компетенції державної влади без вирішальної ролі виборних регіональних або муніципальних структур (конституції Швейцарії 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

- розуміється як колегіальність окремого галузевого органу влади, установи, структури, що виконує публічні управлінські функції та водночас як його адміністративна автономність від загальної управлінської практики уряду, наявність у нього регіональних та місцевих структур (конституції Уругваю 1951 р., Португалії 1976 р., Бразилії 1988 р., Перу 1993 р., Венесуели 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

- розуміється як форма організації регіонального й місцевого врядування виборними органами та делегування

¹ Constitution of the Republic of Albania : approved by referendum on 22 November 1998, amended in January 2007 / Organization for Security and Cooperation in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/albania/41888>

цим органам повноважень центральної влади; тим самим децентралізація стає близькою до категорій автономізації (конституції Італії 1947 р., Албанії 1998 р., Іраку 2005 р., Єгипту 2012 р.), до поєднання регіонального та місцевого самоврядування або регіоналізації (конституції Румунії 1923 р., Гвінеї 1990 р., Перу 1993 р., Бельгії 1994 р., Молдови 1994 р., Чад 1996 р., Таїланду 2007 р., Сирії 2012 р., Єгипту 2014 р.) або до місцевого самоврядування як такого (конституції Непалу 2007 р., Мальдівів 2008 р., Тунісу 2014 р.). Можна побачити, що саме останнє розуміння децентралізації є найбільш поширеним у сучасних конституціях – як на світовому, так і на європейському рівнях.

Часто децентралізація залишається лозунгом, декларацією у конституційних актах сучасних держав (конституції Франції 1958 р., Шрі-Ланки 1978 р. Центральноафриканської Республіки 2004 р., Марокко 2011 р. та ін.). Узагалі варто відмітити поширення використання категорії децентралізації у конституційних актах ХХІ ст. Часто таке використання відбувається без особливої потреби (окремі норми конституції Тунісу 2014 р. та ін.). Крім того у конституційних актах є можливим використання водночас декількох наведених тлумачень децентралізації (насамперед у випадках поєднання в конституціях вимог щодо децентралізації регіонів та органів/установ, що яскраво помітно на прикладі Конституції Португалії 1976 р.). У конституціях децентралізація часто розглядається як віддалена або програмна перспектива, а не як поточна практика (інститут) конституційних відносин. В окремих європейських державах, таких як Греція та Румунія, можна простежити певну спадкоємність у конституційному вимірі категорії децентралізації.

Таким чином, можна дійти висновку, що межі децентралізації та визначення її форм, моделі, типу обумовлено специфікою центр-локальних відносин та особливостями і потенціалом місцевого самоврядування, що склалися і існують в кожній окремій державі та кореспондують особливостям політико-державних

30

та соціальних систем, базовим цінностям суспільства відповідної країни.

Отже, формат інтерпретації децентралізації у вітчизняних конституційних процесах має стати предметом окремих досліджень. З вищенаведеного чітко випливає, що загальноприйнятної інтерпретації феномену децентралізації у сучасному конституціоналізмі не існує, тому український законодавець може розвивати у національному праві відповідний інститут на власний розсуд, виходячи з практичних реальних потреб у врегулюванні конституційно-правових відносин.

У конституційному вимірі дефініція «децентралізація» характеризує тип територіальної організації влади та публічної адміністрації. Згідно з статтею 132 Конституції України її територіальний устрій ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, що означає забезпечення загальнодержавних і місцевих інтересів при формуванні та реалізації державної політики.

Як конституційний принцип децентралізація зумовлює законодавче забезпечення системи державної влади та системи місцевого самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування. Якщо під централізацією розуміють тип публічного управління, що характеризується *зосередженням* (тобто *концентрацією* – Авт.) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо); вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділено широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів, то децентралізацією визначається послідовний процес *передачі* (тобто *деконцентрації* – Авт.) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави¹.

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128. – С. 934.

Втім, слід відзначити, що децентралізація є доволі складним концептом, що має неоднозначне науково-практичне змістовне наповнення. Звідси, проблематика децентралізації публічної влади, як засобу підвищення ефективності її організації в демократичній державі, впродовж тривалого часу є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. При наявності різноманітних концептуальних підходів щодо визначення форм, видів, типів, моделей децентралізації, домінантна сутність цієї політико-правової категорії зводиться до того, що це процес перерозподілу обсягу владних повноважень між центральними та місцевими рівнями організації публічної влади, що наділені необхідними, законодавчо визначеними правами, обов'язками та ресурсами, з метою ефективізації прийняття найбільш оптимальних управлінських рішень на державному та місцевому рівнях.

На особливу увагу заслуговують позиції фахівців щодо критеріїв вибору державою того чи іншого типу децентралізації та, по суті, прогнозування соціального ефекту такого вибору. Як відзначають зарубіжні експерти з цієї проблематики, вибір форми, механізмів і правових технологій децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади та управління на усіх рівнях територіального устрою.

Особливу небезпеку становить підміна понять, коли говорячи про децентралізацію належним чином не визначається її тип. В результаті, на прикладному (законодавчому та виконавчому) рівні децентралізація набуває псевдо- або квазі-характеристик. В умовах подальшого реформування місцевого самоврядування, його територіальної, адміністративної, фінансової, матеріальної, кадрової та інших основ це питання виступає одним з ключових.

З огляду на викладене, важливою є не тільки констатація обраного Україною курсу децентралізації як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної, адміністративної та інших основ надання публічних послуг населенню, а й подальша конкретизація виду/типу/моделі децентралізації

на конституційному та законодавчому рівнях. У зв'язку з цим цілком слушними є зауваження зарубіжних експертів щодо доцільності широкої класифікації децентралізації (яка за своєю сутністю, змістом і формами не зводиться до реформи місцевого самоврядування – Авт.), критеріями якої виступають, насамперед, вибір і політичний курс держави; форма держави; рівень політико-правової культури громадян; рівень відповідальності публічного менеджменту; готовність суспільства до постійної взаємодії з владою тощо¹. Такий диференційований підхід дозволяє більш точно визначитися з факторним складом процесу децентралізації, а також надати найбільш реальні прогнози щодо її результатів, ризиків і перспектив. Зокрема, виходячи з положень про те, що «децентралізація – це, насамперед, перехід влади та відповідальності (курсив – Авт.) за здійснення публічних функцій від центру до підпорядкованих квазінезалежних організацій і приватного сектору», американські дослідники акцентують увагу на, по суті, галузевому підході до типів децентралізації, таких як: *політична, адміністративна, фінансова, ринкова*, які, в свою чергу, мають свої особливості та види².

Вельми важливою і вимогливою щодо утвердження політико-правових цінностей і подальшого формування політично зрілої нації є політична децентралізація. Беручи до уваги ретроспективний і сучасний досвід процесів децентралізації в країнах Західної, Центральної та Східної Європи, застосування децентралізації як політико-правового інструменту розробки та запровадження демократичного механізму публічного управління, варто відзначити, що відповідні процеси відбувалися в абсолютно різних умовах, під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Одним

¹ What is decentralization / J. Litvack [Електронний ресурс] // CIESIN – A Center of the Earth Institute at Columbia University. – Режим доступу: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

² What is decentralization / J. Litvack [Електронний ресурс] // CIESIN – A Center of the Earth Institute at Columbia University. – Режим доступу: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

з домінуючих важелів політичної децентралізації є рівень демократичності суспільства та ступінь його зацікавленості та готовності до змін. Саме це зумовлює особливості у визначенні комплексу правових та інших технологій проведення реформ на національному рівні. Критеріями вибору того чи іншого типу та інструментарію утвердження політичної децентралізації європейськими країнами стали, насамперед, форма держави, зокрема форма політичного режиму і форма територіального устрою, географічні, демографічні, національно-культурні особливості, традиції і звичаї публічного управління, і вже потім інші чинники економічного, соціального, ментального, інформаційного та іншого характеру.

Проте, у прикладному сенсі загальними рисами політичної децентралізації є політика сприяння інституціоналізації форм безпосередньої демократії та формуванню політичної активності громадянського суспільства; залучення громадськості до процесу прийняття публічно важливих рішень, наявний високий рівень публічного обґрунтування рішень, а також налагодження механізмів громадського моніторингу та контролю за діяльністю професійного публічного менеджменту, що є характерним для країн сталих форм децентралізації, наприклад Австрії, Німеччини, Нідерландів, Великої Британії, Норвегії, Данії, Швеції.

Характерними рисами децентралізації є, з одного боку, її універсальність, апробованість і алгоритмічність – підкріплення технологічним та інструментальним забезпеченням, прикладним досвідом багатьох децентралізованих систем світу. З іншого – ідентичність, що полягає у заперечній необхідності напрацювання країною власного досвіду, поетапного та послідовного запровадження децентралізованого підходу управління з урахуванням особливостей національної моделі публічного управління та її територіальної, правової, адміністративної, інфраструктурної, кадрової основ, місця та ролі муніципального управління у цій моделі взаємовідносин. Як відзначається експертами з демократично децентралізованих систем, розвиток сильного

34

місцевого управління в Західній Європі було підкріплено прийняттям концепції права усіх співтовариств на місцеве самоврядування у межах Європейського Союзу, яка отримала офіційне відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування у 1985 році¹. Країнам Європейського Союзу притаманний високий рівень громадської активності та наявні правові умови для ініціативи знизу вгору, підкріпленої відповідним ресурсним забезпеченням, автономністю та самостійністю. Саме ці принципи створюють фундамент закладеної європейської моделі місцевого самоврядування, яке виступає одним з основних принципів децентралізації.

Водночас, виходячи з досвіду країн, які вже мають власний досвід децентралізації і більш менш стали її модель, але перебувають на стадії подальших етапів реформування (оптимізації) територіальної основи публічного управління, наприклад Франція, Норвегія, країни Балтії, не варто переоцінювати суто політичні сторони децентралізації, які полягають у гарантованих державою механізмах участі громадян у прийнятті публічних рішень. Вагому функціональну складову у забезпеченні ефективності обраного типу децентралізації має, насамперед, системне публічно-правове забезпечення, як на установчому (матеріальному), так і на правовиконавчому (процедурно-процесуальному) рівнях.

Адміністративна децентралізація передбачає декілька основних форм: *деконцентрацію, делегування (передачу повноважень)* та *деволюцію*. Деконцентрація – це адміністративна домовленість, відповідно до якої функції передаються від центрального органу влади до місцевих представництв центральних органів влади. Делегування розуміється як агентська угода, за якою функції передаються від центральних органів влади організаціям позадержавного управління, зазвичай агентствам з певним ступенем фінансової та адміністративної самостійності. Передача влади ж полягає

¹ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – М., 1995. – 326 с.

у передачі завдань і права прийняття рішень автономним і демократично обраним одиницям місцевого управління, таким як райони та провінції¹.

Натомість, сучасні дослідники, розглядаючи поняття деконцентрації та децентралізації як конкуруючі між собою моделі муніципального управління, розрізняють вертикальну та горизонтальну деконцентрацію. В умовах вертикальної деконцентрації усі повноваження по представництву інтересів центральної влади на місцях передаються одному державному чиновнику, в результаті чого деконцентрація в центрі іноді обертається концентрацією (або навіть надконцентрацією) на місцях. Горизонтальна деконцентрація виявляється в існуванні на місцевому рівні декількох центрів публічної влади з розподілом обов'язків за галузевим принципом². Беручи до уваги ці підходи, визначення національної моделі децентралізації передбачає два основних зрізи модернізації системи публічної влади. Одним із них виступає територіальна організація публічної влади на засадах збалансованого регіонального розвитку та подальшого утвердження місцевого самоврядування, які є невід'ємними пріоритетними складовими внутрішньої політики держави. Іншим зрізом виступає модернізація інституту місцевого самоврядування на принципах повсюдності, субсидіарності та самостійності, утвердження місцевого самоврядування як базової основи, необхідної для подальшої демократизації суспільства, проведення галузевих реформ і запровадження інтеграційної політики держави. Такий підхід зумовлено тенденцією посилення ролі муніципалітетів в Європі, і зокрема, як відзначається в Національній доповіді «Розвиток місцевої демократії в контексті європейської інтеграції України», схваленої на XIII Всеукраїнських муніципальних слуханнях

¹ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – М., 1995. – 326 с.

² Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект; Фонд «Мир». – С. 358.

2008 р.¹, «посилення ролі міст і міських районів як центрів економічного, соціального та культурного зростання, які стають серйозними учасниками процесу глобалізації та впливають на економічне зростання та політику країн в цілому».

Децентралізація публічної влади, що є жорстко пов'язаною з діяльністю партійної системи та при її дефектності, фактично виступає гальмом для реалізації цієї тенденції в державному управлінні. Разом з тим, не дивлячись на те, що в історичній ретроспективі становлення, розвиток і функціонування децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади, цей політичний ідеал і управлінський феномен знаходить все більше прибічників, причому, як серед політичних еліт, так й серед пересічних громадян. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як політична концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління².

Публічна влада в державі виступає у двох формах – державна влада та місцеве самоврядування. Головним завданням функціонування державної влади є визначення напрямів і способів, шляхів і цілей розвитку суспільства і самої держави як політичної організації суспільних відносин, відповідно до об'єктивних потреб суспільства, їх юридичне закріплення в нормах позитивного права, контроль їх дотримання, корекції³. Місцеве самоврядування

¹ Проект Національної доповіді «Розвиток місцевої демократії в контексті європейської інтеграції України», схваленої на XIII Всеукраїнських муніципальних слуханнях 2008 р. // Європейські орієнтири місцевого та регіонального розвитку : Збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – С. 283-342. 508 с. С. 290.

² Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади/ П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5-6. – С. 40.

³ Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти / Селіванов В. М. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 182.

(публічно-самоврядна влада) – це самостійний вид (форма) публічної влади, яка має недержавний характер, відповідні кваліфікаційні характеристики, що відрізняють її від інших видів влади та дають змогу оцінювати місцеве самоврядування як політичний принцип формування та організації місцевої влади на основі демократії і децентралізації публічної влади та управління, органічно пристосований для міцного закріплення демократії в суспільстві. До основних характеристик цього виду публічної влади в Україні належать такі: 1) її «публічність», ця влада поширюється на все населення, тобто на всіх жителів, об'єднаних фактом постійного проживання на відповідній території (територіальну громаду), та здійснюється від імені територіальної громади; 2) публічно-самоврядну владу характеризує особливий суб'єкт – територіальна громада – «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень» (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 3) її цілеспрямованість на задоволення та захист місцевих інтересів ...; 4) наявність особливого об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення; 5) її системні властивості, зокрема, система самоврядної влади є такою, що самоорганізовується, тобто її органи формуються самостійно територіальною громадою зі своїх членів, крім того, територіальна громада здійснює свою владу і через організаційно-правові форми безпосередньої локальної демократії; 6) самостійність місцевого самоврядування, що конституційно гарантується державою, є найважливішою характерною ознакою цього виду публічної влади та знаходить своє відображення у «правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності» (ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування у загальній системі управління суспільством, при цьому самостійність місцевого самоврядування не означає «суверенність» місцевого самоврядування, абсолютизація самостійності місцевого

самоврядування не сприяє накопиченню демократичного потенціалу цього соціального інституту¹.

Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, в умовах системної економічної кризи та перманентної соціальної анемії населення, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. І це можливо тільки за рахунок децентралізації, яка в логістичному аспекті є передачею певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою.

Таким чином децентралізація виступає одним із ефективних способів оптимізації державного управління, бо її реалізація може піти на благо держави. Вона дозволить зміцнити центральну владу, зробивши її більш гнучкою та оперативною, надавши їй можливість сконцентрувати увагу і ресурси на завданнях національного рівня і звільнивши її від безлічі поточних питань, які куди більш ефективно можуть вирішуватися на місцевому рівні.

Феноменологія децентралізації бачиться в тому, що вона є одним з фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн. Насамперед, це детермінується тим, що в її витоків лежить гіпотеза теорії менеджменту про те, що звуження кола завдань призводить до підвищення якості їх виконання та покращення результатів роботи. На цій основі будується управлінська модель та управлінська парадигма, що за рахунок оптимізації управлінської діяльності приводять к отриманню найбільш високого соціального ефекту.

На основі цього припущення центральні уряди розвинених країн намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись

¹ Проблеми сучасної конституціоналістики. Випуск 2: Конституційні перетворення в Україні : навч. посіб. / М. П. Орзіх, В. М. Шаповал, А. Р. Крусян [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіх. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 304.

на реалізації загальнонаціональних завдань. Як правило, центральні влади в розвинених країнах залишили за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, зовнішня політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення. У свою чергу, освіта, медицина, комунальне господарство та комунальні комунікації, пожежна безпека, благоустрій, охорона правопорядку – передані на місцевий рівень.

Є цілком закономірним, що реальна децентралізація державного управління (відповідно, і видаткових зобов'язань) завжди супроводжується передачею органам місцевого самоврядування еквівалентних фінансових джерел. Передача повноважень без адекватного розширення їх фінансової бази загрожує перетворенням органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією політики центральної влади та виступають в якості її прислужників, що фактично нівелює мотивацію населення до вирішення питань місцевого значення.

За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку керованих адміністративно-територіальних одиниць, і таким чином знімають з себе відповідальність за їх соціально-економічне становище. У підсумку органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального і локального розвитку продовжує відігравати держава. Таку модель можна назвати псевдодецентралізацією.

З цього приводу цілком слушною є концепція польського ученого Є. Рушковського, який аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти¹: децентралізацію політичну; децентралізацію адміністративну; *децентралізацію фінансову*, що передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення правомочностей щодо володіння,

¹ Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruskowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.

користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад.

Децентралізація, не дивлячись на суб'єктивний характер її виконавців, все ж носить об'єктивний характер, вона має велике значення не тільки для самої держави, але й відіграє важливу роль на міжнародному рівні в рамках міжнародної співдружності держав, що детермінується низкою наступних чинників:

а) складним генетичним зв'язком між конституційним правом держави і основними правами людини, що встановлені міжнародним правом та визнані національним конституційним правом держави – в контексті появи, становлення, розвитку та вдосконалення останніх, в тому числі й за рахунок їх поваги, визнання, дотримання, охорони, захисту, гарантування тощо з боку держави та її інститутів – тобто інституціоналізації, конституціоналізації та легалізації прав людини як нормативного внутрішньодержавного феномену та загального надбання людської цивілізації. Саме децентралізація повноважень публічної влади дає можливість формування та розширення правового простору, в якому будуть активізуватись процеси гуманітарного та іншого розвитку людини та її прав (онтологічний взаємозв'язок);

б) можливою, передбачуваною і фактичною поведінкою держави в період децентралізації повноважень, по відношенню до її громадян, що апріорі обумовлюється положеннями її національних конституційних настанов, які не можуть суперечити основним принципам і нормам міжнародного права (нормативно-діяльнісний зв'язок);

в) активним розширенням в період децентралізації об'єктів нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування, в тому числі й за рахунок прямої рецепції об'єктів конституційно-правового регулювання, що вже регламентуються і регулюються міжнародним правом. Такі об'єкти раніше знаходились у виключній компетенції національної держави (права людини, виборчий процес, місцеве самоврядування тощо), потім були передані нею на

міжнародний рівень, а з нього вже у вигляді міжнародно-правових зобов'язань в рамках міжнародних договорів знову поступають на державний рівень – в результаті чого такі об'єкти стають предметом спільних регламентації і регулювання (об'єктно-регулятивний зв'язок);

г) активним впливом міжнародного права на конституційні правопорядки національних держав, завдяки використанню національного конституційного, легально визнаного і процесуально-складного механізму входження норм міжнародного права в їх національне законодавство – цей механізм також носить ознаки децентралізації та скерований на входження норм міжнародного права в національне законодавство України (інверсійно-колабораційний зв'язок);

г) формуванням все більш чіткої та функціонально-ефективної тенденції конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку національних держав – завдяки чому тенденція децентралізації повноважень публічної влади визнається в рамках міжнародного співтовариства держав або міждержавних інтеграційних об'єднань держав, а потім переходить на рівень національної держави (двосторонньо-колабораційний зв'язок);

д) готовністю національних систем права і насамперед національного конституційного права до сприйняття норм міжнародного права та їх використання в національному конституційному законодавстві – в контексті децентралізації це насамперед торкається міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування (наприклад, норм Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року¹, що фактично є нормами-принципами децентралізації публічної влади та спрямовані на інституціоналізацію на території демократичної держави інституту місцевого самоврядування) (латентний зв'язок);

е) формуванням на базі національних конституційних цінностей в межах міжнародного співтовариства загального

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – Рада Європи, 1995. – 16 с.

правового простору, що набуває форми правової глобалізації та суттєво впливає на національний конституційний розвиток, в тому числі й у сфері деконцентрації публічної влади, наближуючи цей процес до закріплених в міжнародному праві нормативних вимог та стандартів (універсально-секторальний зв'язок);

є) формуванням в межах національного конституційного права системи міжнародно-правових зобов'язань держав, в тому числі щодо децентралізації публічної влади, що узяті нею в процесі укладення і підписання міжнародних договорів і через внутрішньодержавні конституційні механізми трансформовані в норми національного законодавства з метою їх закріплення, виконання та практичної реалізації (прагматичний зв'язок).

Саме таким чином виникає могутній синергізм національного та міжнародного правопорядків, що володіє кумулятивним зарядом та мультиплікативним ефектом. Завдяки чому інститут місцевого самоврядування з одного боку є абсолютно інститутом національного правопорядку (законодавча база, національні системні структури, національний контроль), а з другого боку – це інститут, що має велике міжнародне навантаження та відповідну міжнародну правосуб'єктність (визнання децентралізації публічної влади через конституювання в державі місцевого самоврядування, наявність норм міжнародного права спеціального та профільного характеру, наявність системи міжнародного договірної співробітництва держав, наявність системи міжнародних інституцій профільного характеру як міждержавних, так й недержавних – неурядові міжнародні організації місцевих влад).

Окремо слід зупинитися на питанні європейських правових стандартів у даній сфері. Так, його основу складають базові міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, такі як Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями

1980 р., Європейська хартія міст 1992 р., Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Європейська ландшафтна конвенція 2000 р., Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях 2003 р., Європейська хартія міст II – Маніфест нової урбаністики 2008 р., а також інші не менш принципові документи зобов'язального та рекомендаційного значення. До таких слід віднести численні рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, зокрема «Про збалансований регіональний розвиток» 1985 р., «Про застосування принципу субсидіарності» 1995 р., «Про референдум і народні ініціативи на місцевому рівні» 1996 р., «Про спорт і органи місцевої влади» 1996 р., Декларацію «Освіта в Європі: спільна відповідальність, розподілені повноваження» 1996 р., Рекомендацію «Здоров'я і громадянство: доступність медичних послуг для найбідніших верств населення в Європі» 1996 р., «Про територіальну автономію та національні меншини» 1998 р., «Про місцеві й регіональні економічні заходи щодо довкілля» 1999 р., «Про участь уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян» 1999 р. та інші рекомендації галузевого змісту.

Аналізуючи викладені в згаданих документах, по суті, заклики до розвитку різних сфер життя людини і громади, на принципах сталого розвитку, ми доходимо висновків про неминучість і невідворотність оновлення психологічного ставлення сучасних громад до їх територій, питань місцевого значення та механізмів їх вирішення. В Україні проблема полягає у необхідності виведення місцевого самоврядування зі стану глибокого муніципального абстенціонізму у стан природного еволюціонізму та соціальної (в тому числі електоральної) активності; подальшої трансформації абстрактних «законодавчих лозунгів» у конкретні процесуально-правові механізми вирішення проблем місцевого значення; запобігання частковій асиміляції в ході сучасної конституційної концептуалізації місцевого самоврядування та здійснення системної модернізації цього

інституту з урахуванням взятих Україною міжнародних зобов'язань щодо так званої муніципалізації прав людини (тобто оптимізації їх соціально-юридичного забезпечення на максимально наближеному до людини рівні) і досвіді результативних муніципальних ініціатив і практик.

Прийняттям Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» 1997 р. та визнанням на нормативному рівні міжнародних зобов'язань щодо гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, в основу якого покладено принцип субсидіарності, започатковано новий етап децентралізації в Україні, що означало підняття рівня самоорганізації населення та забезпечення вираженості і збалансованості у здійсненні державної регіональної політики.

З концептуальної точки зору варто брати до уваги і вплив світових тенденцій динамічної конституціоналізації різних сфер суспільних відносин. У першу чергу таких, що мають перспективне життєздатне значення в планетарному та континентальному масштабах (екологічно-культурних, оздоровчо-культурних, соціально-культурних, освітньо-культурних, мистецько-культурних, інформаційно-культурних тощо), і прямо чи опосередковано призводять до загострення питання доцільності універсалізації концептуально-доктринального і прикладного досвіду «муніципалістики»¹ та спричиняють певні закономірності розвитку «муніципалізму»². Цей соціально-правовий і політико-громадський феномен розуміється як узагальнююча ідея організації та усебічного забезпечення місцевого самоврядування, пріоритетними суб'єктами якого виступають територія та колектив її жителів. У міжнародно-правовому

¹ Див. про це детальн.: Проблеми сучасної муніципалістики : навч. посіб. / За заг. ред. О. В. Батанова. – К. : Академія муніципального управління, 2012. – 292 с. *Серія: «Інноваційні освітні технології у муніципальному праві»*

² Баймуратов М. О. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Х. В. Приходько // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 2-4. – С. 178-192.

діапазоні спостерігається глобальна/континентальна гармонізація суспільних відносин загальноцивілізаційного значення, які не можуть не впливати на спосіб соціального функціонування на усіх його рівнях – від «індивідуального» до будь-якого «колективного». Змінюється роль людини та суспільства на місцевому, регіональному, національному та світовому рівнях. Місцеве самоврядування виступає одним з ефективних соціальних і правових інструментів збереження «індивідуального» ресурсами «колективного». У такому аспекті соціальна сутність місцевого самоврядування втрачає обмеженість територіальними кордонами.

Тому, соціальні (у широкому сенсі) функції сучасної реформи місцевого самоврядування полягають, насамперед, у відтворенні, збереженні та захисті місцевої самобутності, територіальної індивідуальності та спроможності, самодостатності людини → громади → регіону → нації... шляхом запровадження загальноновизнаних ціннісних орієнтирів місцевого самоврядування – його принципів, формалізованих у міжнародно-правових стандартах.

Із позиції подальшої інституціоналізації принципів місцевого самоврядування, відтворених у міжнародно-правових стандартах, набуває все більшого значення муніципалізм – система, насамперед, загальноприйнятих цінностей, ідей, наповнених гуманістичними та солідаристськими підходами до визначення пріоритетних способів функціонування соціуму, соціально значущих орієнтирів повсякденності людей, об'єднаних не тільки місцем проживання, а й проблемами спільної території, її усебічного ресурсного забезпечення, сталого розвитку.

Муніципалізм сьогодні – це системна сукупність соціальних філософій, культур і побуту, детермінована багатоаспектною матеріальною і духовною природою і повсякчасною діяльністю або бездіяльністю самої людини, її колективного буття. Йдеться, наприклад, про духовну, мовну, комунікаційну, освітню, виховну, культурну, правову, електоральну, оздоровчо-профілактичну, медичну, фізкультурно-спортивну,

оздоровчо-фізкультурну, екологічну, інформаційну, міграційну, транспортну, житлову, комунально-господарську, будівельну, будівельно-архітектурну, промислову тощо сторони муніципального життя. В умовах конституційної модернізації надзвичайно важливим завданням є закладення системного концептуального бачення розвитку соціально-зорієнтованої моделі місцевого самоврядування, в якій мешканець і територія посідають пріоритетне місце, а зв'язок між ними має базуватися, у першу чергу, на принципі взаємної соціальної (в тому числі, політичної, правової, економічної, екологічної) відповідальності.

Прикладом пропонованої концепції відносин є модель «мешканець міста – громадянин» (Європейська хартія міст II – Маніфест нової урбаністики), виходячи з якої місцеве самоврядування і відповідне право починається вже з територіальної самоідентифікації та свідомої відповідальності кожного мешканця у відносинах зі своїм містом, селом або селищем.

Перспективне значення для міського самоврядування мають модель розвитку відносин «територія (місто) – мешканець – публічний менеджмент», пропонована Лейпцизькою хартією сталих європейських міст 2007 р., ухваленої на неформальній зустрічі міністрів з питань міського розвитку та територіальної з'єднаності.

Досвід імплементації та інших форм подальшого прикладного застосування стандартів свідчить, що одним з ключових факторів ефективної гармонізації українського законодавства із ратифікованими критеріями місцевого самоврядування виступає не факт прийняття того чи іншого законодавчого акту, і навіть не стільки моніторинг і контроль за його виконанням, а всебічне інформування суспільства та просвітницька робота щодо доцільності та результативності подальшого запровадження європейських муніципальних практик, розрахованих на високий рівень соціальної активності, спроможності та відповідальності, насамперед територіальних колективів.

В Україні в ході новітнього конституційного процесу та спроб проведення конституційної реформи існувала небезпека втрати місцевим самоврядуванням первинної соціальної спрямованості, що сприяє підвищенню рівня громадської активності, зацікавленості та освіченості громад. Це є неприпустимим і несумісним з формуванням муніципальної культури і культури взаємної відповідальності громадян, нації і держави. Аналізуючи матеріали, напрацьовані в ході конституційно-проектувальної діяльності, зокрема Національної конституційної ради¹, відзначимо, що хоча основною метою подібних дорадчих органів була підготовка нової редакції Конституції України, особлива увага приділялася обговоренню положень, спрямованих на приведення у відповідність до європейських стандартів інституту місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що у ході конституційно-правової модернізації, імплементації європейських алгоритмів децентралізації публічної влади, окремі її поняття і принципи не знайшли уніфікованого сприйняття при подальшій реалізації на законодавчому та статутному рівнях. Зокрема, дещо спотворена законодавча інтерпретація принципу субсидіарності у місцевому самоврядуванні не сприяла ефективності застосування його як базового принципу, соціально значущого правового інструменту та дієвого політико-правового ресурсу реалізації динамічної сторони компетенційних відносин самоврядування (самоврядної влади).

В ході багаторічної конституційно-проектувальної діяльності принцип субсидіарності передбачав модель відносин «згори – донизу», тобто перерозподіл і делегування повноважень, замість «знизу – вгору» – конституційної констатації-легітимації компетенції відповідно природній концепції суб'єктивних прав. У зв'язку із цим розвиваються

¹ Про Національну конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 № 1294/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>

пріоритети створення нової парадигми територіального устрою України, де громада виступає низовим і первинним у соціально-економічному сенсі рівнем. Навпаки, у проекті фігурує звична тріада: регіон → район → громада.

Проте, модернізована конституційна матерія, її духовна і текстуальна складові повинні стати поштовхом для подальших кроків реформування і територіальної основи усіх рівнів влади в цілому і місцевого самоврядування зокрема. У зв'язку із цим, першочерговим завданням модернізації місцевого самоврядування на конституційному, законодавчому та статутному рівнях України є виведення на арену публічних відносин громад в оновленій їх ролі, а також якісне оновлення сутності взаємовідносин громад із містом, селом і селищем, виходячи з того, що на цьому рівні забезпечуються повсякденні потреби та інтереси. Вкрай важливим є оновлення парадигми усіх спектрів відносин, як зовнішніх, так і внутрішніх, суб'єктами яких виступають відповідні територіальні громади і територіально-адміністративні одиниці.

Крім цього, в ході спроб конституційної модернізації територіальної організації влади та місцевого самоврядування одним із найбільш дискусійних стало питання розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади на місцях і місцевим самоврядуванням, а також похідні від цього питання – автономність і самостійність місцевого самоврядування, а у зв'язку із цим, статус місцевих державних адміністрацій.

Отже, з урахуванням вищевикладеного, до основних принципів розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування слід віднести такі: принцип урахування особливостей та цілеспрямованості функціонування публічно-самоврядної влади (у контексті широкого визначення муніципалізму), що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення (відповідно до п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, «міське самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати

регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення») та державної влади, що функціонує від імені та в інтересах держави; принцип субсидіарності (відповідно до п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії»); принцип відповідності повноважень фінансовому забезпеченню (відповідно до п. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом»).

Сьогодні, ключовим вектором інституційно-правових перетворень у механізмах публічної влади, є принцип децентралізації влади, який покладений в аксіологічно-правову основу новітньої конституційно-проектувальної діяльності. Зокрема, у пояснювальній записці до Проекту змін до Конституції України, внесеному на розгляд Верховної Ради України Президентом України П. О. Порошенком (реєстр. № 4178а від 26.06.2014 р.) (далі – Проект змін до Конституції) відзначається, що переважна більшість запропонованих змін стосується саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Законопроектом запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) в своєму Висновку CDL-AD (2014) від 27 жовтня 2014 р. на Проект змін до Конституції відзначила

50

про спрямованість і здатність пропонованих змін привести місцеве самоврядування у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Наведений огляд конституційно-проектувальної практики дає підстави констатувати, що фокусом конституційних змін в частині місцевого самоврядування виступає реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування, а не статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад. Закладений у проектах конституційних змін принцип децентралізації передбачає не тільки паритетність і баланс безпосередніх і представницьких форм реалізації права місцевого самоврядування, а потребує, насамперед, адекватної подальшої інституціоналізації конституційно-правового статусу територіальної громади як спроможного та дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування. Саме такий підхід виступає одним із пріоритетів діяльності Конституційної комісії¹ – спеціального допоміжного органу при Президентові України, головне завдання якої полягає в напрацюванні узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. Конституційні засади організації та здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади стали одним з напрямів роботи Конституційної комісії.

Чинною Конституцією України відзначено один з основних принципів і орієнтирів децентралізації – принцип місцевого самоврядування (стаття 7). Розвиток місцевого самоврядування є однією з пріоритетних сфер внутрішньої політики України. Серед засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів: утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної

¹ Про Конституційну комісію : Указ Президента України від 03.03.2015 № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг; зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення; посилення відповідальності представників органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів перед територіальними громадами, що їх обрали; розроблення та впровадження проектів міжрегіональних економічних зв'язків і транскордонного співробітництва, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку; зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці; створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики; досягнення високої функціональної спроможності кадрового потенціалу регіонів, передусім шляхом створення системи і технологій залучення інвестицій для підготовки високопрофесійних управлінських кадрів¹.

Наведені положення складають основу Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. (далі – Концепція), затвердженої для подальшої реалізації ціннісних, правозабезпечувальних, інституційних, функціональних сторін децентралізації. З огляду на уніфіковані та відзначені в європейських правових стандартах місцевого самоврядування принципи та механізми децентралізації, а також успішно

¹ Про засади зовнішньої та внутрішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

імplementовані її моделі національними унітарними системами, необхідно законодавчо визначити принципи та рівні територіальної організації (територіального устрою) та регламентувати механізми дії та взаємодії складових адміністративної системи (адміністративного устрою) з метою відтворення та покращення мережі надання публічних послуг населенню.

Першочерговість цих завдань впливає із Концепції, мета якої полягає у визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Одним з головних завдань Концепції є імplementація головного принципу децентралізації публічної влади – принципу субсидіарності, що полягає насамперед в передачі повноважень державою органам місцевого самоврядування, які діють на рівні адміністративно-територіального устрою, де можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на матеріально-фінансовий, кадровий потенціал, ресурси інфраструктури, необхідні для реалізації відповідних повноважень.

Враховуючи системний і комплексний підхід до реформування, передбачений Концепцією, питання ефективності її подальшої реалізації полягає у створенні механізму реалізації реформ. Правова основа цього механізму забезпечується невідкладним урегулюванням на конституційному та законодавчому рівнях питань, які забезпечують галузеву децентралізацію, зокрема фінансову, фіскальну, земельну, освітню, медичну, правоохоронну та інші сфери компетенції місцевого самоврядування.

Беззаперечно, запорукою успішності та ефективності є оптимізація територіальної та організаційної основ

муніципального управління, зокрема функціонування органів місцевого самоврядування та забезпечення державного контролю за дотриманням ними Конституції та законів України. Саме ці питання виступають одними з пріоритетних напрямів конституційної реформи. Зокрема, зміни до Конституції України у сфері децентралізації влади включають:

- трирівневу адміністративно-територіальну організацію – регіони, райони, громади;
- формування дієздатних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;
- реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу;
- усунення дублювання компетенцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- створення виконавчих органів рад регіонального та районного рівнів, які можуть перебрати на себе частину повноважень центральних органів виконавчої влади;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів за принципом субсидіарності;
- стабілізацію матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування через забезпечення розширення доходної бази місцевих бюджетів;
- створення ефективної системи нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наведені блоки питань, по суті, складають державну законодавчу політику у сфері розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів. Відповідно до визначених мети і завдань Концепції, Плану заходів щодо її реалізації, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року, невідкладним і першочерговим стало прийняття таких законів України:

- «Про адміністративно-територіальний устрій»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) щодо

унезалежнення процесу утворення органів самоорганізації населення від волі органів місцевого самоврядування; відмови від дозвільного способу утворення органів самоорганізації населення; делегування повноважень органам самоорганізації населення в межах компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування;

- «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) щодо приведення у відповідність з європейськими принципами публічної служби;
- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) щодо приведення у відповідність з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування;
- «Про місцевий референдум»;
- «Про засади державної регіональної політики»;
- «Про місцеві органи виконавчої влади»;
- «Про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування»;
- «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, в тому числі за межами населених пунктів»;

Станом на травень 2015 року прийнято ряд законодавчих актів, що реалізують політику децентралізації. Зокрема, Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Цей законодавчий акт унормовує принципи, пріоритети та механізм формування та реалізації державної регіональної політики; є невід'ємною складовою законодавчого забезпечення статусу регіонів, формування та реалізації стратегії регіонального розвитку;

виступає законодавчою основою діяльності суб'єктів державної регіональної політики; визначає інші питання.

Слід зазначити, що цей Закон регламентує правові умови забезпечення реалізації національної стратегії сталого розвитку на регіональному рівні, зокрема регулює не тільки матеріальні, а й окремі процедурно-процесуальні сторони її реалізації. Такий підхід до формування сучасної законодавчої політики у сфері регіонального розвитку носить системний характер та враховує настанови Комісії ООН зі сталого розвитку¹, вимоги Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту Ради Європи, здійснювані у регіональній політиці Європейського Союзу, а також враховані у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Концепція цього документу має бути реалізована на усіх рівнях територіального управління та розвитку, передусім, шляхом усебічного законодавчого забезпечення. Крім цього, правовим інструментом Закону «Про засади державної регіональної політики» є можливість поєднання ресурсів задля реалізації місцевої, регіональної та міжрегіональної політик шляхом взаємодії – співробітництва публічної влади центрального, регіонального та місцевого територіальних рівнів за участю громадян у формах, гарантованих законодавством.

Однією з головних засад, яка забезпечує децентралізовану державну регіональну політику та створює сприятливі умови для подальших кроків реформи місцевого самоврядування на паритетних засадах доступу як регіонів і макрорегіонів, так і мікрорегіонів до фінансової підтримки регіонального розвитку, є принцип субсидіарності.

Важливо брати до уваги послідовність і системність реалізації законодавчої політики щодо оптимізації та збалансованого розвитку громад. З урахуванням того, що запорукою потужності регіону є спроможні громади, першочерговим і невідкладним завданням є забезпечення правових можливостей об'єднання організаційних, матеріальних, фінансових та інших ресурсів і зусиль

¹ Нині Комісія ООН зі сталого розвитку не діє.

територіальних громад з метою подальшої ефективної реалізації місцевого самоврядування, зокрема, через механізми здійснення права комунальної власності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами власності громад, а також управління місцевими фінансами. Це виступає однією з невід'ємних компонент ринкової децентралізації.

На національному та регіональному рівнях мета виваженої, офіційно затвердженої та легітимної державної регіональної політики зумовлена прагненнями країн світу, зокрема європейських держав, створити та оптимізувати механізми внутріконтинентального (в тому числі транскордонного) і трансконтинентального співробітництва та сталого просторового розвитку – задоволення потреб сучасності, враховуючи інтереси майбутніх поколінь, зокрема української нації, та створюючи задля цього відповідні умови і можливості. Кінцевою метою цього процесу на муніципальному рівні є забезпечення доступності та належної якості обслуговування громади та розширення просторових меж співробітництва задля досягнення локального розвитку.

Беручи до уваги те, що локальний розвиток – це насамперед систематичний і безперервний процес змін на рівні громади, який призводить до збільшення сумарних можливостей індивідуального розвитку кожного окремого жителя¹, важливим етапом децентралізації в цілому та реформи місцевого самоврядування зокрема є активізація громад щодо використання вже існуючих ресурсів і можливостей та створення для цього правової основи.

Такою основою стали закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, якими передбачено механізми та організаційно-правові форми об'єднання, співпраці та міжмуніципальної кооперації задля вирішення питань місцевого значення.

¹ Варда Я. Острови націй: розробка стратегій локального розвитку / Варда Я., Клосовскі В. – 2-е вид., стереотип. – Пер. з пол. М. Р. Желяк. – Молодь, 2005. – 312 с. С. 61.

Основною метою цих законодавчих актів є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі як ефективної реалізації компетенції місцевого самоврядування в цілому, так і виконання повноважень органами місцевого самоврядування зокрема.

Закони створюють умови для використання та зміцнення існуючого потенціалу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування шляхом його об'єднання на муніципальному, мікрорегіональному, і навіть, міжрегіональному рівнях, наприклад, коли суб'єктами співробітництва виступають громади двох сусідніх регіонів.

Однією з ключових сторін децентралізації публічної влади є фінансова децентралізація, яка передбачає застосування принципу субсидіарності в умовах правової модернізації міжбюджетних відносин шляхом суттєвого розширення повноважень територіальних громад і відповідного перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Реформа місцевого самоврядування з використанням європейських стандартів фінансової, зокрема фіскальної децентралізації передбачає, насамперед, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, розширення їх доходної частини, створення бюджету розвитку та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. На нинішньому етапі першочерговим завданням стало приведення законодавства у відповідність до концептуальних вимог за рахунок внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 28 грудня 2014 року спрямоване на виконання абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції, а також Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік¹. Крім підвищення бюджетної та фінансової самостійності

¹ Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 № 385-р.

місцевих бюджетів, законом передбачено стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, які не об'єдналися. Розширено наявну дохідну базу 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 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 %); запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів; розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна. Законом передбачено і ряд інших новел, які дозволяють не тільки оптимізувати міжбюджетні відносини та забезпечити фінансову самостійність і спроможність громад, а й спрямовані на формування проактивної позиції громад, їх ініціативності та участі в управлінні та розвитку території.

Своєю чергою, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року

урегульовано право місцевих органів влади встановлювати: ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості у розмірі до 2 % мінімальної зарплати за 1 м² площі об'єкта оподаткування; пільги з податку на нерухоме майно (з об'єктів житлової нерухомості) фізичним особам, виходячи з їх майнового стану та рівня доходів, в тому числі через встановлення неоподаткованої площі таких об'єктів, та релігійним організаціям; запроваджується податок на розкішні автомобілі (об'єм двигуна понад 2,5 тис. см³ – для дизельного двигуна, 3 тис. см³ – для бензинового двигуна, та вік яких не перевищує 5 років) за ставкою 25 000 грн. на рік; встановлення однакового підходу до оподаткування нерухомого майна шляхом запровадження оподаткування комерційної (нежитлової) нерухомості (будівлі підприємств та склади, готелі, ресторани та бари, туристичні бази, торгові центри, магазини, СТО, їдальні, бази та склади підприємств, тощо).

Одним з головних матеріальних ресурсів місцевого самоврядування є земля. Земельна компетенція стала об'єктом децентралізації, реформи місцевого самоврядування та земельної реформи в Україні. Якщо стандарти фінансової децентралізації мають чітке визначення на документальному рівні та достатньо уніфікований досвід європейських країн, то питання земельної компетенції є виключною компетенцією держави, а модель управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях є предметом обговорення та прийняття рішення виключно на національному рівні – в парламенті. Тому, адаптація земельного законодавства України до законодавства Європейського Союзу здійснюється виходячи із загальних правил застосування принципу субсидіарності з урахуванням конституційного статусу землі як основного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14 Конституції України). Крім цього, як слушно відзначають науковці та експерти, сфера земельних відносин розглядається в ЄС здебільшого у контексті охорони ґрунтів, що відповідає концепції сталого розвитку ООН. Це означає, що

60

Україна має приділяти більше уваги питанням охорони земель та навколишнього середовища.

Забезпечення фінансовими і матеріальними ресурсами є необхідним супроводом передачі повноважень державної влади місцевому самоврядуванню та виступає важливою компонентою демократичної децентралізації. Проте, інвестиції в розвиток гуманітарної сфери життєдіяльності громад і нації, оптимальне використання освітніх, наукових, медичних, культурних ресурсів і формування потенціалу в цих галузях є вкрай необхідними умовами будь-якого соціального прогресивного процесу. Децентралізація не є винятком. Ефективна система управління освітою, зокрема на муніципальному рівні, виступає одним із факторів сталого розвитку України та окремих територій. З огляду на те, що невід'ємною складовою децентралізації виступають зміни в сфері управління освітою, слід відзначити прийняття Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року, яким створено умови для її інтеграції до Європейського простору. Зокрема, автономія вищих навчальних закладів реалізується шляхом створення умов для самостійності прийняття вищими навчальними закладами рішень щодо освітньо-наукового, інноваційного, організаційного, кадрового, економічного напрямів діяльності та розвитку академічних свобод (статті 1, 22, 24, 25, 33, 34). Відбувається розмежування повноважень органів державного управління, у підпорядкуванні яких знаходяться вищі навчальні заклади, і власне самих вищих навчальних закладів, таким чином, щоб органи державного управління переважно відповідали за розробку і втілення державної політики в галузі освіти, науки та інновацій, а вищі навчальні заклади здійснювали весь обсяг повноважень, пов'язаних з якісною підготовкою кваліфікованих кадрів, виконанням наукових досліджень та інноваційною діяльністю (статті 14-16, 19-22, 24, 25, 29, 33, 34). Удосконалення майнових відносин у сфері вищої освіти передбачає формування матеріально-технічної бази (передачу засновниками майна вищим навчальним закладам на праві господарського

відання), гарантії права власності вищих навчальних закладів на результати їх науково-інноваційної діяльності (стаття 67, 68).

На особливу увагу заслуговує збереження самобутності українських міст, врахування нової урбаністичної політики, що стала важливим елементом європейських стандартів самоврядування. У зв'язку із цим, Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Цим Законом функції по здійсненню державного архітектурно-будівельного контролю передано від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Спрощено деякі дозвільні та погоджувальні процедури у будівництві. Встановлено, що надання документації, яка дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт, проведення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття до експлуатації закінчених будівництвом об'єктів може здійснюватися виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів; структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю через Головних інспекторів будівельного нагляду – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць.

У підсумку слід констатувати, що інституційна основа реалізації реформ передбачає достатнє публічне обґрунтування необхідності їх проведення в країні

і формування зацікавленості суспільства і громад у реформуванні. Крім цього, – необхідне узгодження та поєднання місцевих, регіональних і державних інтересів, баланс залучення громадських і адміністративних ресурсів для створення ефективного механізму реалізації Концепції.

Безумовно, що для супроводження реформи місцевого самоврядування, здійснення її моніторингу, підготовки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду важливим є фахове обговорення в межах наукових заходів відповідних теоретико-прикладних проблем та вироблення сучасного бачення ґрунтовних підходів до належного їх вирішення. Таким чином, очікується, що підготовлена Інститутом законодавства Верховної Ради України збірка матеріалів учасників наукових заходів з питань децентралізації влади в Україні слугуватиме конкретним орієнтиром в ході проведення цієї реформи.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – ВИМОГА ЧАСУ І НАРОДУ

(стенограма засідання круглого столу,

2 липня 2014 р., редакція газети «Голос України»)

Редакція. Розпочато процес конституційного реформування. Одна з головних ідей – децентралізація влади. Такі вимоги були висловлені свого часу на Майдані. Тому редакція газети «Голос України» вирішила провести круглий стіл – запросити знаних учених, експертів для обговорення теми: «Децентралізація влади – нові можливості народного самоврядування». Учасники дискусії: Барабаш Юрій Григорович – доктор юридичних наук, професор, проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; Копиленко Олександр Любимович – доктор юридичних наук, професор, директор Інституту законодавства Верховної Ради України; Удовиченко Володимир Петрович – доктор економічних наук, професор, славутицький міський голова; і наш постійний автор, який, до речі, зініціював проведення саме такого круглого столу, – Селіванов Анатолій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України.

Децентралізація влади передбачає ліквідацію обласних та районних держадміністрацій, запровадження посад представників Президента України, виконавчих комітетів місцевих рад, яким будуть делеговані повноваження – основні функції державної влади на місцях. Також передбачається залишити на місцях значну частину податків, які збираються в регіонах. Йдеться про розширення повноважень місцевих громад у питаннях історичної пам'яті, культурних традицій та мовної політики. Отже, чому взагалі постала проблема децентралізації.

Яким чином держава має гарантувати участь народу в управлінні справами регіону, міста, селища, села?

Ю. Барабаш: Ми дуже часто говоримо «децентралізація», але насправді те, що поки що спостерігається з точки зору нормопроєктування, то в 70-х роках в Італії такі

процеси називалися регіоналізацією. З позиції Конституції України мається на увазі всебічне гарантування місцевого самоврядування, яке повноцінно у нас існує фактично лише на рівні територіальних громад. А на рівні областей і районів маємо справу з виконавчим дуалізмом.

Тож серед питань, які сьогодні ставляться на порядок денний, є й питання, як держава має гарантувати політичні права громадян. Бо тут може розгорнутись і серйозна теоретична дискусія щодо того, хто є справжнім носієм влади на місцях. Адже, з одного боку, згідно зі статтею 5 Конституції носієм влади є народ. І тут же вказується, що він реалізує владу в тому числі і через органи місцевого самоврядування. Потім у тексті Конституції вже ми бачимо появу територіальної громади, як носія влади. Але не хочеться зараз вдаватися в ці дискусії – чи існує у нас певний дисонанс між народом і територіальними громадами.

Йдеться про більш глобальну річ, яка декларувалася раніше, що всі зміни, які пропонуються на рівні Основного Закону, будуть, передусім, спрямовані на розширення можливості громадян і народу впливати на реалізацію влади. Тут доречно пройтися по декількох складових, щоб продемонструвати, наскільки ефективні існуючі механізми і що нового ми взагалі можемо побачити в законопроекті щодо змін Основного Закону.

Насамперед маємо сказати, що Конституція не може вирішити всіх наявних питань, і дуже прикро, що зараз Конституцію вчергове роблять заручницею політичної кризової ситуації. Мовляв, оперативні зміни до Конституції моментально змінять усе на краще.

Якщо беремо безпосередньо складову демократії й аналізуємо ситуацію з виборами і місцевими референдумами, то тут, що називається, «можно обнять и плакать». Ми постійно експериментуємо з виборчою системою і, коли ми будемо говорити про дострокові місцеві вибори, то, знову ж таки, потрібно поставити на порядок денний питання про те, якою буде виборча система. Бо якщо регіональні органи

влади, регіональні ради будуть уже самостійними суб'єктами, цілком зрозуміло, що може постати питання про повернення до повноцінної пропорційної системи.

Другий момент місцевої демократії – це місцевий референдум. Потрібно пригадати слова прем'єра, озвучені декілька місяців тому, що нагальним питанням є прийняття закону про місцевий референдум. Ми маємо «напівживий» закон про всеукраїнський референдум, а що стосується місцевого референдуму, то це питання взагалі заблоковано.

Ми говорили, що закон про референдуми від 3 липня 1991 року застарілий і тому був скасований. Нового акта про референдум немає. Внаслідок такої незрозумілої законодавчої паузи реалізувати ці місцеві ініціативи можна лише теоретично, але аж ніяк не на практиці. До речі, ми поки що не маємо свіжих досліджень, а ті, що були станом на 2009 рік, демонстрували, що цей інститут достатньо активно використовувався: десь понад 150 місцевих референдумів було проведено в Україні за часів її незалежності. Абсолютна більшість з них була ініційована владою. І були вони проведені як обов'язків елемент процедури прийняття тих чи інших рішень. Зокрема, коли йшлося про укрупнення територій, про зміну назв населених пунктів тощо. Тобто говорити про те, що зараз це справжній інститут ініціативної місцевої демократії, досить складно.

Ми маємо цілий набір й інших інститутів: це і громадські слухання, і місцеві ініціативи, і загальні збори громадян, і функціонування дорадчих структур, яких у нас безліч при органах місцевого самоврядування. Проте аналіз Українського незалежного центру політичних досліджень показує, що, приміром, та ж місцева ініціатива, на якій ми в загальнонаціональному аспекті наполягали в рамках конституційної асамблеї у вигляді народної законодавчої ініціативи, на превеликий жаль, використовується не так часто. Досить рідкі випадки, коли громади ініціюють розгляд тих чи інших питань у великих обласних центрах.

Тому, справді, потрібно говорити про те, що законодавче регулювання місцевої демократії, у тому числі й на рівні

Конституції, не дасть швидкого і очікуваного результату. Має бути відповідальність, має бути, як кажуть соціологи і політологи, відповідний соціальний капітал. Не хочу бути апологетом американської демократії, якимось її вихваляти, але саме вона демонструє нам безліч таких прикладів.

Приміром, ті ж американські дослідники демонструють, що маленьке місто Юкон має невеликий бюджет, будується нова бібліотека, а немає грошей на транспортування книг. Робиться заклик до місцевої громади – і люди, вишикувавшись у ланцюг, за декілька днів передають у такий спосіб один одному книги від старого приміщення до нового. Тобто людям не байдуже, як живе місто, і активність проявляється не в тому, що вони щодня щось вимагають від влади. Бо ми, вибачте, якимось не зовсім адекватно сприймаємо категорію «активність». Нам попередня влада постійно говорила: «Нема чого скиглити, беріть лопати...». Я не думаю, що це найбільш оптимальна форма активності, але принаймні зацікавленість має бути повсякденно. Бо, знову ж таки, для мене своєрідним індикатором було, як ті ж місцеві ініціативи взагалі існують як конституційне явище.

Редакція: Юрію Григоровичу, скажіть, будь ласка, а чи потрібно всі проблеми місцевої демократії виносити на рівень регулювання Конституції, чи, все ж таки, це можна врегулювати законом? Навіщо на рівні Конституції піднімати, скажімо, регулювання місцевих референдумів?

Ю. Барабаш: Конституція не може вирішити всіх питань. За підрахунками наших фахівців з Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук, не менше п'ятиста законів і підзаконних актів доведеться переглянути, якщо ми ставимо за мету втілення принципу децентралізації влади. Підкреслю, не формальну передачу повноважень, а реальну децентралізацію.

А. Селіванов: Чи можемо ми в процесі децентралізації влади обмежитися лише закріпленими конституційними принципами? Як треба розуміти сьогодні конституційну норму про те, що держава гарантує місцеве самоврядування?

О. Копиленко: Певною мірою держава гарантує місцеве самоврядування посереднього характеру нашої Конституції. Але проблема, якщо згадати Михайла Грушевського, в тому, що то Конституція наша страждає від дуалізму нових європейських норм і старих шаблонів нашого життя. Ви пам'ятаєте, коли приймалася наша Конституція 1996 року, майже дві третини зауважень стосувалися розділу прав і гарантій. І дуже важко було в процесі прийняття Конституції відмовитися від самого терміну «гарантії». Звідти і стільки декларацій, які залишаються в нашому житті. Можливо, це одне з пояснень, чому не працює на повну місцеве самоврядування.

Децентралізація влади – вимога народу – це наша традиція. Й оскільки в преамбулі нашої Конституції сказано, що ми спираємося на тисячолітню традицію нашого державотворення, то варто про це згадувати не тільки під час знаменних дат, а в конкретному реальному житті. Є маловідома фраза Івана Франка, який сказав, що ідеальний державний устрій – це народ, який сам собою править, сам собою управляє і сам себе захищає. Для української політичної традиції, для української політико-правової думки демократизація влади і децентралізація влади в контексті управління реальними територіями є одним з основоположних принципів державного будівництва. Починаючи ще з Тараса Шевченка, патріотів Кирило-Мефодіївського товариства, а потім і у творах Франка, Грушевського і Драгоманова – йдеться про доцільне, гуманістичне і розумне управління територіями. Оскільки є, як писав Іван Франко, тисяча місцевих справ, які не потрібно виносити на загальнодержавний рівень, а все це може вирішувати місцева громада. До речі, я вважаю, та пропозиція, що її вніс Президент стосовно назв регіонів, має певне підґрунтя, оскільки перший закон 90-го року так і називався «Про регіональне місцеве самоврядування». Так само є певні регіональні традиції, можна згадати спробу УНР 1918 року запровадити землі, навіть був ухвалений закон про земельний поділ України. Наше прагнення до регіональних областей теж данина традиціям. Тому нам нічого не заважає. І

це є так само пошуком гармонії між місцевим самоврядуванням і місцевою владою. Якщо ми подивимося на наш чинний Закон «Про місцеве самоврядування», навіть сама ідея делегування повноважень від місцевої громади, місцевої ради до державних адміністрацій, за дуже широким спектром проблем суспільно-економічних, політичних є проблематичною.

А. Селіванов: Можна висловитися так: Український народ – володар, але він не править. Він не має можливості висловитися, реалізувати свої повноваження.

О. Копиленко: Звичайно. І ми повертаємося до ідеї змін до Конституції із впровадження інституту представника Президента. За 20 з лишком років було чимало різних проектів. І майже все, що пропонувалося, визначало основну ідею, яка полягала в тому, щоб представник Президента не тільки виконував функції певною мірою французького префекта, а в основному здійснював нагляд за реалізацією законів. Але ми забуваємо, що певною мірою ця модель була реалізована в Криму. Саме АРК – це якраз приклад децентралізації, оскільки це територіальна автономія, позбавлена будь-яких національних ознак. І, власне кажучи, в АРК був і є представник Президента, але реально всі ці свої функції він так і не виконував. Вони були записані в законі, до речі, виконуючи їх, можна було б уникнути деяких негативних аспектів цього року в Криму.

А. Селіванов: Тобто ви – прихильник розширення безпосередньої демократії?

О. Копиленко: Саме так. Референдум слід розглядати, як елемент, як певний запобіжник від великої спокуси узурпації влади.

В. Удовиченко: Хочу додати декілька слів. По-перше, мені дуже приємно, що ми маємо спільний погляд до побудови Основного Закону, Основний Закон – основні принципи суспільних відносин. І, відповідно, вся нормативно-правова база, тобто, якщо ми говоримо про місцеве самоврядування, то Закон «Про місцеве самоврядування України» повинен показати механізм реалізації положень Конституції України. Термін «децентралізація» обов'язково має бути зафіксований

як принцип усього адміністративно-територіального устрою і побудови державної влади. Це необхідно зробити для того, щоб далі ніколи не було повернення до централізованих, авторитарних моделей. На жаль, Європейську хартію регіонального самоврядування так і не було прийнято. Нині йдуть складні диспути з цього приводу. І сьогодні дуже важливо зрозуміти, що не самоврядування головне, а управління, регіональне управління. І це управління належить до спільної власності. Тобто те, що ми не можемо вирішити на рівні тих же сіл, селищ, міст, малих і навіть середніх, ми переносимо все це на інший рівень. Беремо ту ж медицину, профосвіту тощо. Тому в Конституції, на мій погляд, потрібно закріпити крім терміна децентралізації ще й принцип європейської Хартії місцевого самоврядування – субсидіарності. Показуючи те, що самоврядування – це самоорганізовані системи, природні системи, вони найбільш стійкі. Розпочати поступовий процес децентралізації треба зі створення саме такої самоорганізованої влади, закріпивши в Конституції теорію, практику і принцип децентралізації.

Ю. Барабаш: Повністю з вами згоден. У нас у статті 132 Конституції вже зафіксований принцип децентралізації. Але поки що він відобразився лише на рівні законодавства про статус столиці.

У мене запитання до вас, як до відомої фахової людини в галузі місцевого самоврядування, на відміну від нас теоретиків, реального практика. Як на мене, цілу низку питань можна вже вирішити зараз, не чекаючи змін до Конституції. Отже, перше запитання, яке хвилює будь-якого міського керівника. Скажіть, будь ласка, на сьогоднішній момент який обсяг проблем вирішив би перегляд бюджетної політики на рівні Бюджетного кодексу?

В. Удовиченко: Те, що ви говорите, – це дуже важливо для розуміння децентралізації. До того ж усі основоположні речі регіонального управління пов'язані з ресурсами. Наприклад, потрібно зробити тротуар, десь щось полагодити, відремонтувати – школу, садочок, покрівлю,

70

щоб вона не протікала, виконати якісь при цьому всьому заходи енергозбереження. Ці проекти самоокупні. Але встановлений порядок фінансування з бюджету на місці не стимулює до втілення цих проектів. Візьмімо, наприклад, енергозбереження. Обліпили будинок гарненьким матеріалом і зберегли 30 відсотків енергоносіїв. Поміняли вікно – зберегли ще 20 % енергоносіїв. За три роки вкладені гроші окупляться. Повернемося до Бюджетного кодексу. Якщо на рівні міста заощадимо гроші, то на наступний рік бюджет мені обріжуть на розмір цієї економії.

Ю. Барабаш: Про бюджетну політику зрозуміло, хотілося б повернутись до децентралізації, тобто передачі повноважень згори вниз. Приміром, досвід тих країн, де було проведено децентралізацію, демонструє, що своєрідним індикатором таких змін стало зникнення цілої низки міністерств.

Які саме повноваження на рівні міського голови додатково вам зараз потрібні? Або ж перефразувавши, які міністерства мають зникнути?

В. Удовиченко: Перше, ресурс. Ми про це щойно говорили, і делеговані повноваження, це дуже важливо. З останнім потрібно розібратися.

А. Селіванов: Делегованих повноважень потрібно позбутися.

В. Удовиченко: Можливо, навіть термін виключити, але функціонально повноваження треба розділити, щоб було зрозуміло, хто чим займається і за що відповідає.

А. Селіванов: Не делегувати, а конституційно закріпити повноваження. Ось тоді буде реальна можливість їх мати. Вас казначейство контролює, а потрібно, щоб орган місцевого самоврядування контролювала територіальна громада.

Ю. Барабаш: А в яких сферах передати повноваження на міський рівень?

В. Удовиченко: Сьогодні на рівні міст обласного значення – це початкова і середня освіта, наприклад, дитячі садочки. Ці заклади треба передати у спільне управління з Міністерством освіти. Практично всі повноваження мають знаходитися на

рівні міської ради, міського голови. З медициною, культурою зробити так, як і з освітою.

А. Селіванов: Чекайте, а дорожньо-ремонтні роботи, а комунальне господарство, а мале підприємництво – це ж ваша функція. Принцип – територія заробляє. Але для того, щоб заробляти, потрібно цю функціональну структуру наповнити повноваженнями.

В. Удовиченко: І мале підприємництво повинно бути в Славутичі. Ми не тільки опікуємося малим підприємництвом, а й усебічно йому сприяємо через агенцію з розвитку бізнесу, бізнес-інкубатор, фондами кредитування. З урахуванням закриття Чорнобильської станції я задіяв кращі механізми в Славутичі. Привіз з усього світу по краплинках кращий досвід і постарався із славутичанами його реалізувати й отримати результат. Підтримка бізнесу – це податки в місцевий бюджет. У теорії і на практиці нам потрібно ширше використовувати досвід різних країн. Не треба вигадувати велосипеда. Ось дві країни і два досвіди, децентралізації влади, які більш-менш схожі, це Франція і та ж Польща. Я обираю Польщу і кажу: реформа місцевого самоврядування і децентралізація державного управління в Україні повинна бути проведена відповідно до філософії шляху розвитку польської гміни. Навіть в історичному плані. Це дуже важливо.

А. Селіванов: Поляки кажуть жонт і саможонт (управління і самоуправління).

В. Удовиченко: Саме так. Тепер далі, правопорядок. Міський голова відповідає перед виборцями, перед територіальними громадами за правопорядок. Але як він має відповідати, якщо навіть не погоджує претендента на посаду керівника міліції. Тому передати всі повноваження із забезпеченням правопорядку органам місцевої влади, яка, наприклад, на базі народних дружин може створити муніципальну міліцію. Створення муніципальної міліції на часі і рівень проблеми правопорядку повинен бути переданий на рівень міських влад, міських рад. Муніципальна міліція – це варіант, який на Заході досить довго й успішно працює. Далі –

казначейство. Повністю з вами згоден, з точки зору контролю – це корисна справа. І міському голові вигідно, щоб такий механізм був. У нас зробили так у державі: для покриття дефіциту Пенсійного фонду, платежів за газ та різних заборгованостей використовують ресурс місцевих бюджетів. Яким чином? Не дають можливості через казначейство перераховувати гроші, які є у Фонді розвитку. Це, фактично, економічний злочин проти громади. Я згоден, щоб казначейство залишилося, але з функцією, притаманною банкам, – лише для накопичення бюджетних грошей і перерахування їх у певні строки за вимогами розпорядника коштів. Або замість казначейства створити спеціальний банк, наприклад, муніципальний банк.

Я згоден, що не всі повноваження можуть на себе взяти місцеві громади, але «дорогу здолає той, хто йде», і ми повинні рухалися вперед.

Переходимо до кадрової політики. Ми так генетично виховані, що можемо тільки управляти. Наприклад, призначають на посаду представника Президента, він приходить і починає відразу керувати, брати на себе невластиві функції. Все це треба припиняти, і кадровий добір людей на цю посаду повинен бути такий: брати лише тих, хто може забезпечувати цю контрольну президентську функцію.

А. Селіванов: Усе-таки Президенту України треба зберегти певну вертикаль, і відповідні функції цієї вертикалі повинні бути відновлені. Гадаю, має право на життя співвідношення стосовно повноважень влади: «Сильний президент – сильна держава, або сильний президент – сильна територіальна громада, або місцеве самоврядування». Умовно таким представником президента має бути заступник або перший заступник голови виконавчого комітету, який обирається певною радою регіону, області й забезпечує роботу цього органу самоврядування, а не координацію територіальних органів.

В. Удовиченко: З нашою ментальністю такий представник президента все одно буде втручатися в діяльність не лише територій. Тому добір цих кадрів повинен мати певний

критерій: від тієї ж області потрібна авторитетна людина, яка виконуватиме свою головну функцію: всі повинні працювати, а вона – контролювати виконання організації державних програм і нормативно-правової бази.

О. Копиленко: Повертаємося до нашого класичного запитання: що робити? Я думаю, не треба жахатися певної централізованої координації на місцях. Проте залишається питання, як те, що прописано у Конституції, обстояти на рівні закону. Я взяв з собою Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який має статтю 44 «Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям». Дивна стаття. Особисто у мене виникають запитання: чому місцева громада повинна делегувати районній, обласній адміністрації свого представника, як вирішувати проблему з охорони пам'яток тощо. Не можу збагнути пункт 18 цієї статті: «Забезпечення виконання заходів з відстеження результативності ефективності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами». Як конкретно на рівні закону реалізувати те, що прописано? І так за всіма пунктами.

В. Удовиченко: Тут я з вами погоджуюся, але категорично не підтримую залишення координації.

Ю. Барабаш: Ми знову говоримо: чого не вистачає органам місцевого самоврядування? Ми започаткували новий тренд – «децентралізація», він має бути співзвучним з імпульсами дня: чого потребують громадяни? Їм потрібні на рівні місцевого самоврядування якісні комунальні послуги, безпечне життя, безпечне довкілля та належні соціальні послуги.

В. Удовиченко: Юрій Григорович має рацію: якщо ми це реалізуємо і проведемо не на рівні району, а на рівні місцевого самоврядування, життя конкретної людини якісно зміниться навіть у самому забитому селі, в селищі, в маленькому місті або великому. Там, де життя, – там мають бути якісні послуги.

А. Селіванов: У Конституції сьогодні закладено принцип територіального устрою влади. Його пропонується змінити на адміністративно-територіальний устрій, де одиницею має виступати громада. А громада за своїм етимологічним

розумінням – це не територія і не одиниця, яка б могла існувати самостійно в адміністративно-правовому розумінні. На рівні конституційного права, все-таки, громада означає спільноту організації мешканців, які проживають на певній території. Але підміна понять відбулася і тому не зрозуміло: ми громада і одночасно територія. Яка територія – район, місто чи область? А далі громада – село чи селище?

В. Удовиченко: Я з вами згоден: якщо ми не проведемо адміністративно-територіальну реформу, то не матимемо ефективності від децентралізації.

А чому це потрібно проводити? А тому, що ми з вами управляємо усіма відносинами, моделлю минулого століття 30-х років. Тоді, коли організовували області – це була адміністративно-планова система, без ринкових відносин, управлялися народногосподарські комплекси. Старалися удосконалити цей механізм і з цього нічого не виходило.

Тому не можна примітивно переходити від області до регіону. Переходити треба з урахуванням ринкових відносин, тобто «невидима рука економіки сама все зробить». Що більше ми втручаємося в ці процеси сучасного світу, то більше завдаємо шкоди.

Ю. Барабаш: Адміністративно-територіальна реформа має багато підводних каменів. Питання в чому, яка основна мета цієї реформи? В моєму розумінні її потрібно здійснювати так, щоб максимально наблизити до споживача адміністративних послуг того, хто ці послуги надає. Щоб людині не потрібно було їхати за 300 кілометрів в обласний центр, щоб отримати якийсь папірець.

Другий момент – укрупнення населених пунктів. Візьміть серйозний обласний центр, до якого рветься наближене село із цілком зрозумілих причин. Тому в місті якісніше послуги і більше можливостей. Зрозуміло, чому інколи чинить опір місто: що більше дрібних територіальних одиниць входить до складу міста, то важчий тягар лягає на міське господарство. Бо щільність споживачів комунальних послуг впливає на собівартість таких послуг.

Також земельні питання. До складу окремих обласних центрів входять по декілька селищних рад і постійно постає питання: хто вирішуватиме земельні питання? Містяни кажуть: після об'єднання це вже земля громади. А селищна рада заперечує: ви нам надавайте комунальні послуги, а в земельні справи не лізьте.

В. Удовиченко: Це треба регулювати законом і відповідними постановами.

А. Селіванов: Перш ніж регулювати законами, потрібно зафіксувати у Конституції базові принципи і базові категорії. Постає запитання: які нові можливості сьогодні дає нам децентралізація?

Якщо замислитися на рівні Конституції, то, передусім, це три обов'язкові речі, і в цьому є конституційно-правова природа нашого головного принципу реформ – децентралізація. Перше – це повноваження, друге – ресурси, третє – місцева демократія. Це три складові, бо без місцевого референдуму – як вищого органу на території відповідної громади, а не громади як території, громади не зможуть вирішувати громадівські питання. Треба віче. Будь ласка, віче. Треба референдум. Будь ласка, референдум. Треба плебісцит – опитування населення – будь ласка. Ми ще не торкнулися містобудівництва, розвитку планування території.

Ми підкреслюємо те, чому люди сьогодні не сприймають існуючу систему, бо люди не залучені до прийняття будь-яких рішень – усе вирішується в Києві, в області. А сьогодні на рівні адміністративно-територіальної одиниці, за пропозицією Президента України, село, селище вирішуватиме свої проблеми. Наприклад, якщо будувати міст через річку, то чи потрібно їхати затверджувати документацію до Києва або обласного центру, проходити коло погодження? Хіба не можна один раз запросити до райради фахівців з центру і вирішити всі погодження?

Конституційно створена «вертикаль» у системі повноважень центральних органів та їх місцевих державних адміністрацій дозволила привласнити і зосередити практично

вирішення всіх питань місцевого значення. Громадяни, які проживають на територіях областей, міст і районів, не мають за конституційними приписами прав для самостійного врядування. Територіальним громадам не належать матеріальні та фінансові ресурси, якими розпоряджається зараз держава від імені власника – народу (статті 13 та 14 Конституції України). Якщо аналізувати реальність життя, то громадянам належить сьогодні лише право голосувати за представників від політичних партій і самовисуванців. Після їх обрання навіть місцеві депутати в більшості своїй не забезпечують в органах влади захист територіальних інтересів. Відчуженість народу від центральних органів влади виникла не випадково і тому безправ'я громадян в управлінні місцевим життям змусило шукати вихід з режиму так званих пріоритетів централізму, подолання абсолютизму, щоб «іменем народу управляти країною».

Шановні учасники круглого столу! Підсумовуючи нашу розмову, слід наголосити на важливих напрямках розв'язання складної проблеми. Децентралізація влади налаштовує на оптимізм щодо конституційних змін, запропонованих Президентом України. Але такі зміни вчені-державознавці називають «урізаними повноваженнями», які легко у законах звести нанівець. Слід додати, що включення до адміністративно-територіального устрою такої адміністративної одиниці, як «громада», є помилковим. Найголовніше те, що не можна побачити форми і способи реалізації волевиявлення народу, коли йдеться про обмеження прав або зазіхання центральної бюрократії на самостійність громад. Отже, залишається для них погоджувати, просити дозвіл, долати юридичну казуїстику підзаконних актів. Конче потрібні сьогодні нові конституційні механізми, а не лише загальний формат змін місцевого самоврядування. Хіба достатнім для децентралізації є конституційний принцип статті 7, де йдеться про гарантування державою місцевого самоврядування?

Те саме стосується і чіткого конституційного закріплення права територіальних громад на місцеві референдуми,

на введення повного розпорядження на місцях «власним бюджетом» без втручання органів державного казначейства, введення реєстраційного замість дозвільного (ліцензованого) господарювання на територіях проектів громадян-підприємців щодо отримання довгострокових кредитів за співучастю у прибутках банків, які кредитують інфраструктуру, та інвестиційного капіталу. Можна продовжити напрями забезпечення реальними умовами децентралізації влади, але важливо підкреслити, що для цього потрібна сьогодні концепція нових підходів на основі простого життєвого досвіду і системний взаємозв'язок у проведенні повномасштабного реформування в нормах Конституції України. У такий спосіб варто було б запропонувати народу долучитися до нової конституційно-правової політики, яку проголосили Президент і уряд після десяти років бездіяльності, гучних декларацій і узурпації влади з метою пограбування населення у «законний спосіб».

Таким чином, наша зустріч за круглим столом авторитетної в суспільстві газети дає можливість привернути увагу до реальних можливостей децентралізації влади на користь регіонів, міст, районів – тобто територіальних громад, які сьогодні єдині, хто може виправити баланс централізації самозабезпечення. При всіх ризиках розширення повноважень органів самоврядування і ліквідації паралельних структур (державних адміністрацій на місцях) концептуально важливим є надання права радам депутатів за визначеним у Конституції України принципом (поки що він не запропонований у проекті) здійснювати нормативне саморегулювання (видання загальнообов'язкових рішень в інтересах територіальних громад).

Таким чином, децентралізація влади в кінцевому рахунку має за мету законне задоволення інтересів громадян у галузях земельної, комунальної, приватної власності, торгівлі, виробництва власного територіального продукту споживання і комунальних послуг.

Редакція: Отже, процес децентралізації може потягнути і перегляд адміністративно-територіального устрою. Области

матимуть можливість об'єднуватися в інші регіони. Проте слабкіші прагнуть до союзу із сильнішими.

А. Селіванов: Не зовсім так. Ми говоримо про те, що є території збалансованого економічного, соціального розвитку, а є незбалансованого. Останні мають самостійно і поступово шукати можливість свого розвитку.

Ю. Барабаш: Якщо міський голова буде розпоряджатися заробленими містом грошима, у нього з'явиться мотивація до їх збільшення.

В. Удовиченко: Децентралізація створить лише передумови для економічного розвитку територій.

А. Селіванов: І це знову польський досвід, коли необхідне надання кредитів, які забезпечує держава. Наприклад, підприємець, який має право на забудову, отримує за тендером право будувати павільйон, торговельну точку, спортивний комплекс, він за допомогою міської чи селищної ради бере кредит і відповідає з ним субсидіарно, відповідає і ця рада. Державний орган, який забезпечує повернення кредиту – землею, майном – і бере участь у прибутках. Він – співучасник.

В. Удовиченко: Місцеві ради повинні сприяти житловому будівництву. На сьогодні – це величезна проблема. Далі енергозбереження. Чому зараз не можна взяти кредит для утеплення будинку для економії енергоресурсів? Три роки – і проект окупиться. Мотиваційна система не працює, абсолютно відсутня: якщо ти зекономиш, тоді зменшать бюджет на наступний рік.

І коли ми говоримо про зміни до Конституції, то маємо визначитися з головними принципами. Але головний принцип – децентралізація і субсидіарність, які повинні вести всі решту принципів.

Змінюючи Конституцію, необхідно закріпити положення про те, що 50 років після змін ніхто не має права втрутитись у текст Основного Закону. І це будуть умови для того, щоб повністю диверсифікувати всю економіку. Вийти на високий рівень технологій, на конкурентоспроможну товарну продукцію, відмовитися від збиткових шахт, робити

високотехнологічні робочі місця, де українська людина в гідних умовах отримуватиме достойну зарплату і задовольнятиме свої потреби.

Редакція: Ви кажете, що децентралізація передбачає передавання повноважень на місця, що громада буде задоволена реалізацією своїх функцій. А чому ми не говоримо про механізми відкликання повноважень або певних осіб, які мають ці повноваження?

Ю. Барабаш: Для цього передбачена можливість проведення місцевого референдуму.

В. Удовиченко: В Україні немає фактично закону про місцеве самоврядування. Нам треба змінити виборчу систему. Ми в асоціації міст України стоїмо на тому, щоб була мажоритарна система для міських рад. Але висування має все-таки відбуватися від партій.

Громада повинна мати можливість відкликати раду, того ж депутата, міського голову. У нас сьогодні величезні протиріччя: щоб зняти міського голову, треба, щоб дві третини депутатів «гарненько» попрацювали, домовились. Прийшли: ти земельки не дав, приміщення не приватизував? Усе – ти не той голова.

А. Селіванов: На рівні того, що Президент пропонує стосовно децентралізації, я вважаю, що є підстави обговорювати, замислюватися і давати свої пропозиції.

Редакція: Дякуємо всім за участь у круглому столі. До нових зустрічей.

**ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ З РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**
(матеріали круглого столу, 18 лютого 2015 р., м. Чернігів)

О. Л. Копиленко,
директор Інституту законодавства
Верховної Ради України,
член-кореспондент НАН України

О. М. Костилюв,
завідуючий сектором
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук

**КОНСТИТУЦІЙНІ НОВЕЛИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Тема децентралізації має давню історію в нашому і сучасному житті, а якщо згадати і далі, то і сягає своїм корінням ще позаминутого століття. Ще восени 1990 року, тобто 24 роки тому, було розроблено перший законопроект «Про місцеве та регіональне самоврядування». Аналізуючи ж той проект закону, який було внесено нещодавно діючим Президентом, слід звернути увагу, що в ньому знову виникає ідея регіонального самоврядування регіонів; власне кажучи, це те, що обговорювалося, принаймні у науково-експертному середовищі та серед представників і діячів місцевого самоврядування, всі ці останні роки. Більше того, протягом цих більше ніж двадцяти років не змінюється спрямованість ані наукового пошуку, ані посилів (або меседжів, як зараз модно говорити) до влади, коли йдеться, в принципі, про три основні речі.

По-перше, це реальна здатність органів місцевого самоврядування реалізовувати свої повноваження, власне

кажучи, йдеться про те, як записано в Конституції України, і навіть при внесенні змін до Основного Закону ця позиція – реальна здатність місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження – залишається незмінною, як би не змінювалася Конституція України.

По-друге – це наявність фінансових ресурсів, і не зважаючи на зростаючу актуальність цієї проблематики серед вітчизняної наукової спільноти, значну кількість присвячених цій темі конференцій, експертних зустрічей, наукових, науково-практичних круглих столів, все одно ця проблема існує, триває широке обговорення питання про наявність ресурсів, у тому числі фінансових.

По-третє, – це відчуття гідності, про яке представники наукового та експертного середовища стали говорити тільки зараз. Саме це відчуття гідності у представників місцевого самоврядування у їхніх відносинах з центральною владою відображає те, наскільки вони сприймаються центральною владою як самостійні суб'єкти для спілкування і реалізації повноважень місцевого самоврядування. Варто зазначити, що ці проблеми не втрачають своєї актуальності не один десяток років, беручи до уваги і Хартію місцевого самоврядування, і активну участь і європейських політиків, і європейських інституцій у реалізації наших прагнень до створення реальної та ефективної системи місцевого самоврядування. Саме це відчуття гідності і є тим новим, що лежить у площині навіть не стільки законодавчої політики. Ключовий момент – це реальна воля нашого вищого керівництва реалізувати цю програму реформ і, в тому числі, програму реформування місцевого самоврядування.

Наша давня історія мала певний досвід децентралізації. Якщо ми згадаємо АР Крим, – а Крим, як ви знаєте нашу позицію, він є і залишиться українським, незважаючи на ті сюжети, які мають місце сьогодні, – слід зауважити, що досвід децентралізації влади на кримському ґрунті виявився певною мірою невдалим, оскільки з одного боку цьому заважали амбіції кримських політиків, з іншого – певні застереження

центральної влади, яка, даючи певні прерогативи для реалізації, насамперед, економічних повноважень на територіях АР Крим, водночас знаходила спроможність для того, щоб обмежити ці повноваження. Згадаємо, наприклад, багатостраждальний процес прийняття і затвердження Конституції АР Крим, закон, прийнятий Верховною Радою з приводу затвердження Конституції АР Крим. Однак далі АР Крим і центральна влада пішли паралельним курсом, оскільки перша посилалася на прерогативи, які були записані в Конституції, а центральна влада – лише на закон про затвердження Конституції АР Крим, який складався лише з однієї фрази і, власне кажучи, АР Крим згадувалася в одному рядку з обласними, міськими, сільськими, селищними радами, що, звичайно, викликало роздратування на території республіки. Звісно, цей досвід, хоч він і був негативним, так чи інакше може бути використаний у процесі нинішньої децентралізації влади і розробки цілого пакету законодавчих актів, які сприятимуть реалізації цієї ідеї.

Більше того, слід згадати про коріння того, про що зараз йде мова на всіх рівнях – і вищого керівництва нашої держави, і народних депутатів, і діячів місцевого самоврядування, і в експертному науковому середовищі. Адже ми маємо, передусім, пам'ятати нашу давню історію і звернути увагу на те, що з цього приводу писали наші класики. Зокрема, якщо згадати ще Кирило-Мефодіївське товариство, Драгоманова, Франка, Грушевського і плеяду тих діячів, які стояли біля витоків державотворчих зусиль України вісімнадцятого – початку двадцятого століття, то для них ідея децентралізації вписувалась у пакет тих ідей, які вони прагнули покласти в основу будови майбутньої Української держави. І, звичайно, напрями, які для нас зараз є підтвердженням того, що Україна виборола свою незалежність, – це будівництво відносин з частиною колишньої Російської імперії, що залишається історичним фактом, проте два інших напрями – це децентралізація влади з тим, щоб місцеві зусилля, як писав Іван Франко, тисячі місцевих справ не залежали від волі

центрального апарату, а також те, що лежить в основі нашого прагнення до того, що називається узагальненим терміном «децентралізація» – це дебіюрократизація влади для того, аби, як писав Іван Франко (і це співзвучно з нинішнім етапом нашого життя), кожна людська одиниця відчувала свою гідність у відносинах з державою.

Отже, сучасні виклики, що стоять нині вже перед суверенною та незалежною Україною, є логічним продовженням тих проблем, що виникли на цій землі ще за часів державотворчих пошуків початку ХХ століття. Останні події, що мали місце в Україні, суттєво актуалізували питання необхідності удосконалення механізмів реалізації державної політики та перерозподілу владних повноважень у наявній системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Політична криза, що почалася в Україні наприкінці 2013 року та триває до сьогодні, виявила суттєві недоліки у наявній системі розподілу владних повноважень, усунення яких вимагає проведення системних реформ. Серед основних перспективних напрямів реформування законодавства України окремо виділяється децентралізація влади. Однак, єдиним можливим шляхом до ефективної децентралізації влади є, насамперед, конституційна реформа.

У статті 132 чинної Конституції України прямо наголошується на використанні принципу децентралізації у контексті основних засад територіального устрою України. Ця стаття містить таке формулювання: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій»¹. Слід звернути увагу на те, що у цій статті наголошується саме на поєднанні централізації та децентралізації, що, своєю

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

чергою, можна пояснити унітарною формою державного устрою України, адже виключення централізації з основних засад територіального устрою було б більш характерним для федеративної держави. Необхідно наголосити, що у цій статті Конституції України мова йде лише про територіальний устрій України, але децентралізація є комплексним поняттям, яке стосується не тільки територіального устрою, хоча й тісно пов'язане з ним.

У цілому, децентралізація є загальнонауковим поняттям, що у своїй переважній більшості вживається саме у контексті способу розподілу державних повноважень. Вперше цей термін виник у першій половині XIX ст. у Франції, і його первинний зміст цілком відповідав сучасному розумінню децентралізації державної влади. Винахідником цього терміну вважають відомого французького історика та політолога Алексіса де Токвіля¹. У ті далекі часи поняття децентралізації стосувалося лише розподілу функцій держави, а основною її перевагою вважалася лише певна диверсифікація ризиків від некоректної або некомпетентної політики центральної влади у державі.

Однак майже за два століття поняття децентралізації суттєво еволюціонувало, а основні проблеми й переваги децентралізації були виявлені у результаті численних наукових досліджень та неодноразово підтверджені на практиці багатьма державами світу.

У сучасній юридичній науці децентралізацією вважається такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій держави, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів державної влади на рівень нижчий (місцеві органи) і стає власним завданням та частиною повноважень органів нижчого рівня². У юридичній науці загальноприйнятою є теза про поділ державної влади на три

¹ Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* / Schmidt A. Vivien– Cambridge University Press, 2007. – P. 10.

² Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Децентралізація владних повноважень у сфері законотворчості є характерною лише для федеративних держав, адже форма державного устрою унітарної держави не передбачає можливість надання законотворчих повноважень адміністративно-територіальним одиницям. Децентралізація повноважень у рамках судової гілки влади має обмежений характер, адже система органів правосуддя має включати суди різних інстанцій для забезпечення можливості оскарження рішень. Таким чином, найбільше значення принцип децентралізації має у контексті реформування системи органів виконавчої влади України.

У будь-якому випадку, правовою основою для розподілу функцій та завдань української держави є Конституція України. Таким чином, децентралізація влади без внесення змін до Конституції України є неможливою, а, отже, обмеження виконавчих та адміністративних функцій центральних органів держави та, відповідно, розширення спектру аналогічних функцій місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування матиме наслідком внесення суттєвих змін до чинної редакції (можливе навіть виникнення необхідності у прийнятті нової редакції) Конституції України.

Конституційна реформа, спрямована на децентралізацію влади, може, *inter alia*, призвести до певних негативних наслідків. Деякі українські науковці виділяють навіть певні групи ризиків, пов'язаних з децентралізацією влади. Так, наприклад академік НАПрН України, д.ю.н., професор О. В. Скрипнюк зазначає про такі ризики:

- можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави;

- зростання свавілля місцевих чиновників;

- зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад;

– посилення відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами¹.

У аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» сформульовані п'ять груп ризиків, що можуть виникнути у процесі децентралізації влади в Україні, а саме:

– ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць;

– послаблення державного контролю за органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях щодо реалізації повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад;

– небезпека розбалансування системи бюджетоутворення та інші ризики, пов'язані з бюджетною системою;

– зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень;

– легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним².

Отже, враховуючи наявність таких ризиків, проведення децентралізації влади в Україні має бути ретельно сплановане задля унеможливлення настання таких несприятливих наслідків або ж мінімізації потенційних негативних ефектів. Будь-які реформи, що здійснюються у надзвичайно важкі часи глибокої політичної кризи та за вкрай несприятливих

¹ Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк // Офіційний сайт Конституційного Суду України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F3BB?id=251115>.

² Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

економічних умов мають бути детально проаналізовані з використанням ефективних методів, таких як, наприклад, *impact assessment*.

У березні 2014 року Віце-прем'єр-міністром України Володимиром Гройсманом були представлені пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, що стосувалися саме проблеми децентралізації влади. В рамках цих змін пропонувалася нова редакція статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142 та 143 Конституції України¹. Згодом, з урахуванням запропонованих В. Гройсманом тез, було розроблено проект змін до Конституції України. Суб'єктом законодавчої ініціативи виступив Президент України Петро Порошенко, а проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» (4178а від 26.06.2014 р.) станом на сьогодні знято з розгляду. Тут варто зазначити, що сам факт початку діалогу Верховної Ради України з Президентом України з питань конституційної реформи є потужним поштовхом для реалізації ініціатив з децентралізації влади. Сподіваємося, що цей діалог матиме логічне продовження вже з новим скликанням парламенту.

Основними новаціями проекту є докорінні зміни територіального устрою України та суттєвий перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У пояснювальній записці до законопроекту, зокрема, зазначається: «Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» чітко, повно, системно та однозначно запропоновано вдосконалити конституційні засади функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого представницького органу, уточнити окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України та прокуратури, а також реформувати систему місцевого

¹ Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування / Презентаційний матеріал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf>

самоврядування і засади організації державної влади в областях і районах»¹.

У рамках цього проекту пропонується внесення змін до понад 20 статей Конституції України. Значна увага приділяється саме питанням децентралізації: пропонується трирівнева система адміністративно-територіального устрою (регіони, райони, громади), розширюються повноваження органів місцевого самоврядування, запроваджується посади Представників Президента України у регіонах та районах².

Водночас, не зважаючи на позитивне прагнення авторів та ініціатора законопроекту посилити позиції децентралізації державної влади в Україні, цей проект не є досконалим. Певні питання викликає формулювання запропонованої редакції статті 132 Конституції України: «Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». По-перше, виключення слова «централізації» з цієї статті, хоча і відображає загальні сучасні тенденції українського конституціоналізму, однак не відповідає реальному механізму формування державної влади в Україні. Державна влада у будь-якому випадку будується на засадах поєднання централізації та децентралізації, а варіативним є лише баланс між цими поняттями. Прагнення українського політикуму до децентралізації спрямоване лише на її посилення, але не на повну відмову від централізації. Наявність і широкі

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

повноваження центральних органів державної влади, що є характерним для унітарних держав (у т.ч. й України) і є основним проявом централізації державної влади. По-друге, не зрозуміло, що саме мали на увазі автори законопроекту вживаючи терміни «повсюдність» та «спроможність» місцевого самоврядування. Яке юридичне змістовне навантаження мають ці терміни та яке відношення вони мають до основних засад побудови адміністративно-територіального устрою (не місцевого самоврядування)? По-третє, концепція сталого розвитку є однією з ідеологічних концепцій ефективного розвитку інформаційного суспільства. Яке відношення має сталий розвиток до адміністративно-територіального устрою? Чи є практична необхідність включати неюридичні концепції до тексту основного закону?

До запропонованої редакції статті 140 КУ також виникає чимало запитань. «Місьцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». По-перше, із запропонованого тексту виникає враження, що громада – це не сукупність чи спільнота людей а територіальна одиниця, що, своєю чергою, є сумнівним. По-друге, «місьцеве самоврядування є правом і спроможністю...». Право у цій статті – це суб'єктивне право особи. Що мали на увазі автори під поняттям «спроможність» – невідомо. По-третє, яке співвідношення між поняттями «місьцеве населення» та «громада»? По-четверте, який механізм безпосереднього вирішення питань місцевого значення громадою, чим цей механізм встановлюється?

Слід наголосити, що не зважаючи на наявність певних недоліків, цей законопроект є важливим прогресивним кроком на шляху до реальної децентралізації влади та до побудови дієвих механізмів місцевого самоврядування. Серед позитивних рис цього проекту слід насамперед виділити можливість його прийняття за звичайною процедурою внесення змін до Конституції України, адже зміни не

90

стосуються розділів I, III та XIII, внесення змін до яких вимагає затвердження всеукраїнським референдумом. Більш того, проведення такого референдуму, враховуючи тяжке фінансове становище, у якому опинилася Україна, тимчасову окупацію Криму та проведення антитерористичної операції у Луганській та Донецькій областях є майже неможливим.

Конституційна реформа з акцентом на децентралізацію влади в Україні тільки розпочинається. Перший законопроект з конкретними пропозиціями щодо внесення змін до Конституції вже активно обговорюється громадськістю та ретельно аналізується парламентаріями. У цьому контексті слід зазначити, що однією з основних поточних проблем на шляху до реальної децентралізації влади в Україні є безальтернативність запропонованих реформ. Наразі маємо лише консolidовану позицію центральних органів державної влади, що має задовольняти інтереси органів нижчого рівня, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Для здійснення дієвих конституційних реформ необхідно активізувати роботу експертів-конституціоналістів та налагодити конструктивний діалог з представниками громадськості.

Ініціатива децентралізації влади має відповідати інтересам не тільки центральній владі а й реальним можливостям державних органів нижчого рівня та органів місцевого самоврядування. Передання частини повноважень має бути поетапним, адже органи, що ці повноваження отримують, необхідно підготувати до реалізації відповідних функцій. Така підготовка має включати два основні етапи: формування юридичного середовища для реалізації владних повноважень (розробка проектів законів та підзаконних актів, що регулюватимуть відповідні відносини) та організаційно-адміністративне забезпечення реформ.

Таким чином, на сьогодні в Україні сформувалися усі необхідні умови для реалізації конституційної реформи, спрямованої на посилення децентралізації влади. Усі сторони (центральні органи держави, органи нижчого рівня, органи

місцевого самоврядування, громадськість) виявили свою зацікавленість у відповідних реформах та розпочали активну роботу над плануванням і проектуванням змін до законодавства України. Наступними кроками мають стати формування єдиної концепції реформ, спрямованих на децентралізацію влади, узгодження цієї концепції з усіма зацікавленими сторонами та її подальша реалізація. При цьому, на нашу думку, у процесі узгодження слід використовувати метод *impact assessment*, що дозволить суттєво знизити ймовірність виникнення несприятливих наслідків у ході реалізації реформ.

В. М. Бойко,
директор Чернігівського центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій,
кандидат історичних наук

ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

8 квітня в Україні фактично стартувала адміністративно-територіальна реформа – уряд ухвалив Методику формування спроможних територіальних громад. Саме цей документ відкриває шлях (запускає бюрократичну процедуру) для реалізації положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Надалі протягом місяця обласні державні адміністрації мають подати на розгляд обласним радам проекти перспективних планів формування територій громад. Тобто – приблизно до 9 травня. І якщо обласні ради погодяться із запропонованим варіантом, то вже наприкінці травня – на початку червня ці документи почнуть надходити до Кабінету Міністрів України для затвердження. За Конституцією виборча компанія до місцевих рад у нас стартує 5 вересня. На думку фахівців Асоціації міст та громад України – це мінімально можливий термін, аби бажаючі об'єднатися встигли до їх початку.

Навряд чи варто очікувати масовості подібного процесу. Але ж окремі територіальні громади таки можуть ризикнути – за умови, якщо протягом квітня – травня, тобто до затвердження перспективних планів урядом (в процесі розробки їхніх проектів) вирішать між собою всі принципові питання під час проведення консультацій (формальних та неформальних). Теоретично перші мають виграти – хоча б

тому, що майже автоматично «потягнуть» на себе частину бюджетного фінансування (ту, що зараз йде до переважно районного бюджету). А ще держава обіцяє гроші на інфраструктурні проекти (але, на жаль, поки що не на сільські дороги). Начебто і європейські донори згодні матеріально підтримати процес об'єднання, хоча й сумніваються в успіху добровільного етапу в цілому. Як би там не було, для тих, хто наважиться, відкриваються принципово нові можливості.

Нагадаю, що йдеться не стільки про укрупнення як таке, скільки про формування на базовому рівні спроможних територіальних громад – спроможних виконувати свої функції настільки, наскільки тепер їх виконують райони. Тобто нова громада – це міні-район (в цьому сенсі мовиться про подрібнення діючих районів), що робить непотрібним безпосередню присутність державних адміністрацій на місцях у переважній більшості випадків. Це, як правило, мале та середнє місто (селище, велике село) разом із сільською округою. До речі, дуже нагадує підхід, що склався стихійно за часів магдебурзького права – досить подивитися на карту будь-якого побідного міста, аби зрозуміти: насправді то було поєднання міста та села в одній адміністративно-територіальній самоврядній одиниці. Звичайно, спроможній – історично місцеве самоврядування розпочалося саме з спроможності місцевих територіальних громад самим виконувати свої функції, без нав'язливої опіки держави.

Для якоїсь кількості територіальних громад України такий розвиток подій незабаром стане ймовірним, адже держава прагне створити прецеденти для інших. На перешкоді тому – брак ресурсного забезпечення реформи, в тому числі – кадрового, та численні страхи, що панують серед мешканців нинішніх територіальних громад у сільській місцевості. Чи не найбільший серед них – ймовірна ліквідація нинішніх районів та створення на їхній базі в кілька разів більших адміністративно-територіальних одиниць (не менше, ніж 150 тис. населення). Подібна перспектива сприймається як нещастя не в останню чергу через пастку термінології

що застосовується – хто відразу зрозуміє, що за старими та новими громадами, старими та новими районами, тобто за однаковими, звичними сполученнями літер ховається різний зміст? Що новий район – це зовсім не звичний для нас район, а лише кілька функцій, головна серед яких – вторинна медична допомога та контроль діяльності органів місцевого самоврядування? Тобто, особливо сенсу боротися за нього немає.

Власне, хтось такі моменти має постійно роз'яснювати. Цей «хтось» – саме той, на кого може спиратися реформа, хто її не боїться, розуміє та може пояснити іншим. Поки що (і то – в дуже обмеженій кількості й за умови попередньої роботи) можемо говорити про якусь наявність фахівців на обласному рівні. Але лише вони реформу не витягнуть без взаємодії з районним управлінським рівнем, а останній в змінах бачить хіба що загрози для свого майбутнього. Його треба зацікавити, аби створити «рушійну силу» реформи.

На думку одного з її авторів, Юрія Ганущака, «зміну статусу місцевих державних адміністрацій з виконавчих органів обласних та районних рад на підконтрольні і, відповідно, створення виконавчих органів цих рад необхідно здійснити лише після закінчення формування громад та районів» (мається на увазі – нових районів). Збереження на деякий час діючих місцевих державних адміністрацій з їхніми нинішніми повноваженнями необхідно, адже саме вони покликані взяти нас себе управління реформою – насамперед, на обласному рівні.

А от ситуація, коли поруч із новою громадою з, фактично, правами району й надалі залишається працювати старий район (точніше, те, що від нього залишилося) з його повільно вмираючою райдержадміністрацією та районною радою, вкрай небажана. В такому разі виникнуть начебто дві паралельні реальності у сфері державного управління. Старий район й надалі опікуватиметься громадами, які не забажали об'єднуватися. Але ж питання – які ресурси для цього залишаться, тим більше, якщо з його складу

фактично вийде територіальна громада, сформована навколо районного центру, і що станеться з його кадрами? Тому краще, звичайно, реформувати адміністративно-територіальний устрій області в цілому. Але чи знайдуться охочі? Якщо так – добре, якщо ні, то пропоную подумати над іншим варіантом: об'єднання має охоплювати, як правило, всю територію так би мовити пілотного району або ж кількох (краще – суміжних) районів. Таким чином, переважна більшість дражливих моментів зніметься під час формування нових управлінських (але тепер вже – самоврядних) структур – в том числі за допомогою нового Закону України «Про державну службу», проект якого передбачає можливість переходу державного службовця в органи місцевого самоврядування «під час делегування повноважень і функцій» без обов'язкового проведення конкурсу «в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу».

Зрозуміло, що старі райони природнім чином припинять своє існування, а їхні функції майже цілком переберуть на себе нові об'єднані громади. На практиці це означатиме, що у виконках громад працюватимуть переважно досвідчені фахівці з необхідним оновленням кадрів, а до обласного центру на наради до облдержадміністрації їздитиме не голова районної адміністрації, а відповідна кількість голів нових територіальних громад. Приблизно – від одного до п'яти, судячи з розрахункових величин. І так триватиме до ухвалення в новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування» та нового нормативно-правового акту, що має замінити Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Зрештою, восени сподіваємось на внесення змін до Конституції України в частині питань децентралізації та передачі влади органам місцевого самоврядування, що покликані розв'язати ті принципові питання, які тепер залишаються недоступними для Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

А от зацікавити нинішніх голів територіальних громад буде значно складніше – в переважній більшості випадків за результатами реформи вони зможуть розраховувати на посаду сільського (селищного) старости, але без права юридичної особи (такою буде лише нова громада), що є очевидним зменшенням повноважень. Що сільські голови можуть суттєво впливати на думку земляків – зрозуміло. Але й тут є відмінності. Як засвідчують численні особисті спілкування, керівники багатших сільських територіальних громад та відповідних районів не надто схильні до реформування. Аргумент залізний – у нас і так грошей вистачає (переважно – плата за землю), ми навіть не знаємо, що з ними робити, тож навіщо нам об'єднуватися? І далі щось на кшталт: «Заводи треба будувати, а не цієї реформою займатися!». Втім про що думають сільські та селищні голови стосовно реформи в цілому – тема окремої розмови.

Зараз лише зазначимо, що бідніші громади не такі гонорливі і, в принципі, розуміють, що нинішня ситуація з розподілом бюджетних коштів та відсутністю перспектив для розвитку далі зберігатися не може. Але вони просять показати зрозумілі матеріальні, так би мовити – інфраструктурі аргументи, що дозволять не погіршити якості надання наявних адміністративних послуг. Простіше кажучи – аби не виникло проблем з оформленням довідок та необхідністю їздити за ними бозна куди. І це суто організаційне, технічне питання, вирішити яке можна без великих капіталовкладень. А ще краще – дати надію на розвиток тривалий час занедбаних територій.

За умови, що вдасться знайти прийнятні відповіді на подібні практичні запитання за півтора року ми зможемо говорити про перші історії успіху.

ПРОГРЕС ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проголошена в 2014 році децентралізаційна реформа є однією з найбільш масштабних перебудов державного устрою та пов'язаних з ним сфер суспільної взаємодії в Україні. Стартовим та базовим документом щодо її реалізації є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена 01.04.2014 року з відповідними імплементаційними планами на 2014 та 2015 роки.

Натомість, станом на початок 2015 року за відсутності внесених змін до Конституції України головні трансформації в даній царині пов'язані з впровадженням нового бюджетного та податкового законодавства, яке в початковому вигляді було прийнято 28.12.2014 року та наразі зазнає щомісячного доопрацювання.

За системного підходу внесення змін до Конституції України має супроводжуватись прийняттям відповідних базових законів, розроблених в єдиній загальній логіці, зокрема «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві органи виконавчої влади» тощо.

Іншими структурними блоками децентралізаційного законодавства, які потребують внесення змін є регіональна політика, ресурсне забезпечення, участь громадян, спеціальні та галузеві норми тощо. Їх часткова реалізація обмежується поки що лише прийняттям закону «Про засади державної регіональної політики».

Разом з тим, щодо внесених до парламенту проектів законів, прийняття яких сприятиме реалізації реформи

місцевого самоврядування та децентралізації влади, спостерігається певна фрагментарність та відсутність взаємоузгодженості з вищезазначеною Концепцією. З-понад десяти таких законопроектів більшість стосуються регулювання містобудівної діяльності, житлово-комунальних послуг та енергоефективності.

Таким чином, основою здійснення реформи в найближчий час залишатимуться прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» з відповідним методичним забезпеченням та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на виконання якого ще мають бути внесені зміни до низки діючих законів та розроблені окремі підзаконні акти. Реалізація вимог даних законів тісно пов'язана з вже прийнятими змінами до Бюджетного та Податкового кодексів, а також узгоджена з відповідними нормами закону «Про засади державної регіональної політики».

При цьому головним стримуючим фактором щодо успішності впровадження новацій, визначених двома вищезгаданими законами, на даному етапі виступатиме процес переформатування законодавства щодо проведення виборів до органів місцевого самоврядування.

М. М. Войцеховський,
завідувач кафедри «Правознавство»
Чернігівського інституту МАУП,
кандидат юридичних наук, доцент

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ «КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ»

Однією з головних умов повноцінної європейської інтеграції України є вдосконалення системи державного управління і місцевого самоврядування, децентралізація влади, наближення до високих стандартів, передбачених Європейською Хартією місцевого самоврядування

У зв'язку з цим, Кабінетом Міністрів України в квітні 2014 року схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, основною ідеєю якої є децентралізація влади в країні, суттєве розширення повноважень територіальних громад, зміна системи управління на обласному та районному рівнях .

Концепція визначила мету, шляхи і напрямки реформування системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Відповідно до закладених основ, згідно загальних положень і принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачено наступні напрямки реформування:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контролюючо-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Реалізацію положень Концепції передбачено здійснити двома етапами протягом 2014-2017 років.

Основними завданнями першого підготовчого етапу (у 2014 році) передбачалося:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

Підсумком законотворчої діяльності робочої групи на першому етапі стали два варіанти законопроектів, один – базований на звичних нині термінах, які закріплені у вищезгаданій Концепції реформи, інший – у якому вживається нова, але природня для України термінологія, які мають забезпечити юридичну та організаційну основу децентралізації влади в Україні.

Так, у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінене без внесення відповідних змін у відповідний розділ Основного Закону.

Ключові зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місьцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділи IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

Нова редакція Основного закону забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування.

Окрему увагу необхідно звернути саме на застосування природної для України термінології¹, як вважають автори, проекту Закону «Про адміністративно-територіальну реформу». Але, термінологія в ряді відповідних змін до Конституції та інших чинних нормативно-правових актах, передбачає здебільшого уже традиційні терміни не виходячи із вікових історичних традицій.

Пропонується обрати застосування термінології одного із варіантів законопроектів, базованих на звичних нині термінах, які закріплені у вищезгаданій Концепції реформи.

В проект Закону «Про адміністративно-територіальну реформу» пропонується внести наступні зміни до статей 11, 12, 18.

Частину 1 та 2 статті 11 пропонується подати в наступній редакції:

Стаття 11. Фінансова підтримка бюджетів новоутворених громад (волостей)

1. Громада (волесть), утворена відповідно до цього Закону, шляхом об'єднання селищних та сільських рад, отримує разову фінансову допомогу з державного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів.

2. Громада (волесть), утворена шляхом об'єднання селищних, сільських рад навколо міста районного значення, отримує разову фінансову допомогу з державного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів.

Частину 1 та 2 статті 12 пропонується подати в наступній редакції:

Стаття 12. Підтримка інфраструктури новоутворених громад (волостей)

1. На потреби розвитку інфраструктури новоутворених громад (волостей) з державного бюджету надається фінансова підтримка у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів, з розрахунку на одного жителя новоутвореної громади, за

¹ «Край» замість «регіон», замість терміну «район» - термін «повіт», для означення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня термін «волесть», староста (війт, солтис).

умови її утворення навколо села, селища, міста районного значення.

2. У випадку утворення нової громади (волості) навколо міста обласного значення, фінансова підтримка на розвиток інфраструктури надається відповідно до частини 1 цієї статті, без врахування чисельності населення міста обласного значення.

Частину 2 статті 18 пропонується подати в наступній редакції:

Стаття 18. Захист трудових прав працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при проведенні реформи

2. При розгляді заяв на призначення на посади в новоутворених органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади переважне право мають працівники органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які припиняються, а їх зарахування на посади здійснюється за переведенням на підставі до законів «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Підсумовуючи необхідно підкреслити що проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткій розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного місцевого самоврядування та якісного надання послуг населенню.

Б. Я. Кофман,
головний консультант
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук

ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Становлення в демократичній державі інституту місцевого самоврядування як самоорганізації жителів відповідних територій з метою вирішення питань місцевого значення, має не тільки велике онтологічне, гносеологічне, аксіологічне і праксеологічне значення, а й містить в собі великий методологічний потенціал відносно становлення та формування в Україні національної моделі локальної демократії.

Справа в тому, що функціональний потенціал діяльності інституту місцевого самоврядування, а саме територіальних громад, що об'єднують жителів системними індивідуально-колективними зв'язками за ознакою спільного існування та загальної території¹; органів місцевого самоврядування, що формуються самими територіальними громадами шляхом виборів; їх виконавчих органів, що інституціоналізуються шляхом демократичних призначень; інститутів самоорганізації населення, що формуються самими членами територіальних громад – жителями відповідних територій держави безпосередньо по місцю проживання (будинки, вулиця, квартал тощо) та є самими наближеними до населення органами локальної демократії, що вирішують широке коло питань, пов'язаних з життєдіяльністю населення – є

¹ Конституція України 1996 року: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

більш широким та важливим, бо він володіє системними характеристиками, що мають суттєве значення та вплив не тільки на існування локальних спільнот, а й на стабільне функціонування суспільства і держави.

Тому треба враховувати, що місцеве самоврядування це не тільки важливий рівень публічної влади, яка функціонує на території держави у вигляді публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади¹, а й те, що саме перший рівень – рівень публічної державної влади створює, регламентує та регулює другий рівень – рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади, на якому й функціонує система місцевого самоврядування, його суб'єкти і органи. А це ставить, активізує, актуалізує, об'єктивує та рефлексує питання розробки системи координат національної моделі місцевого самоврядування та законодавчого визначення і легалізації його параметрів як в системі публічної влади, так й в системі основних владних відносин, що формуються і складаються в соціумі та державі.

Слід зазначити, що починаючи з 1996 року, коли вперше Конституція України² закріпила окремий розділ про місцеве самоврядування (Розділ XI) національна модель місцевого самоврядування в державі не була визначеною завдяки коливань державної правової політики відносно інституту локальної демократії. Тут, насамперед, проявилися недовіра державної влади та її боязнь щодо місцевого самоврядування як могутнього засобу стимуляції мотивації та самоорганізації населення відповідних територій та репродуцента багатооб'єктних та багаторівневих локальних інтересів. Також державна влада не бажала ділитися не тільки владними повноваженнями, а й матеріальними ресурсами, що б призвело до появи на арені могутнього гравця в обличчі територіальних

¹ Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / М. О. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12, червень. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4777/>

² Конституція України 1996 року: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

громад та органів, які були ними сформовані. Звідсіля місцеве самоврядування в Україні багато років розвивалось в умовах тенденцій недовіри, централізації та посиленого контролю з боку держави. Результат не забарився – маємо номінальне місцеве самоврядування з послабленою базою повноважень та матеріальних ресурсів, що повністю залежить від волі та милості державної влади. А це, в свою чергу, призводить до послаблення публічної державної влади, що переобтяжена повноваженнями, багато з яких є для неї непритаманними, бо повинні вирішуватись та реалізовуватись саме на локальному рівні функціонування соціуму по місту проживання людей.

Таким чином, децентралізація публічної влади створює не тільки важливі умови для реанімації місцевого самоврядування, підняття його на європейський рівень, а й є організаційним та організаційно-правовим засобом формування та легалізації національної моделі місцевого самоврядування.

В основі такої моделі, на думку М. О. Баймуратова, лежить необхідність вибудувувати систему відносин центральної влади з жителями відповідних територій держави. На думку цього фахівця, це є перша з профільних проблем, що виступає основною причиною негативного стану справ у сфері місцевого самоврядування в Україні¹. Дійсно, вважаємо, що побудова системи координат таких відносин, буде напряду сприяти трансформації не тільки філософсько-управлінських, а й прагматично-управлінських відносин в державі, впливати на формування якісно нової управлінської парадигми в якій народ від об'єкта управління, стає його суб'єктом.

Теоретичною основою національної моделі місцевого самоврядування має бути відповідна доктрина місцевого самоврядування, яка виступатиме орієнтиром у процесі її нормативного розроблення та практичного втілення. Сьогодні, відповідно до ст. 140 Конституції України такою доктриною є громадівська теорія місцевого самоврядування,

¹ Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / М. О. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12, червень. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4777/>

відповідно до якої саме територіальна громада виступає його первинним суб'єктом. Вважаємо, що, враховуючи високий демократичний та новелістичний потенціал цієї теорії, її стратегічно-телеологічні та функціонально-діяльнісні доміанти в розвитку публічної влади, необхідно не тільки зберегти такий підхід законодавця в період конституційного реформування, а й втілити його у нормопроектній та нормотворчій (законотворчій) діяльності.

Однак, водночас законодавця треба застерегти від спроб спочатку законодавчого закріплення первинної ролі територіальних громад у Конституції держави, а потім від такого нормування їхніх повноважень і компетенції органів, котрі вони формують, коли фактично всі повноваження залишаться делегованими від державної виконавчої влади, як це відбувається нині. Тобто має йтися про методи та форми децентралізації публічної влади в Україні й особливо про децентралізацію її публічного самоврядного (муніципального) рівня, навколо котрого виникає «зачароване коло» повноважень виконавчої влади, які вона фактично не в змозі виконувати, бо останні природно повинні реалізовуватися на рівні та в межах територіальної громади.

Вважаємо, що саме така національна модель місцевого самоврядування, що побудована на вказаних методологічних підходах, має шанс «оживити» і якісно трансформувати локальну демократію в Україні та надати їй європейського рівня.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Наповненням бюджету розвитку стимулювати активність громад до проведення реформ, а саме: якщо громада для забезпечення повноцінного фінансування здатна заробити 70 % власних доходів, то держава повинна гарантувати 30 % субвенції з державного бюджету. При перевиконанні власних доходів прибуток повинен надходити до бюджету розвитку цієї громади, але держава повинна зберегти гарантовані 30 %.

2. Негайно зробити розмежування земель державної та комунальної власності. Обов'язково надати право територіальній громаді розпоряджатися всіма землями комунальної власності, в тому числі і за межами населеного пункту.

3. Надати можливість використовувати для обслуговування фінансів любі державні банки. Державні кошти, які надходять у вигляді субвенцій чи дотацій, в тому числі і на цільові державні програми, можуть проходити через Державне казначейство. Тобто, відділити власні кошти громади від державних.

4. Деякі функції держави не потрібно нав'язувати радам. Наприклад, реєстрація речових прав. Для цього створено реєстраційну службу, яка має доступ до загального реєстру. Покладання обов'язків на секретарів селищних (сільських) рад оформляти документи, а потім надавати їх в реєстраційну службу, це підміна поняття децентралізація. Це більше схоже на функцію єдиного вікна, при наданні адміністративних послуг це збільшить навантаження на персонал рад, не збільшить повноваження. Тому такі функції – це підміна понять децентралізації.

5. Заробітна плата посадової особи органів місцевого самоврядування повинна бути вищою за базовий рівень, щоб показати престижність професії і залучити до управління успішних та перспективних людей.

А. В. Кунденко,
доцент кафедри менеджменту Чернігівського
національного технологічного університету,
кандидат економічних наук

О. В. Пономаренко,
старший викладач кафедри
суспільних дисциплін та українознавства
Навчально-наукового інституту права і соціальних
технологій Чернігівського національного
технологічного університету

РОЛЬ ГРОМАДИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ

На даний час соціально-економічний та політичний стан в Україні на макрорівні та рівні її регіонів характеризується наявністю системної кризи. Для вирішення даної проблеми у вересні 2014 року Президент України П. Порошенко оприлюднив основні положення програми розвитку України «Стратегія-2020», яка включає 62 реформи та програми. Серед 8 першочергових реформ чинне місце посідає проведення децентралізації, реформи регіональної політики та місцевого самоврядування¹.

Сьогодні, зважаючи на різні шляхи реформування місцевого самоврядування, децентралізація залишається ключовою ідеєю для України. Пропонувалось багато її варіантів, але чіткого розуміння поки що не існує.

Питанням реформи місцевого самоврядування вже присвячено ряд фахових публікацій, зокрема І. Ведернікової²,

¹ Стратегія розвитку України 2020 [Електронний ресурс] / Реформи в Україні. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updUA.pdf>

² Ведернікова І. Марчин Свенчицький: «В Україні реформа опинилася не в експертному, а в політичному полі. В цьому основна помилка» / І. Ведернікова // Дзеркало тижня. – 2015 (27 лютого). – № 7.

П. Козирєва¹, О. Попової², М. Савчина³, М. Ставнічук⁴, у яких дослідники докладно аналізують польський досвід (О. Попова), детально прописують шляхи реформування (М. Ставнічук), дають експертну оцінку стосовно сучасного стану речей щодо місцевого самоврядування (І. Ведернікова).

Завданням нашої розвідки є охарактеризувати роль громади в процесі прийняття рішень місцевого самоврядування.

Незважаючи на 23-річний досвід незалежності, сьогодні Україна – це погано керована територія. Причин можна називати декілька. У владі на ключових постах по сьогоднішній день спостерігається відсутність фахівців, зацікавлених в якісних змінах. Критерій належності до еліти залишається – гроші і посада, коли посада розглядається як ресурс забезпечення для себе гарного майбутнього. Тиск на бізнес триває. Крім того, спостерігається відсутність упорядкування місцевих ресурсів, кращого їх використання шляхом узгодження економічних інтересів і об'єднання зусиль регіонів, держави, бізнесу і громадськості.

Проте існуюча вертикаль влади достатньо не стимулює ініціативи територіальних громад. Сьогодні територіальна громада досить пасивна, безініціативна, влада ж у свою чергу, залишається закритою, а жителі територіальних громад не мають досвіду і вмінь щодо самоорганізації для вирішення місцевих питань.

Але, як свідчить міжнародний досвід, у всіх країнах, де успішно проходила децентралізація, в процесі реформи постійно відбувався діалог влади з народом, направлений на пошук компромісів, в Україні ж дана робота зводиться до мінімуму.

¹ Козирєв П. *Trash*, або «Маленька» децентралізація? / П. Козирєв // Дзеркало тижня. – 2014 (19 грудня). – № 48-49.

² Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування «Як у Польщі»: хто більше? / О. Попова // Дзеркало тижня. – 2015 (6 лютого). – № 4.

³ Савчин М. Конституційний аудит і конституційна реформа / М. Савчин // Дзеркало тижня. – 2015 (7 березня). – № 8.

⁴ Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнічук // Дзеркало тижня. – 2012 (30 листопада). – № 6.

На нашу думку, головний пріоритет реформи сьогодні – це:
– запровадження ефективного механізму участі громадян у оформленні органами місцевого самоврядування дієвих управлінських рішень. Для цього слід активно задіяти нові медіа: соціальні мережі, блоги, сайти, ютуб, використавши їх як продуктивну платформу;

– безпосередня участь громадян у процесі вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень (щодо ухвалення статутів, прийняття стратегії розвитку, варіантів планування територій),

– покращення законодавчої бази для ефективного правового поля.

Цього можна досягти, максимально активізувавши громадські організації, які мають проводити тренінги для органів місцевого самоврядування. Для громади – флеш-моби, роз'яснювальну роботу щодо широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, акції, тренінги.

Крім цього, слід виробити стандарти щодо надання послуг населенню і зробити це надання прозорим, максимально залучивши електронні засоби.

Отже, необхідно якомога більше популяризувати самоорганізацію громад і їх роль в управлінні.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна максимально розкрити творчість, креативність територіальної громади. Уже сьогодні ми спостерігаємо клуби за інтересами, групи спільної творчості, тобто різні форми самоорганізації населення. Сучасне «креативне місто» – це, насамперед, *smart* – «розумне місто», а отже передбачає впровадження електронних технологій для забезпечення розвитку локальної демократії та сталого міського розвитку.

Тепер основне: реформа має відбутися як системна трансформація. Некомплексний характер реформи місцевого самоврядування, вибірковість заходів, відсутність волі та імітація знижуватимуть ефективність самого місцевого самоврядування.

Д. М. Никоненко,
заступник директора
Представництва Університету
машинобудування (МАМІ) у м. Чернігові,
доктор історичних наук

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРАКТИЧНІ ПРОПОЗИЦІЇ

- Децентралізація, про яку йдеться, зокрема, у Законі України про засади регіональної політики та про об'єднання територіальних громад, повинна забезпечувати фінансову самодостатність місцевої влади (територіальної громади).

- Необхідно ліквідувати відставання реформування місцевого самоврядування від адміністративних реформ. Наприклад, у галузі охорони здоров'я. Відсутність транспортного сполучення з дільничною лікарнею, через яку пролягає «реформована» дорога до районної лікарні, не дає можливості громадянам у сільській місцевості зреалізувати своє конституційне право на охорону власного здоров'я.

- Без створення відповідної соціальної інфраструктури для користування жителями об'єднаних територіальних громад (не лише на перехідний період, а як постійної структури) легітимної децентралізації не відбудеться.

- Потребує розширення перелік адміністративних послуг, які надає орган місцевого самоврядування за місцем постійного проживання громадянина у сільській місцевості. Наприклад, видача свідоцтв на право власності на землю і нерухоме майно. Для цього слід переглянути штатні розписи органів управління територіальними громадами, забезпечити їх методично і ресурсно.

Я. М. Пилинський,
провідний науковий співробітник
Інституту ПООД НАПН України,
кандидат філологічних наук

*Якщо неправильно керувати країною,
всі розумні люди поїдуть.*

Лі Кун Ю

*(перший прем'єр-міністр
Республіки Сінгапур)*

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УГОРСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕНШИНИ В УКРАЇНІ

Угорська етнічна група у Закарпатській області України – це унікальний культурно історичний феномен сучасної України. Наявність поряд, через кордон Угорської республіки – раніше комуністичної, а нині демократичної, є вагомим чинником збереження угорцями України своєї мовної та культурної ідентичності. Крім того, на відміну від поляків, євреїв, кримських татар, греків чи ромів угорцям Закарпаття пощастило уникнути депортацій, голодомору, масових політичних репресій, а тому ця етнічна група неушкодженою пережила радянську тоталітарну систему¹.

Також варто зазначити, що асиміляційний тиск на угорців Закарпаття навіть в радянські часи був істотно меншим ніж на інші етнічні групи, адже компактне проживання переважно сільського населення захистило їх від небезпеки розчинитися у плавильному казані під назвою СРСР. Водночас політика русифікації, та радянізації, у її українському – закарпатському варіанті, не передбачала вивчення угорцями Закарпаття української мови, а натомість заохочувала вивчення російської, що також не сприяло асиміляції угорців серед переважаючого навколо українського населення.

¹ Див докладніше: Снайдер Т. Криваві землі / Т. Снайдер – К., 2013.

Таким чином угорська етнічна група опинилася в незалежній Україні достатньо консолідованою, виокремленою та загалом не дуже інтегрованою до загальноукраїнського культурного поля.

Серед широко відомих діячів загальноукраїнського масштабу можна згадати хіба що Йозефа Сабо – відомого футболіста, тренера і спортивного діяча, відомого форварда київського «Динамо» у 70-х та Гізелу Циполу – оперну співачку, солістку київської опери яка концертувала у 70–90 роки минулого століття.

Отже, якими є зовнішні обставини існування угорської громади на Закарпатті?

Географія

Територія України складає 603 тис. км² (до анексії Криму та окупованої з початку війни Росією на Донбасі).

Територія Закарпатської області відповідно 12.800 км². Тобто трохи більше 2 % загальної площі держави. Це трохи менше ніж територія штату Коннектикут (14.597 км², 3,6 млн населення \$ 64.833 ВВП) або ж такої держави як Чорногорія (13.812 км² 625 тис. \$ 18476 ВВП)

Станом на перше липня 2015 року у Закарпатті проживало – 1.258.586 населення (\$ 3.900 ввп 2013 р. Дехто з дослідників наводить цифру на поточний момент 800\$¹), тобто, близько 3% населення держави. В свою чергу угорська громада за офіційною статистикою нараховує 151 тис. чоловік, що становить 12 % від населення області. Вона компактно проживає у двох районах на території, що становить приблизно 10–12 % території області.

Історична довідка

Територія, яка сьогодні відома в Україні, як Закарпатська область як єдиний політико-адміністративний регіон, сформувалася в сучасних кордонах майже сто років тому після Першої світової війни. Це сталося внаслідок утворення Чехословацької республіки до якої Закарпаття, населене

¹ Журнал «Тиждень» № 35 від 3 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Economics/145159>

переважно українцями, було передане за Тріанонською мирною угодою (4 червня 1920 р.) укладеною між державами Антанти та Угорщиною.

До цього прислужилися вихідці із Закарпаття, що проживали на той час у США. На початку 20-го століття у Пенсільванії на шахтах працювало чимало вихідців із цього регіону. Проте був незначний освічений прошарок бізнесменів, лікарів, юристів. Спершу лідери закарпатських українців вимагали утворення незалежної держави. Проте під час переговорів про долю регіону у якій активну участь брали президент Вільсоном, та чеський лідер Масарик, погодилися на долучення цього регіону до складу Чехословацької республіки на правах широкої автономії. Варто зазначити, що ця автономія ніколи не була реалізована не лише для українців, але і для словаків.

У давніші часи ці території тривалий час належали до Галицько-Волинського королівства (XIII – XIV ст.), а потім Угорського Королівства у складі Габсбургської монархії (західна частина) та Трансильванського князівства у складі Османської імперії – східна частина (до кінця XVII ст.), а потім Австрії. Після утворення двоєдиної монархії 1867 року сучасне східне Закарпаття було передано до юрисдикції Угорського королівства в рамках двоєдиної монархії. Протягом XIX ст. ця територія Угорського королівства (північно-східні регіони) була найменш індустріально розвинена, не маючи великих промислових міст. Промисловість з'являється тут після прокладання залізниці наприкінці XIX ст., та особливо після передачі до складу Чехословацької республіки.

Після 45-го року територія Закарпаття разом із угорською громадою була включена до складу Радянського Союзу і стала областю України. За час війни Закарпаття практично повністю втратило єврейську громаду, яка становила більшість у Мукачевому, а також німецькомовну громаду. Частина угорців також мігрувала на захід, полишивши терени СРСР. Саме тоді була сформована сучасна етнічна картина цієї території.

Демографія

За останнім переписом 2001 року в Україні нараховувалося 156 тис. 600 осіб, які визнали себе угорцями. Кількість угорців, у порівнянні з переписом 1989 року дуже незначно зменшилась, на 4 %. Майже 95 % угорців назвали рідною мовою угорську, в абсолютних цифрах – 149431 особа, 5367 осіб – українську, 1513 осіб – російську. Переважна більшість угорців України – це мешканці Закарпаття, 151 тисяча з половиною із 156-ти тисяч. У самому Закарпатті, де вони становлять 12 % населення області, угорці є більшістю в Берегівському районі – 76,1 %, та помітна меншість в Ужгородському – 33,4 %, Виноградівському – 26,2 %, та Мукачівському районі – 12,7 %¹.

Отже, нині угорці компактно проживають в Закарпатській області у прикордонній смузі шириною близько 20–25 км у майже 100 населених пунктах на кордоні зі Словаччиною, Угорщиною та Румунією. Ці населені пункти переважно є сільськими. За етнічним складом офіційний центр закарпатських угорців – місто Берегове, не має угорської більшості. Проте в сільській місцевості навколо угорці становлять переважну більшість 64 % населення. Тобто сучасна угорська громада Закарпаття є по суті сільською громадою. Зокрема тому, на думку сучасних експертів, вона не зазнала жодної асиміляції, адже 98 % угорців вважають своєю рідною мовою угорську. Крім того, близько 60 % закарпатських угорців не володіють іншою мовою.

Після війни на Закарпатті поступово почалася радянська індустріалізація, яка спричинила до збільшення населення міст, проте вона майже не торкнулася території проживання угорської громади. У містах відбулося незначне скорочення угорського населення. За переписом 2001 року найбільше угорців проживало у Береговому (48,1 %), Ужгороді (6,4 %), Мукачевому (8,5 %), Хусті (5,8 %).

¹ Дані взято з Вікіпедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%86%D1%96_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96

Освіта

Переважна більшість представників угорської громади Закарпаття навчаються у школах рідною мовою. В області функціонує 66 середніх шкіл, у яких навчається 16407 учнів¹.

Водночас необхідно зауважити, що на Закарпатті створена розгалужена система культурних і освітніх угорських закладів, видавництва, засоби масової інформації, громадські об'єднання. У чотирьох вишах області відкрито групи з угорською мовою викладання: Ужгородський національний університет, Мукачівський гуманітарно-педагогічний інститут, Ужгородське училище культури та Берегівське медичне училище. При Ужгородському університеті діє Центр хунгарології. В області діє Центр координації діяльності навчальних закладів національних меншин. На чотирьох факультетах університету – філологічному, математичному, фізичному та медичному випускники угорських шкіл навчаються за цільовими напрямленнями. 2005 р. на історичному факультеті відкрито кафедру історії Угорщини і європейської інтеграції, 2008 р. створено гуманітарно-природничий факультет з угорською мовою навчання фахових дисциплін. У Береговому з 1996 р. функціонує угорськомовний інститут, у якому навчається понад 1200 студентів. Інститут готує вчителів із спеціальностей: дошкільне виховання, вчитель початкової школи, українська мова, угорська мова, географія, англійська мова, біологія, математика-інформатика, вчитель історії, аудит і кредит².

Це, так би мовити, офіційний дискурс.

Проте, якщо звернутися до даних, оприлюднених у щорічнику обласного управління статистики, ми побачимо суттєве скорочення учнів у школах з угорською мовою навчання за останні 15 років. Так, у Берегівському районі

¹ Освіта угорською мовою в Україні станом на 2008/2009 н. р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%86%D1%96_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96#.D0.9E.D1.81.D0.B2.D1.96.D1.82.D0.B0

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmf.uz.ua/ua114/index.php/section-blog/36-2010-08-03-09-19-17/151-2012-09-26-10-10-10.html>

у 1990/1991 навчальному році у сільській місцевості навчалось 14 тис. учнів, натомість у 2013/2014 н. р. – 5,7 тис., отже, падіння у 2,5 рази. Або нині кількість становить лише 40 % від кількості учнів, що навчалися на початку 90-х рр. Водночас, для порівняння, по області маємо 216,3 та 153,4 тис. учнів відповідно, тобто падіння у 1,4 рази або 70 %. Різниця досить суттєва. На нашу думку, це свідчить про значне реальне зменшення угорської громади України. Оскільки Берегівський район має найбільшу частку населення угорського походження, вважаємо за можливе припустити, що подібна динаміка зменшення кількості школярів властива й іншим місцям компактного проживання угорців в Ужгородському, Виноградівському та Мукачівському районах області. Подібну динаміку маємо і по дошкільних навчальних закладах. Так, у 1990/1991 н. р. було 3,6 тис. дошкільнят, а у 2013/2014 н. р. – 1,7, тобто падіння у 2,2 рази, або нині маємо лише 47 % від кількості 1990 року. Вважаємо, що ці цифри опосередковано дають підстави говорити про суттєве скорочення населення в області, а особливо скорочення угорської громади. Справа в тому, що дані про дітей збирає і обраховує міністерство освіти самостійно незалежно від обласних статистичних управлінь. Наскільки реальна кількість населення відрізняється від офіційної, сказати важко. Але очевидно, що суттєво.

На нашу думку, це пов'язано з тим, що регіональні бюджети фактично формуються у центрі, і кошти області і райони отримують у вигляді прямих бюджетних перерахувань з центрального бюджету та субвенцій.

Як пише відомий український економіст А. Новак у книзі «Як підняти українську економіку», частка місцевого бюджету Зведеному бюджеті держави на 2015 рік становить 18 % проти 82 % центрального бюджету. На думку автора у радянському бюджеті 1990 року який вважався гіперцентралізованим це співвідношення було 48 % до 52 % відповідно¹.

¹ Новак А. Я. Як підняти українську економіку: Монографія / А. Я. Новак. – Вид. 5-те, доп. – К.: ТОВ «Інпрес», 2015. – С. 222.

Відомо, що для обрахування надходжень з центрального бюджету до бюджетів усіх рівнів використовується, не в останню чергу, і показник кількості населення. Тому кожен район, кожна область зацікавлені показувати максимально можливу кількість населення. А оскільки більшість громадян України виїжджаючи за кордон на заробітки ніяк не реєструються, то навіть ті, що вже роками живуть за кордоном, вважаються такими, що мешкають на підзвітній бюджетній території.

Існує ще чимало причин для завищення реальної кількості населення, але розгляд їх виходить за межі цього повідомлення.

Економічний блок

Як уже зазначалося переважна більшість угорців України – це жителі села (64 %), зайняті у сільському господарстві. Їм належать невеликі фермерські господарства, де вирощують виноград, овочі, фрукти¹. Доходи цих господарств на загал невеликі. Середньомісячні сукупні ресурси одного домогосподарства у 2014 р. склали 5839,72 грн. або 2139,09 грн. у середньому на одного умовного члена 1 домогосподарства та були нижчими, ніж у середньому по країні. (За курсом валют 2014 року приблизно 100 USD).

Водночас, у Закарпатській області за 1,26 млн жителів налічується менш ніж 170 тис. офіційно зайнятих штатних найманих працівників. Причому в позабюджетному секторі з них задіяні лише близько 76 тис. Коли врахувати, що пенсіонерів там 290 тис., то виходить, що разом із бюджетниками 385 тис. осіб є прямими клієнтами держави. А штатного персоналу позабюджетної сфери, які й є основними платниками податків та соціальних відрахувань із доходів і коштом яких мають утримуватися клієнти держави, уп'ятеро менше².

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/News/142785-Sotsialno-ekonomichne-standovyshe-Zakarpatskoi-oblasti-zasichen-cherven-2015-roku>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Economics/145159>

Основним джерелом сукупних ресурсів домогосподарств залишається оплата праці (28,2 %). Питома вага пенсій, стипендій та соціальних допомог (включаючи готівкові та безготівкові пільги та субсидії) становила 22,0 %, надходження від особистого підсобного господарства – 10,5 %. Такою є офіційна статистика.

Яким є наразі реальний дохід домогосподарств представників угорської громади оцінити вкрай важко, оскільки у ньому досить складно врахувати тіньову складову. Крім того, на правильність обрахунків не може не впливати невизначеність із реальною кількістю громадян України угорського походження, яке в даний час проживає на Закарпатті. Адже хоча офіційна статистика дає цифру у понад 150 тис. населення, дехто говорить про 140 тис. і менше¹.

Неупереджений погляд на пересічне закарпатське село, населене угорцями, свідчить, що реальний дохід переважної більшості домогосподарств є значно вищим ніж дає офіційна статистика. Опитування проведені нами у вересні цього року серед громадян України угорської національності, показують, що практично у кожній сім'ї є один чи навіть два члени сім'ї, що працюють за кордоном. Це не складно, тому що за даними які можна знайти в Інтернеті, Угорщина забезпечила своїми паспортами 94 тисячі угорців Закарпаття².

Відомо що, наприклад, за два останні роки кількість населення у Берегові зменшилася майже на тисячу мешканців. Лише за минулий рік з міста виїхало назавжди 330 осіб. Згідно з повідомленнями Головного управління статистики у

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mukachevo.net/ua/News/view/37904-%D0%9C%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%87%D0%B0-%D1%83%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D1%85-%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D1%96%D0%B2-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D1%80%D1%83%D0%BA-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D1%85-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/27/7059941/?attempt=1>

Закарпатській області, на 1 квітня 2013 року у місті Берегово проживало 24 743 мешканців, на 1 березня 2015 року – лише 23 884¹. Нині чимало мешканців їде на заробітки до Європи. Оскільки середня зарплата у місті не перевищує 1500 гривень (50–60 євро) останнім часом їх активно запрошують на підприємства в Чехію та Німеччину, пропонуючи зарплату близько 1000 євро на місяць. Адже для тих, хто має паспорт громадянина Угорщини не потрібно мати дозвіл на роботу в Європі. А таких в Береговому багато, особливо серед місцевих угорців. Різних подібних об'яв багато на вулицях та у місцевих газетах. Тому вибір є як для чоловіків, так і для жінок. Тож, якщо за переписом населення 2001 року етнічних угорців у Береговому нараховувалося 48 %, то нині їх реальна кількість суттєво менша через міграцію населення².

Отже, кошти, що надходять від родичів, які працюють за кордоном, є важливим джерелом доходів домогосподарств у цьому регіоні.

Крім того, важливим джерелом надходжень деяких домогосподарств донедавна було **обслуговування нелегальної міграції**, яка ішла через українсько-угорський та українсько-словацький кордон. Ціна забезпечення переходу договірна у кожному окремому випадку. Однак відомо, що мова йде про суми до 1000 \$ за одну людину. Кілька років тому мені особисто довелося брати інтерв'ю у біженців з Сомалі у Києві, а потім через кілька місяців я, із здивуванням, зустрів їх у таборі для біженців у Будапешті. На запитання, як вони тут опинилися відповіді вони не дали.

Щоправда після того як Росія істотно обмежила потік нелегальних мігрантів через свою територію, а особливо з початком війни з Україною, потік нелегальних мігрантів до України та відповідно через Закарпаття суттєво знизився.

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zak.depo.ua/ukr/zak/ugortsi-z-beregova-masovo-viyizhdzhayut-za-kordon-20042015083100>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://beregovo.today/NewsOpen/id_news_60847

Таким чином, суттєво знизився і дохід тих громадян, які брали участь у цьому нелегальному бізнесі.

Ще одна важлива стаття доходів громадян – це участь у **напівлегальній прикордонній торгівлі**. Мається на увазі, що, враховуючи існуючу різницю в ціні на окремі види товарів в Україні та Угорщині, громадяни цих країн налагодили досить значний прикордонний товарообмін. Асортимент цієї торгівлі постійно змінюється залежно від кон'юнктури на ринку. Це може бути, наприклад, перевезення пального у баку власного авто кілька разів за добу до Угорщини а навзаєм – дешевого вина до України з метою перепродажу його у Львові чи Києві тощо. Крім того, в прикордонних селах є чимало невеликих приватних магазинчиків, де жителі прикордонних угорських сіл також могли купити собі дешеві українські товари.

Останнім часом цей вид економічної діяльності також згортається передусім через постійну тенденцію до вирівнювання цін на товари в Україні та Угорщині.

Крім того, незначна кількість громадян бере участь у відвертій контрабанді¹ (це передусім цигарки, але інколи трапляється бурштин та інші товари), та фінансових махінаціях.

Так, 3 серпня 2015 року в угорському місті Ніредьгаза було затримано відомого в країні адвоката, який разом з помічниками протягом багатьох років здійснював незаконні оборудки: допомагав у створенні та ліквідації фіктивних підприємств, не гребував також підзаробити у сфері проституції

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mukachevo.net/ua/News/view/93758-14-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%8F-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D1%83-%D0%B7-%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%96-%D0%A4%D0%9E%D0%A2%D0%9E-%D0%92%D0%86%D0%94%D0%95%D0%9E>

та контрабанди. Як повідомляють слідчі податкової інспекції Угорщини (NAV), цей адвокат розпочав свою діяльність ще на початку 2000-х років. Як з'ясувалося, він збудував цілу злочинну систему, аби надавати послуги спільним угорсько-українським підприємствам, що перебували у стані ліквідації та створював фантомні нові. Для цього підставним особам з України він забезпечував довідки про фіктивне проживання в Угорщині. За свої послуги брав від 500.000 до мільйона форинтів. У свою чергу, підставним особам, на яких оформлялося фантомне підприємство сплачував 50 000 форинтів. Загалом такими незаконними послугами адвоката скористалося сотні людей. На основі фальшивих документів працювало чимало спільних підприємств, які в Україні могли надати для фіскальних органів відповідні довідки і вести цілком легальну діяльність. Переважно це стосувалося зернотрейдерів. Нині угорські слідчі мають інформацію про 48 таких «фантомних» угорсько-українських фірм.

Крім того, 29 липня 2015 року в Угорщині взято під варту 18 митників і 3 цивільних. Їх звинувачують у сприянні потрапляння контрабанди з території Закарпаття та інших зловживаннях.

Зауважимо також, що в Україні після контрабандних розбірок в Мукачеві 11 липня 2015 р. наразі не відбулося жодного гучного затримання чи бодай відставки, окрім зміни керівництва Закарпатської області.

Отже надія, що тіньова діяльність буде, якщо не повністю ліквідована, то хоча б значно скорочена, поки що пов'язана з діяльністю лише угорських правоохоронців.

Однак, це аж ніяк не вирішить проблеми бідності в регіоні. Навпаки, нелегальна діяльність допомагала місцевому населенню утримувати себе і свої сім'ї, а також до певної міри стримувала еміграцію з регіону. Зокрема і представників угорської громади.

Щоб подолати цей тіньовий бізнес влада повинна стимулювати розвиток малого і середнього підприємництва, яке використовувало б своє прикордонне розташування

не лише для переміщення, а передусім для виробництва товарів та послуг. Така орієнтація на малий і середній бізнес та самозайнятих громадян має супроводжуватися їх повною детінізацією яка сприятиме збільшенню податкових надходжень для фінансування соціальної і транспортної інфраструктури прикордонних регіонів. Інакше окремі громадяни ставатимуть ще багатшими на тлі зубожіння інших. А дедалі більша частка громадян не пов'язаних із контрабандою та тіншовим бізнесом буде виїздити назавжди.

Для того, щоб краще уявляти перспективи розвитку регіону пропоную вашій увазі дані стосовно загальної ситуації в економіці області де проживає угорська громада, адже від того, якими є головні тенденції розвитку цих територій, залежить значною мірою майбутнє угорської громади України.

Економічна ситуація на Закарпатті

Нині Україна перебуває у стані війни з Російською Федерацією. Крим, частини Донецької та Луганської областей вилучені як адміністративно-територіально, так і економічно зі складу України. Це, безумовно, вплинуло на загальні процеси в економіці держави. Водночас, наприклад, оборонна промисловість, а також суміжне машинобудування суттєво зросли, а на деяких підприємствах зросли в рази, що вплинуло на рівень добробуту в окремих регіонах, змінило структуру зайнятості, збільшило доходи окремих громадян і домогосподарств.

Проте, ці процеси практично зовсім не торкнулося Закарпаття, оскільки підприємства оборонної промисловості, які тут існували, зокрема там, де мешкає угорська громада, було закрито або перепрофільовано ще у 90-ті роки.

Якою є сучасна структура промислового виробництва Закарпаття?

Так, у Берегові (неофіційній столиці угорців Закарпаття) основу промислового виробництва становить обробна промисловість – 100 %. В обробній промисловості частка харчової промисловості – 77 %, деревообробна промисловість – 10 %, машинобудування – 8 %, легка промисловість – 4 % та поліграфія – 1 %.

Така сама картина у найбільшому промисловому місті регіону, де працює чимало представників угорської громади у місті Мукачеве. Тут існує виробництво меблів – 33,7 %, легка промисловість – 16,7 %, виробництво будівельних матеріалів – 10,8 %, машинобудування, виробництво електричного та електронного устаткування – 40 %, харчова промисловість – 8,8 %.

Ужгород – адміністративний центр регіону, який суттєво поступається за своїм економічним потенціалом Мукачеву, проте на території району діє великий залізничний вузол – Чоп, де частка робітників – угорців досить значна.

У селищі Виноградів існує невелика харчова промисловість.

Як показує офіційна статистика, у регіоні як і в Україні загалом, триває низхідний тренд економічного розвитку.

Ось лише кілька цифр для порівняння за відносно благополучні довоєнні роки:

За 2013 р. індекс виробництва промислової продукції, у порівнянні з 2012 р., склав **81,9 %**.

За 2013 р., порівняно з 2012 р., на підприємствах з виробництва одягу, випуск продукції зменшено на **20,0 %**.

На підприємствах з виготовлення виробів з деревини, виробництва паперу та поліграфічної діяльності індекс промислової продукції за 2013 р. становив **95,6 %**, порівняно з 2012 р. На підприємствах із виробництва гумових і пластмасових виробів за 2013 р., проти 2012 р., зафіксовано зниження обсягів виробництва продукції на **14,4 %**. Також відбувся спад на **15,6 %** виробництва на підприємствах з виробництва комп'ютерів, електронної та оптичної продукції¹.

Крім того, треба додати, що оплата праці на підприємствах області є заниженою навіть з урахуванням українських цінових реалій. Як приклад візьмемо одне з небагатьох великих підприємств Закарпаття – завод «Точприлад» у Мукачеві. Офіційний сайт заводу сповіщає, що він цілком

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-reporter.com/novosti/146367>

працює на давальницькій сировині і відвантажує свою продукцію закордон. І це здавалося б хороша новина. Проте, якщо ми поглянемо далі, то побачимо, що завод пропонує працевлаштування із базовою зарплатою 2000–2200 грн. на місяць (100 \$). Про велику плинність кадрів на заводі свідчить пропозиція про безкоштовне навчання професії протягом 3-х тижнів. Пропонуючи таку оплату праці, а також працюючи на закордон, завод не може суттєво впливати ані на зростання добробуту у регіоні, ані на розвиток промисловості, адже вся продукція відвантажується закордон, і жодні місцеві ресурси, крім трудових, не задіяні.

Подібна ситуація також на фабриці із виробництва лиж та іншого спортивного спорядження «Фішер» (Австрія).

Українсько-австрійське підприємство ТОВ «Фішер-Мукачево» – перший номер в світі з виробництва гірських та бігових лиж.

Цифри фінансово-господарської діяльності на УАП ТОВ «Фішер-Мукачево», подані на офіційному сайті підприємства, дійсно вражають. Якщо у 2009 році було вироблено продукції на 181 млн грн., то торік – на 217 млн грн. (19 %), тобто 4 % зростання в середньому на рік.

За даними, поданими на сайті організації у 2010 році середньомісячна зарплата на підприємстві становила 3710 грн., що майже удвічі більше, ніж по промисловості Закарпаття. Кількість працівників – 1073¹.

Однак їхні оголошення про робітничі вакансії на сайті обласної служби зайнятості за цей же 2010 рік містять значно нижчу цифру 1200 гривень на місяць. Тобто приблизно 140 \$ за курсом Нацбанку на поточний період 2010 року. Навряд чи це було зроблено з рекламною метою. До речі, згідно з даними служби зайнятості всі вакансії в області перебували у межах 100–200 \$. При чому більшість тяжіла до нижньої межі².

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fisher-mukachevo.business-guide.com.ua/>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/zak/>

А ось як виглядають вакансії на вересень 2015 року по Берегівському району¹.

Берегівський міськрайонний центр зайнятості м. Берегово, вул. Мукачівська, 32, тел. (0-31-41) 4-28-57		
Назва	Посада	Заробітна плата
Берегівська центральна районна лікарня	лікар з ультразвукової діагностики	1 551,00
Берегівська центральна районна лікарня	лікар-педіатр	1 551,00
Берегівська центральна районна лікарня	лікар-терапевт	1 551,00
Ват «закарпатавтотранс»	касир квитковий	2 000,00
Відділ освіти берегівської районної державної адміністрації закарпатської області	вчитель початкового навчально-виховного закладу	1 600,00
Гадарвасильстепанович	водій автотransпортних засобів	1 500,00
Гутівська сільська рада	помічник вихователя	1 250,00
Ковач оленамиколаївна	водій автотransпортних засобів	1 500,00
Ковач оленамиколаївна	пекар	1 500,00
Ковач оленамиколаївна	Технік-технолог з виробництва борошних, кондитерських виробів та харчоконцентратів	1 400,00
Ковач оленамиколаївна	укладальник хлібобулочних виробів	1 500,00
Ковач оленамиколаївна	формувальник тіста	1 500,00
Мочолянська сільська рада	головний бухгалтер	1 450,00
Нейметвасильвасильович	офіціант	1 800,00
Нейметвасильвасильович	продавець продовольчих товарів	2 200,00
Пат «берегово-тиса»	двірник	1 220,00

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/zak/control/uk/publish/printable_article?art_id=49589

Пат «берегово-тиса»	підсобний робітник	1 220,00
Публічне акціонерне товариство по газопостачанню та газифікації «закарпатгаз»	контролер газового господарства	1 530,00
Сп «айсберг» лтд	вантажник	1 500,00
Сп «керамнадра» у формі тзов	лампівник	1 863,00
Тзов «закарпатська продовольча група»	вантажник	1 500,00
Тзов «ара шузукраїна»	швачка	1 967,00
Тзов «котнар-м»	садівник	1 219,00
Тзов «лурді»	бармен	1 500,00
Тзов «нюкоберегово»	виробник джгутів	3 000,00
Тзов «пакко холдинг»	продавець продовольчих товарів	1 300,00

Тобто більшість пропозицій перебуває в межах 60–80 ЕУ на місяць.

Ще одним важливим показником розвитку регіону є **використання науки і інновацій у виробничій діяльності**. За даними обласного управління статистики, кількість наукових установ становила 13 у 2013 р. відповідно 18 у 2000 р. А за період з 2010 р. по 2013 р. кількість підприємств, що впроваджували інновації, скоротилася відповідно з 23 до 12¹.

Кількість фахівців, що виконують наукові та науково-технічні роботи, скоротилася з **647** у 2000 р. до **416** у 2013 р. За 2013 р. було впроваджено **1** раціоналізаторську пропозицію².

Тому і не дивно, що, за даними Головного управління статистики у Закарпатській області, фінансовий результат до оподаткування великих та середніх підприємств області (крім сільськогосподарських підприємств та бюджетних установ) за **січень–червень 2015 року склав 624,9 млн грн. збитків** (загальна сума прибутку – 890,6 млн грн., збитків – 1515,5 млн грн.) **Тобто збитки становлять 70 %**

¹ Статистичний щорічник Закарпаття за 2013 рік.

² Статистичний збірник «Регіони України» за 2014 рік

від отриманих прибутків. За січень–червень 2015 року збитково спрацювали майже третина підприємств, серед провідних видів економічної діяльності найбільше збиткових підприємств – у промисловості (67,4 %). Значні обсяги збитків отримані в промисловості, зокрема у сфері машинобудування¹.

Крім того, в області за перше півріччя 2015 р. відбувся суттєвий **відтік іноземних інвестицій** – 2,2 млн дол. США. Обсяг внесених з початку інвестування в економіку області прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) на 1 липня 2015 р. становив 313,3 млн дол. США, що на 6,4 % менше обсягів інвестицій на початок 2015 року, та у розрахунку на одну особу складає **249,6 дол. США**².

Культура

Міжкультурний обмін є чи не найбільш яскравим і позитивним сегментом життя угорської громади України у доброзичливому і толерантному середовищі Закарпаття. Майже щотижня відбуваються якісь культурні події, що свідчать і про велику активність представників практично всіх видів мистецтва. Це і концерти класичної музики, і виступи фольклорних колективів, і виставки художників і фестивалі фільмів, які відбуваються не лише в обласному центрі, але і в інших містах краю. Тільки за останні кілька місяців відбулося кілька виставок художників, фестивалі пісні, концерти тощо. А улюблену жителями Ужгорода мініатюрну статую Свободи перебирають в угорські національні кольори на всі важливі для угорців свята. Треба відзначити, що чимало заходів мають фінансову підтримку з боку різних благодійних програм з Угорщини, але це ніяк не впливає на їх популярність серед усіх закарпатців.

Інколи трапляються і прикрі випадки, які насправді є винятками. Так, 19 серпня 2015 року, як повідомило

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/News/144685-Za-pivroku-na-Zakarpatti-maizhe-tretyna-pidpriemstv-spratsiuvaly-zbytkovo>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/News/144101-Vidtik-investytsii-iz-Zakarpattia-za-pershe-pivrichchia-2015-ho-vymiriuvavsia-22-mln-dol-SShA>

Закарпаття-онлайн, було пошкоджено пам'ятник угорському поету Шандору Петефі. Слідчо-оперативна група міськвідділу міліції встановила, що невідома особа пошкодила шаблю на пам'ятнику угорському поету-революціонеру 19 століття – Шандору Петефі. Монумент виготовлений у повний зріст з бронзи, а шабля розташована на поясі пам'ятника з лівого боку. Згодом було встановлено, що правопорушення скоїв 64-річний пенсіонер мешканець Дніпропетровської області, який тимчасово проживав в обласному центрі. Після арешту правопорушник пояснив, що злочин скоїв з корисливих мотивів. Він хотів продати шаблю, щоб використати гроші на власні потреби¹.

Але загалом такі випадки є настільки винятковими, що жодним чином не можуть впливати на загальні настрої толерантності та міжкультурного діалогу, що віддавна існують на Закарпатті.

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/News/144394-Vandalom-iakyi-poshkodyv-shabliu-na-pam%E2%80%98iatnyku-Petefi-v-Uzhhorodi-vyivavysia-pensioner-iz-Dnipropetrovskoi-oblasti>

Н. В. Сакір-Молочко,
провідний спеціаліст відділу
ресурсного забезпечення розвитку територій та
з питань державного сектора економіки
Департаменту економічного розвитку
Чернігівської обласної державної адміністрації

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

На засіданні 1 квітня 2015 року Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Основною ідеєю концепції є децентралізація влади.

Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Майже ні в кого не викликає сумнівів те, що децентралізація є досить перспективною ідеєю, реалізація якої може піти на благо держави. Необхідність децентралізації влади в Україні обговорюється вже дуже давно – ще в Конституції Української Народної Республіки 1918 року зазначається, що «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації».

Наразі процес децентралізації влади в Україні є основним з пріоритетних в діяльності органів державної влади. Для його результативного впровадження необхідно розробити цілий арсенал інструментів та методів, за допомогою яких децентралізація влади стане передумовою для досягнення позитивних результатів на практиці. Проте

наразі такі інструменти та методи є малообґрунтованими та недосконалыми.

Для «запуску» механізму децентралізації розроблено та прийнято ряд законів – ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про засади регіональної політики», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ці закони мали дати реальні спеціальні механізми, проте вони є дещо «сирими» і декларативними.

Ускладнює ситуацію недостатня готовність територіальних громад до суттєвого розширення власних повноважень. А саме територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і саме їй належать фундаментальні права місцевого самоврядування.

Проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднана жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу стануть нею за змістом.

Отже, децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних проблем та відстоювання власних інтересів і потреб, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством. Проте виникають сумніви щодо позитивних результатів децентралізації влади в Україні в умовах сьогодення через поспішну розробку пакету законопроектів, що забезпечать процес децентралізації, та через інертність територіальних громад, що отримують широкий спектр повноважень та відповідальності.

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ:
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**
(матеріали круглого столу, 5 березня 2015 р., м. Київ)

М. О. Баймуратов,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету,
Заслужений діяч науки і техніки,
член Конституційної комісії при Президентові України,
доктор юридичних наук, професор

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
ПИТАННЯ ВИБОРУ ФОРМ І МЕТОДІВ**

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорять уже давно, але насправді сам процес вже після Революції гідності потроху рухається у зворотному напрямку – зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади, фінансово та організаційно бідніють територіальні громади. Проте така централізація не вирішує екзистенційних проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджує, що це відбувається через те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Законодавча влада, навпаки, шляхом конституційних перетворень намагається забезпечити принцип повсюдності місцевого самоврядування та принцип субсидіарності при визначенні компетенційних повноважень суб'єктів публічної влади, включаючи й ті ж органи місцевого самоврядування. Разом законодавча і виконавча влада сором'язливо обходять проблему формування дійсної правосуб'єктності територіальних громад, що згідно ст. 140 Конституції України є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а на практиці виступають лише його

рекламним та декоративним елементом, бо лєвова частка повноважень місцевого самоврядування, по-перше, входять в коло делегованих повноважень державної виконавчої влади, і фактично, як би місцевій громаді й не належать, а, по-друге, ці повноваження належать неналежному суб'єктові, тобто такому суб'єкту до формування та легалізації якого територіальні громади не мають ніякого відношення – до виконавчих комітетів місцевих рад, що одноособово формуються сільськими, селищними та міськими головами.

Основною причиною такого стану справ в сфері місцевого самоврядування в Україні є те, що до цих пір законодавець не обрав національну модель місцевого самоврядування, за якої треба вибудувувати систему відносин центральної влади з жителями відповідних територій держави. Таким чином, коло замикається. Більшість політиків та й простих людей починають розуміти, що це зачароване коло можна розірвати винятково не через централізацію, а навпаки, – децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління, саме туди де мешкають люди і де вони продукують свої життєві устремління та домінанти.

Причому слід мати на увазі, що як тільки виникає запитання: на які рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно? От тут і постає питання філософії, ідеології і змісту реформи децентралізації влади.

Для того щоб зрозуміти можливу ідеологію реформи, варто не тільки оцінити нинішню ситуацію і спробувати розібратися, чому існуюча система публічного управління неефективна, але й здійснити відповідний вибір форм і методів реформування публічної влади шляхом децентралізації.

В статутарному аспекті слід зазначити, що в Україні дійсно закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його

діяльності. Але пильний та систематичний аналіз вказаних нормативних джерел виявляє в них одну загальну рису – наявність «розриву» між нормативним закріпленням та практикою реалізації. Дійсно, конституційні засади місцевого самоврядування в Україні є, але вони по великому рахунку суперечать нормативним засадам місцевого самоврядування, хоча б повинні були їм відповідати – бо в Конституції держави закладена громадська модель місцевого самоврядування, а в чинному законодавстві перевагу мають риси державницької моделі. Все це суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (у відповідному національному офіційному перекладі з англійської або французької мов), бо остання, в наслідок цього, не має ніяких шансів закріпитися в нормативному масиві країни бо фактично є антагоністичною тим реаліям, що створені наявним нормативним регулюванням локальної демократії.

Крім того, слід наголосити на тому, що від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів, перманентний розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась не тільки неспроможною до виконання повноважень місцевого самоврядування, а й є його фантомною моделлю.

Такий висновок підтверджується тим, що майже 70 % кількості територіальних громад має населення менше 2 тис. осіб, що об'єктивно суттєво ускладнює надання їм необхідного переліку послуг. При незначній кількості населення у громаді виникають проблеми із наповненістю шкіл, відсутністю дитячих садків, ФАПів, не кажучи вже про те, що бюджет місцевої ради такої громади фактично є майже на 100% заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні є неефективною, економічно і логістично

необґрунтованою, фінансово обтяжливою і не відповідає потребам суспільства. Підсумком є те, що функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Тому в умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так й нормативному рівнях, а саме:

- вирішення проблеми економічної неспроможності переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний фактор. – *Авт.*);

- вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний фактор. – *Авт.*);

- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозованої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний фактор. – *Авт.*);

- необхідність здійснення «компетенційної революції», що обумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо наявність дублювання повноважень, конкуруючу компетенцію та багато засад для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний фактор. – *Авт.*);

- подолання невіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизації, закритості і непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції,

патерналізму у відносинах з населенням (комунікаційно-суб'єктивний фактор. – *Авт.*);

- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий фактор. – *Авт.*);

- подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку (фактор нерозвиненості інфраструктури самої територіальної громади. – *Авт.*);

- ефективний розвиток форм прямої демократії, подолання їх нерозвиненості і відсутності у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (фактор дефіциту партісіпативної демократії. – *Авт.*);

- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний фактор. – *Авт.*);

- подолання складної демографічної ситуації у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів шляхом їх оптимізації (демографічний фактор. – *Авт.*).

Ці фактори, що кожний як сам по собі, так й всі вони у сукупності набувають риси системності та характер соціальних викликів, об'єктивно посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені публічною владою у попередні роки. До них слід віднести:

- конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою;

- наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно з чинним законодавством є лише нормативним фантомом;

- надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їх отримання;

- неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, але й призвела до втрати частини території держави (АРК) та збройного конфлікту (Донецька і Луганська області);

- дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що лежить в основі виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними;

- наявність системного конфлікту між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються у т. зв. «муніципальні права людини».

Вказані основні проблеми лягли в основу конституційної модернізації, основні напрямки якої розробляються сьогодні на рівні Конституційної комісії при Президентові України. Однак слід зазначити, що на шляху реалізації цих напрямків, їх нормування та законодавчого і конституційного закріплення об'єктивно відчувається психологічний опір як з боку територіальних громад, так й з боку можновладців. Це, насамперед, детермінується відсутністю вибору державою оптимальної національної моделі місцевого самоврядування, відсутністю в суспільстві належної інформаційної складової навколо вказаних проблем, а також відсутністю соціальної згоди відносно зазначених питань між різними верствами населення в державі. Дійсно, коли в Україні достатньо сміливо починають говорити про проблеми місцевого самоврядування і

про необхідність їх вирішення, то при озвучуванні вирішення цих проблем (децентралізація повноважень публічної влади, перерозподіл повноважень та ресурсів, надання більшої автономності органам місцевого самоврядування тощо) питання створення просторово та нормативно якісно нової системи органів публічного управління стає каменем спотикання.

Чомусь в Україні як з боку центральної публічної влади, так й з боку територіальних громад прийнято боятися понять «реформа адміністративно-територіального устрою», «укрупнення громад», «ліквідація районів» тощо.

Разом з тим, міжнародний досвід реформ публічної влади свідчить, що перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально є неможливим. Звідсіля виникає універсальність феномену децентралізації, який призначений вирішити перераховані вище проблеми.

Децентралізація є по суті своєю, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії.

Децентралізація може бути регіональною або муніципальною. Представники управлінської доктрини вважають, що найбільш розвиненою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається згори вниз на основі конституції країни. Більш слабкі форми регіоналізму здійснюються не на конституційній основі, а на основі звичайного законодавства. Децентралізація влади може називатися також муніципалізацією. У більшості країн вона приймає форму загального поділу сфер компетенції, що дає місцевій владі право вирішувати місцеві питання, які потрапляють в їх сферу відповідальності та виконання яких супроводжується відповідним фінансово-ресурсним супроводженням та забезпеченням, що здійснюється за рахунок ресурсів, що передаються разом з повноваженнями.

Муніципалізація може мати певні рамки, які встановлюють самі місцеві ради. Більше того, втручання держави в муніципальні справи, як правило, законодавчо обмежується. У таких умовах місцеві органи самоврядування можуть навіть називатися «сепараціоністськими», в тому сенсі, що між місцевим і державним рівнем проходить чіткий інституційний та функціональний розподіл.

При застосуванні феномену децентралізації, насамперед, об'єктивно виникає питання яким чином проводити децентралізацію повноважень, або методом їх деконцентрації, коли повноваження виконавчої гілки влади передаються на рівень територіальних громад і по великому рахунку включаються в коло їх власних повноважень, або методом деволуції – коли зазначені повноваження делегуються центральною виконавчою владою на рівень місцевого самоврядування на відповідний термін.

Класична деконцентрація – це переважно адміністративний концепт, який означає передачу адміністративних функцій на нижчі рівні. У своїй найбільш чіткій формі це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної виконавчої влади на місцевому рівні. Створення, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які певною мірою є незалежними, але підкоряються міністерству у субординаційному аспекті, являють собою типову деконцентрацію. Ще одним важливим типом деконцентрації є т.зв. обмежена муніципалізація, коли місцевій владі передаються деякі державні завдання. Виконання таких завдань відрізняється від того, що зазвичай роблять місцеві влади. По-перше, місцеві ради зазвичай некомпетентні у вирішенні таких питань. По-друге, нагляд і контроль над їх виконанням з боку держави доходить до прямого втручання. В результаті органи місцевого самоврядування та їх посадові особи (міські голови) діють практично як агенти центральної влади на місцях і практично включаються в державну адміністрацію. Такий стан справ склався й в Україні у питанні виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, в процесі якого вони є

підконтрольними і підзвітними органам державної виконавчої влади.

Фактично на сьогодні Україна вже має деволюцію повноважень: делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування виконавчою владою, причому, вони складають 2/3 від загального обсягу всіх повноважень місцевого самоврядування. Крім того, найбільш «дохідні» з них, а саме земельні питання, питання реєстрації комунальної власності, питання встановлення тарифів на комунально-побутові послуги – забираються виконавчою владою з рівня місцевого самоврядування в центр, що наносить нищівний удар по місцевим бюджетам.

Таким чином, можна стверджувати, що найбільш ефективним для України є деконцентрація повноважень виконавчої влади з наступною передачею їх у власні повноваження органів місцевого самоврядування. Важливим у цьому процесі є застосування принципу субсидіарності, який, виконуючи роль ефективного інструментального методу децентралізації, забезпечить як повсюдність місцевого самоврядування, так й його реальність і ефективність.

Згідно з цим принципом соціальні проблеми повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективно: центральна влада повинна грати «субсидіарну» (допоміжну), а не «субординативну» (підрядну) роль, вирішуючи тільки ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані на місцевому / локальному рівні. Звідсіля цей принцип, по-перше, виступає своєрідним «ситом» для виокремлення компетенційних повноважень, що спроможні виконувати органи місцевого самоврядування, що формуються територіальною громадою на локальному рівні соціуму; а, по-друге, він несе в собі великий позитивний потенціал для подальшого розвитку загальної компетенції органів місцевого самоврядування, бо допомагає планувати та освоювати нові сфери діяльності та нові повноваження по мірі зростання фінансової самостійності та спроможності таких органів.

Резюмуючи, слід дійти висновків щодо складності та важливості завдань, що стоять як перед законодавцем у процесі конституційних турбулентностей та змін, так й перед територіальними громадами та їх органами, що повинні на практиці будуть здійснити нові управлінські моделі з формування і реалізації своїх компетенційних повноважень.

Б. В. Бабін,
завідувач сектору розвитку парламентаризму
Інститут законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Сьогодні у вітчизняній теорії та практиці державотворення зростає увага до категорії децентралізації. Зважаючи на певну спекулятивність використання відповідного терміну та враховуючи встановлення у ст. 132 Конституції України серед засад територіального устрою України поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади¹, необхідно узагальнити світовий досвід використання категорії децентралізації (англ. *decentralisation*) у конституційно-правових моделях державності. Така мета цього дослідження має бути реалізованою як у порівняльному аналізі конституційно-правових механізмів, так й у визначенні еволюції конституційно-правових підходів до феномену децентралізації, герменевтичного тлумачення відповідних конституційних актів.

Питанням децентралізації обіймалися вітчизняні теоретики права та адміністративісти, зокрема О. М. Бабич, Р. А. Колишко та В. В. Тісногуз², фахівці у сфері державного

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР у поточній редакції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

² Бабич О. М. Організаційно-правові засади децентралізації виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бабич Олександр Михайлович. – К., 2013. – 19 с. ; Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Колишко Родіон Анатолійович. – К., 2003. – 209 арк. ; Тісногуз В. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тісногуз Вікторія Василівна. – Ірпінь, 2008. – 205 арк.

управління – К. О. Линьов, А. П. Лелеченко, Р. В. Сметанін та ін.¹, політології – А. С. Матвієнко, В. Є. Панова, М. В. Харитончук, А. О. Хмельников та ін.² та економіки – І. С. Волохова, М. І. Деркач, А. С. Гавриленко, А. О. Козенко, М. І. Стегней та ін.³. Втім, у роботах вказаних авторів іноземний досвід досліджувався у контексті огляду практичних адміністративних, самоврядних, фінансових механізмів, без аналізу відповідного виміру іноземного конституціоналізму.

З досліджених конституційних актів уперше термін «децентралізація» зустрічається у Конституції Оттоманської імперії 1876 р., преамбула якої серед принципів розбудови

¹ Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна. – К., 2005. – 197 арк. ; Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Линьов Костянтин Олександрович. – К., 2004. – 196 арк. ; Сметанін Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Сметанін Роман Вікторович. – Донецьк, 2010. – 177 арк. ; Хмельников А. О. Децентралізація як механізм модернізації політичного менеджменту на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Хмельников Артем Олександрович. – Д., 2012. – 19 с.

² Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Матвієнко Анатолій Сергійович. – К., 2010. – 20 с. ; Панова В. Є. Регіональна політика держав Європейського Союзу в контексті забезпечення децентралізації в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Панова Вікторія Євгенівна. – К., 2010. – 20 с. ; Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Харитончук Микола Васильович. – К., 2000. – 174 арк.

³ Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія / Волохова Ірина Семенівна. – О. : Атлант, 2014. – 461 с. ; Гавриленко А. С. Децентралізація як модель державного регулювання національної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Гавриленко Анна Сергіївна. – К., 2013. – 20 с. ; Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія / Деркач Микола Іванович. – Д. : Стиль, 2011. – 419 с. ; Козенко А. О. Вертикальне вирівнювання в умовах бюджетної децентралізації в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Козенко Аліна Олександрівна. – К., 2014. – 20 с. ; Стегней М. І. Сталий розвиток кілььських територій в умовах децентралізації: від теорії до практики : / Маріанна Стегней. – Мукачево : Швець В. Д., 2014. – 483 с.

відповідної держави встановлює «адміністративну децентралізацію в провінціях, захищаючи, в той же час, вирішальні дію і владу центрального уряду»¹. Це єдина знайдена згадка про децентралізацію у конституційних актах до Конституції УНР 1918 р., яка у ст. 5 розділу I констатувала, що «не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»².

Додамо що на той час категорія децентралізації в Україні того часу була поширена у контексті політичних дискусій, про що свідчить брошура В. Грищинського, видана у Катеринославі в 1917 р.³ Пізніше, у тоталітарному проекті Конституції Української Держави, запропонованому М. Сціборським у 1939 р., у ст. 1 розділу X визначалося, що навіть «стоючи на засаді тотальности, інтегралізму й централізації в державному управлінню, держава водночас допускає здорові форми децентралізації й участь населення в місцевій самоуправі»⁴. На той період категорію децентралізації вже було використано у низці чинних конституцій.

Так, у ст. 108 Конституції Румунії 1923 р. адміністративну децентралізацію визначено як основу для законів з питань формування установ департаментів і комун (водночас цією статтею передбачалося обрання рад департаментів і комун населенням, що свідчило про застосування категорії децентралізації щодо місцевого та регіонального

¹ The Basic Law (Kanun-e Esasi) of the Ottoman Empire (7th Zil'hijjah 1293 / December 23, 1876) // *Constitutionalism in Islamic Countries* / Rainer Grote, Tilmann J. Roder. – L. : Oxford University Press, 2012. – P. 321-337.

² Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

³ Грищинський В. Космополітизм і Космополіти; Децентралізація сучасної держави / В. Грищинський. – Катеринослав : [б.в.], 1917. – 32 с.

⁴ Нарис Проекту Основних Законів (Конституції) Української Держави : опрацював М. Сціборський [вересень 1939] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/04/1939.html>

самоврядування)¹. Водночас Конституція Греції 1927 р. у ст. 108 глави Х «Адміністративна автономія та децентралізація» вказувала, що «управління в державі будується за системою децентралізації, щоб державна влада була в найбільш широкій мірі доступна громадянам і щоб питання адміністративного порядку вирішувалися якнайшвидшим чином на основі найбільшої відповідності з умовами їх місцевого життя»². Цей підхід є відмінним, адже стосується не виборних представницьких органів, а виконавчих адміністративних структур.

Згадки про децентралізацію містив Колоніальний акт Португалії 1930 р., що на конституційному рівні визначив у цій державі принципи взаємодії метрополії та її колоній. За ст. 26 акту колоніям гарантувалася адміністративна децентралізація і фінансова автономія, «сумісні з політичною конституцією Португальської республіки, зі ступенем їх розвитку та з їх власними ресурсами»; при цьому передбачалася як мінімум політична єдність кожної колонії, забезпечена єдиною столицею та органом управління (урядом) колонії. За ст. 36 цього акту метрополія мала реалізовувати вплив на економічні режими колоній з урахуванням принципу децентралізації³. Цей підхід нагадує норми Конституції Оттоманської імперії 1876 р. щодо децентралізації підконтрольних територій.

У Конституції Чилі 1925 р. у главі «Адміністративна децентралізація» в ст. 107 вказувалося, що закони будуть поступово передавати органам провінції або органам громади адміністративні повноваження і права, якими користуються зараз інші органи, з тим щоб провести децентралізацію внутрішньої адміністративної системи. Водночас вказувалося, що «загальні служби держави будуть децентралізовані шляхом

¹ Constitutia Romaniei din 29 martie 1923 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitutia.ro/const1923.htm>

² Syntagma tes Hellenikes Demokratias [Constitution of the Hellenic Republic, 2 of June 1927] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf>

³ Portuguese Colonial Act on 8 June, 1930 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_Colonial_Act

утворення зон, встановлюваних законами»¹. У цьому акті децентралізація розглядається як перспектива, а не поточна практика конституційних відносин.

Згідно ст. 5 Конституції Італії 1947 р. республіка, єдина та неподільна, визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах; пристосовує принципи і методи свого законодавства до завдань автономії і децентралізації². Цей підхід до децентралізації свідчить про її розуміння у двох формах: як територіальної децентралізації автономій та галузевої децентралізації органів влади.

Конституція Уругваю 1951 р. використовувала категорію децентралізації у форматі інституту децентралізованих служб (ісп. *servicios descentralizados*) більш детально, про це містяться згадки більш ніж у 30 статтях вказаного акту. За цими нормами децентралізовані служби були складовою державного управління та державної служби, поряд із департаментами, автономними установами та іншими публічними органами, але не входили до системи виконавчої влади. Ці служби очолювалися директоратами або радами (тобто перебували під колегіальним управлінням), члени яких обиралися парламентським шляхом – нижньою палатою із обов'язковим представленням як більшості так і опозиції та наступним затвердженням Палатою Сенаторів. За ст. 186 така модель управління не могла запроваджуватися у сферах пошти і телеграфу, управління митницями та портами, охорони народного здоров'я, хоча й там закон міг надати органам управління «відому ступінь самостійності, сумісну з контролем з боку виконавчої влади». За ст. 199 конституції 1951 р. виконавча влада могла надавати рекомендації директоратам або радам децентралізованих служб, але право

¹ Constitution of the Republic of Chile, 1925 (As Amended) / Pan American Union. – Wash. : General Secretariat, Organization of American States, 1962. – 29 p.

² Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ext.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf>

на обов'язкові вказівки цим службам мала лише верхня палата парламенту¹.

У ст. 27 глави IV Конституції ДСР Шрі-Ланка 1978 р. серед керівних принципів державної політики було вказано на зміцнення і розширення державою демократичних принципів управління і демократичних прав народу шляхом «децентралізації управління та надання народу всіх можливостей та прав брати участь у житті держави і управлінні на всіх рівнях»². Таке ставлення до децентралізації можна вважати суто декларативним.

У Конституції Бразилії 1988 р. децентралізований характер адміністративного управління «за участю суспільства і, зокрема, участі трудящих, роботодавців та пенсіонерів» запроваджується у ст. 194 щодо організації соціального забезпечення; у ст. 204 до критеріїв фінансування соціальної допомоги віднесено політико-адміністративну децентралізацію з координацією і встановленням загальних правил на федеральному рівні, та, окремо – участь населення за посередництвом представницьких організацій у формуванні політики та контролі на всіх рівнях. За ст. 198 цієї конституції єдина система публічних служб охорони здоров'я, інтегрованих у регіональну та ієрархічну мережу, організується в умовах «децентралізації з єдиним державним управлінням у кожній сфері», й окремо – за участі громад (*порт. comunidade*)³.

У ст. 90 Конституції Гвінеї 1990 р. вказано, що закон забезпечує децентралізацію допомогою передачі повноважень, ресурсів і коштів територіальним одиницям у вигляді префектур, міських та сільських громад, які «незалежно

¹ Constitution of the Republic of Uruguay, 16 of December, 1951 / by Pan American Union. – Wash. : Literary Licensing, LLC 2013. – 64 p.

² Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka [on 7 September 1978] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/1978ConstitutionWithoutAmendments.pdf>

³ Constitution of the Federative Republic of Brazil on October 5, 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>

управляються обраними радами під контролем держави, яка стоїть на варті національних інтересів і поваги до закону»¹. Такий підхід до децентралізації узагалі ставить її у формат принципу розбудови місцевого самоврядування.

У Конституції Перу 1993 р. питання децентралізації отримують різні виміри. За її ст. 9 виконавча влада відповідає за розробку та управління стандартами охорони здоров'я в плюралістичній, децентралізованій формі, щоб створити для кожного можливість рівного доступу до послуг охорони здоров'я, за ст. 16 – як освітня система, так і державні приписи щодо неї мають бути децентралізованими, децентралізацію бюджетного процесу передбачено у ст. 77. Таке галузеве розуміння децентралізації є подібним запровадженому в Конституції Бразилії. У ст. 39 Конституції Перу передбачено існування державних децентралізованих установ (ісп. *organismos descentralizados*), у ст. 77 – державних децентралізованих органів (ісп. *instancias descentralizadas*), а ст. 82 визначає відомство Генерального Контролера – як децентралізовану організацію (ісп. *entidad descentralizada*) публічного права, що користується автономією згідно з відповідним законом². Таке розуміння децентралізації як колегіальності в управлінні органом та його автономії від управлінської практики уряду є подібним до розуміння децентралізації у згаданій Конституції Уругваю 1951 р.

Але Конституція Перу при цьому приділяє питанням децентралізації й окремий розділ XIV, у ст. 188 якого децентралізація визначається, як форма демократичної організації і обов'язкова, постійна політика держави, невід'ємною метою якої є сталий розвиток країни. Процес децентралізації за цією нормою має здійснюватися поетапно, прогресивно та впорядковано за критеріями адекватного

¹ Fundamental Law of the Second Republic of Guinea on December 23, 1990 [Constitution of Guinea, 1990] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitutionnet.org/files/Guinea%20Constitution%201990.pdf>

² Political Constitution of Peru Enacted on 29 December, 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www4.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

розподілу повноважень та передачі ресурсів державної влади місцевим та регіональним владам. При цьому повноваження державних та автономних органів та бюджетні повноваження республіки мають бути децентралізованими відповідно до закону. Слід додати що за ст. 43 цієї конституції форма управління державою є «унітарною, представницькою та децентралізованою, організованою за принципом розподілу влади», а за її ст. 32 питання щодо процесу децентралізації республіки можуть виноситися на референдум.

Децентралізація у ст.ст. 189–199 Конституції Перу розуміється як поєднання регіоналізації, тобто виборного формування регіональної влади на базі попередніх адміністративних одиниць, встановленням компетенції регіональної влади та її майнових і управлінських прав, визначення статусу, повноважень, майнових та управлінських прав місцевої виборної влади (муніципалітетів); вказаними нормами передбачено схвалення спеціального законодавства про децентралізацію. Перехідні положення Конституції Перу 1993 р. передбачали здійснення відповідної децентралізації до 1995 р.

Конституція Аргентини в редакції 1994 р. також передбачає існування децентралізованих органів публічної адміністрації але увагу цьому інституту не приділяє¹. Цікаво, що Конституція Провінції Буенос-Айрес (Аргентина) 1994 р. у ст. 55 та ст. 166 згадує про «децентралізовані структури» (ісп. *entes descentralizados*) які є публічними структурами, зокрема підлягають нагляду Захисника народу (омбудсмена), здійснюють управлінські функції та можуть з цього приводу залучатися до адміністративного судового процесу².

Конституція Республіки Чад 1996 р. у ст. 2 запроваджує категорію децентралізованих територіальних колективів

¹ National Constitution of the Argentine Republic ; General Constituent Assembly, city of Santa Fe, August 22, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/ argen94_e.html

² Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 13 septiembre, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion.php>

(фр. *collectivités territoriales décentralisées*) та гарантує їх автономію. Повноваження децентралізованих територіальних колективів визначаються конституцією як відмінні від компетенції держави та визнаються у сферах дошкільного виховання (ст. 36), контролю сімейного благополуччя родини (ст. 37), підтримки виховання дітей (ст. 38), створення умов для розвитку і благополуччя молоді (ст. 39), охорони навколишнього середовища (ст. 48). До 2005 р. у цій конституції діяла норма, за якою верхня палата парламенту Чада – Сенат шляхом непрямих виборів за участю радників регіонів, департаментів і муніципалітетів мав представляти саме децентралізовані територіальні колективи (ст. 110).

Питання децентралізованих територіальних колективів спеціально регламентовано у розділі XI Конституції Чаду 1996 р.; за ст. 203–213 цього акту такі колективи мають формат сільських спільнот, комун, департаментів та регіонів із набуттям статусу юридичної особи та гарантіями їх адміністративної, фінансової, спадкової, економічної, культурної та соціальної автономії; такі колективи мають управлятися виборними місцевими асамблеями, що мають формувати місцеву виконавчу владу. Конституція встановлює ключові повноваження децентралізованих колективів та їх податкову компетенцію; водночас держава зберігає повноваження призначати голів цих колективів, контролювати їх гармонійний розвиток; на традиційне (племінне) керівництво покладається обов'язок підтримки дій децентралізованих територіальних колективів (ст. 215)¹.

Конституція Венесуели 1999 р. вкрай широко використовує категорію децентралізації; у преамбулі стверджується про «демократичне, представницьке, народне, багатоетнічне і багатокультурне суспільство в правовій, федеральній і децентралізованій державі»; у ст. 16 передбачено, що політико-територіальний поділ Венесуели

¹ Constitution of the Republic of Chad, adopted on 31 March 1996, promulgated on 14 April 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/cha117286E.pdf>

регулюється органічним законом, який гарантує муніципальну автономію і політико-адміністративну децентралізацію та може передбачати створення федеральних територій в певних районах штатів шляхом місцевого референдуму, або надання федеральній території статус штату, закріпивши за нею повністю або частково відповідну територію (територія Венесуели складається з штатів, столичного району, районів федерального підпорядкування і федеральних територій).

У ст. 158 Конституції 1999 р. децентралізацію визначено як національну політику, що має на меті «поглиблення демократії шляхом зближення влади і населення і шляхом створення кращих умов як для здійснення демократії, так і для ефективного та своєчасного виконання державних завдань», за ст. 157 цього акту Національна асамблея (парламент) може з метою децентралізації відносити до компетенції муніципій або штатів певні питання, що знаходяться у віданні загальнонаціональних органів. Водночас ця Конституція розуміє децентралізацію не лише як передачу повноважень центральної влади владі штатів або муніципій, але й як розподіл компетенції самих штатів (ісп. *estados*) та муніципій (ісп. *municipio*).

Так, за ст. 165 цього акту штати за встановленою ними процедурою мають децентралізувати і делегувати муніципії служби та питання своєї компетенції, які муніципії зможуть самостійно утримувати і вирішувати, а також передати їм управління відповідними засобами. Водночас, «з метою сприяння децентралізації управління муніципії, розвитку участі громадян в управлінні та покращення роботи громадських служб» закони щодо муніципій мають передбачати можливості та умови для створення інших місцевих одиниць в межах території однієї муніципії порядок надання їм коштів та засобів. При цьому створення таких одиниць повинно спиратися на ініціативу мешканців, вони можуть мати форму парафій (ісп. *parroquias*) або іншу форму.

За ст. 184 конституції 1999 р. передбачено, що штати і муніципії мають здійснювати децентралізацію підвідомчих

їм служб і передати їх населеним пунктам та об'єднанням мешканців, отримавши при цьому від останніх попередню гарантію, що вони в змозі надавати такі послуги. Це стосується питань:

- охорони здоров'я, освіти, житла, спорту, культури, соціальних програм, навколишнього середовища, обслуговування індустріальних зон та міських районів, охорони житла, будівництва та надання комунальних послуг;

- висування громадами та громадянами (через об'єднання та неурядові організації) пропозицій органам штатів і муніципій щодо фінансування у сферах будівництва, соціальних програм і комунальних послуг;

- участі у громадському господарстві: кооперативах, ощадних касах, касах взаємодопомоги та ін.;

- участі трудящих та громад в управлінні державними підприємствами;

- створення організацій, кооперативів і муніципальних підприємств сфери обслуговування та надання їм підтримки;

- створення нових «суб'єктів децентралізації» на рівні парафій, населених пунктів, мікрорайонів та об'єднань мешканців «з метою забезпечення принципів взаємної відповідальності в державному управлінні на рівні муніципій і штатів і з метою розвитку процесів самоврядування та спільного управління у сфері надання комунальних послуг та контролю за цією діяльністю в штатах і муніципіях»;

- встановлення співпраці з виправними установами.

Також Конституція Венесуели 1999 р., як і наведені акти Бразилії та Перу, згадує про децентралізацію як форму існування окремих галузей. За її ст. 84 національна система охорони здоров'я носить міжгалузевий характер та є децентралізованою й заснованою на участі членів суспільства, що включає систему соціального забезпечення; водночас при цьому майно і публічні заклади цієї системи охорони здоров'я є власністю держави і не можуть бути приватизовані. За ст. 272 конституції 1999 р. пенітенціарні заклади мають децентралізовану структуру, знаходяться у веденні урядів

штатів або муніципій та «можуть самостійно встановлювати режим утримання під вартою». У ст. 300 передбачено можливість утворення децентралізованих підприємств з метою розвитку соціальної та виробничої діяльності, «забезпечення раціонального відтворення державних соціально-економічних ресурсів, які в них вкладені»¹.

Можна вважати, що таке широке використання категорії децентралізації у Конституції Венесуели зумовлено соціалістичним характером її державного устрою і тому носить у собі елемент політичної декларативності.

Конституція Східного Тимору 2002 р. у ст. 5 «Децентралізація» відзначає, що у сфері територіальної організації держава керується принципом децентралізації публічної адміністрації, за яким особливості різних територіальних рівнів та адміністративні компетенції відповідних органів мають встановлюватися законом, при цьому для анклави Амбено і Атауро встановлено особливий адміністративний і економічний режим. У ст. 156 цього акту відзначено, що закони, що змінюють Конституцію, мають поважати принцип адміністративної деконцентрації та децентралізації. Крім того, ця конституція передбачає бажаність загального децентралізованого управління за участю зацікавлених осіб щодо національної служби охорони здоров'я (ч. 3 ст. 57)².

Конституція Центральноафриканської Республіки 2004 р. обмежується закріпленням у повноваженнях парламенту (Національної Асамблеї) законотворчої діяльності з питань децентралізації та регіоналізації (ст. 61)³. Варто вказати

¹ Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, adoptada el 15 de diciembre de 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_-_36.860.pdf

² Constitution of the Democratic Republic of East Timor entered into force on 20 May 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.constitution.org/cons/east_timor/constitution-eng.htm

³ Central African Republic's Constitution of 2004 with Amendments through 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf

що у низці розглянутих конституцій децентралізація та регіоналізація розглядаються як пов'язані між собою, але не тотожні категорії.

У ст. 112 Конституції Іраку 2005 р. вказано, що федеративна система цієї республіки включає в себе як децентралізовані столицю, регіони та провінції (англ. *regions and governorates*) так і місцеві адміністрації. За змістом цієї конституції саме регіони, такі як Курдістан, є повноцінними суб'єктами федерації з правом на власну конституцію, правову систему та регіональну владу, розподілену на гілки; водночас у ст. 115 за одною чи декількома провінціями передбачено право перетворитися у регіон шляхом референдуму.

Ті провінції, що не стали регіоном або його частиною, мають складатися з районів, підрайонів та сіл; вони отримують «широкі адміністративні та фінансові повноваження, що дозволяють їм вирішувати власні справи відповідно до принципу адміністративної децентралізації; це має бути організовано законом»; Рада провінції обирається населенням а її губернатор – Радою провінції. Рада провінції має власні фінансові ресурси та не є підконтрольною або підпорядкованою будь-якому федеральному міністерству або установі (ст. 118). Ст. 119 Конституції 2005 р. дозволяє передача повноважень федеральної влади властям провінцій і навпаки за згоди обох сторін та дотримання закону.

Водночас перехідна Конституція Непалу 2007 р. у ст. 139 «Положення про місцеве самоврядування» вказує що вибори органів місцевого самоврядування мають забезпечити не тільки максимальну участь народу в управлінні країною, але й розвиток демократії, заснованої на принципах децентралізації і народовладдя¹.

За ст. 283 Конституції Таїланду 2007 р. слід законодавчо забезпечити план і процедуру децентралізації, які приписують розмежування повноважень та обов'язків і

¹ Interim Constitution of Nepal, 2063 (2007) amended by the first to eighth Amendments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccd.org.np/publications/2010-10-13-NEPAL_Interim_Constitution_8amd.pdf

розподіл фінансування між центральними адміністраціями, адміністраціями провінцій та місцевими урядовими організаціями, та між цими місцевими організаціями з урахуванням збільшення обсягу розподілених повноважень в залежності від можливостей кожного типу місцевих урядових організацій. Для цього законом має бути встановлена система експертизи та оцінки спеціальним комітетом, що складається з представників зацікавлених урядових агенцій, представників місцевих урядових організацій та кваліфікованих фахівців у рівному числі. При цьому місцеві урядові організації, за ст. 284 цієї конституції, складаються з місцевих асамблей, що обираються населенням, та місцевих урядових комітетів, які мають обиратися населенням або асамблеями. За ст. 303 цієї конституції відповідний закон, що визначає плани і процес децентралізації мав бути підготовленим та схваленим після перших загальних виборів згідно з цією конституцією¹, тобто децентралізація розглядається у цьому акті як перспективний процес, а не як поточна реальність.

За Конституцією Республіки Мальдіви 2008 р. під децентралізованим управлінням (адмініструванням) (англ. *decentralised administration*) у ст. 230 передбачає форму управління адміністративними одиницями, за якою закон має врегулювати утворення Президентом держави виборчих округів, посад, острівних, атольних та міських рад, вибори їх членів населенням та керівництва рад цими органами; за ст. 298 такі вибори мали відбутися протягом року після прийняття цієї конституції². Вжиття категорії децентралізації у цьому випадку також носить риси муніципально-правового регулювання.

¹ Constitutional of the Kingdom of Thailand B.E.2550 (2007), enacted on the 24th Day of August B.E. 2550; being the 62 Year of the Present Reign [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html>

² Constitution of the Republic of Maldives, 2008 ; functional transl. by Dh. Hussain at the Request of Ministry of Legal Reform, Information and Arts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.presidencymaldives.gov.mv/Documents/ConstitutionOfMaldives.pdf>

У Конституції Південного Судану 2011 р. децентралізація є багаторазово вживаною категорією. Так, у преамбулі цього акту вказано про потребу встановлення децентралізованої демократичної багатопартійної системи управління, а у ст. 1 – про управління державою на основі децентралізованої демократичної системи, із згадкою про поліетнічний, мультикультурний, багатомовний, поліконфесійний багаторасовий характер суспільства. За ст. 36 усі рівні державної влади мають керуватися принципами децентралізації і передачі влади людям через відповідні рівні державного управління, де вони можуть найкращим способом вирішувати і передавати їх справи. У ст.ст. 47, 49, 55, 59, 86, 99, 104, 108, 168 цієї конституції згадується децентралізована система управління (англ. *decentralized system of governance*), яка запроваджується у Південному Судані та полягає у встановленні державної влади на національному рівні, рівні штатів, місцевому рівні, запровадженні конституційних принципів вертикальної та горизонтальної взаємодії між вказаними владами (зокрема, заборона прямої взаємодії між національною та місцевою владою без залучення влади штату, встановлення автономії влади на усіх її рівнях, обов'язків співробітництва та формату вирішення спірних питань), розподіл публічних коштів.

Забезпечення децентралізованої системи управління є одною з функцій Президента Південного Судану, що закріплено навіть у присязі Президента та Радників Президента цієї держави. При цьому Конституція 2011 р. передбачає існування на рівні десяти штатів, керованих на основі децентралізації (ст. 161) виборних рад але уникає питання формування виконавчої влади штатів. На місцевому рівні передбачено існування міських та сільських рад відповідно до законодавства штатів; для забезпечення децентралізації влади на місцевому рівні при Президентові держави утворюється Рада місцевої влади (ст. 165).

Цікаво, що згідно ст.ст. 155-158 Конституції Південного Судану Національна поліцейська служба, Національна

тюремна служба, Національна служба охорони диких тварин та Національна служба пожежної охорони визначаються як децентралізовані професійні служби. Водночас передбачено дію цих служб на «усіх рівнях влади» та призначення керівників цих служб на національному рівні Президентом за поданням уряду; ніяких згадок про участь влади штатів, місцевої влади або громадських структур у формуванні цих служб розглянута конституція не містить¹.

Відповідно до ч. 4 ст. 1 Конституції Марокко 2011 р. територіальна структура королівства є децентралізованою та ґрунтується на «прогресивній регіоналізації» (фр. *régionalisation avancée*). Призначені центральною владою валі регіонів, губернатори префектур та провінцій під керівництвом відповідних міністерств координують та контролюють діяльність «деконцентрованих» (фр. *déconcentrés*) служб центральної адміністрації, та водночас «допомагають головам територіальних одиниць, особливо головам рад регіонів у впровадженні планів і програм розвитку» (ст. 145)². Категорія деконцентрації у конституціях сучасності майже не зустрічається, тому важко визначити її відмінність від децентралізації у випадку Марокко.

У ст. 131 Конституції Сирії 2012 р. вказано на організацію одиниць місцевої адміністрації на принципі децентралізації повноважень та обов'язків. Відносини між такими одиницями і центральною владою, їх повноваження, фінансові доходи і контроль над діяльністю цих одиниць, порядок призначення або обрання їх голів, їх повноваження і повноваження глав управлінських підрозділів цих одиниць мають бути законодавчо забезпеченими, водночас конституція 2012 р. закріплює принцип загального, таємного, прямого і рівного

¹ Transitional Constitution of the Republic of South Sudan on 7 July 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sudantribune.com/IMG/pdf/The_Draft_Transitional_Constitution_of_the_ROSS2-2.pdf

² Dahir № 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution le Royaume du Maroc [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.maroc.ma/en/system/files/documents_page/bo_5964bis_fr_3.pdf

обрання рад одиниць місцевої адміністрації¹. Вказані норми в умовах війни в Сирії носять здебільшого програмний характер.

Конституція Єгипту 2012 р. передбачала у ст. 183 можливість утворення особливих адміністративних одиниць (відмінних від загальної системи губернаторств, провінцій, міст, районів і сіл) зі статусом юридичних осіб, якщо це буде передбачено законом, у спосіб підтримки децентралізації, надання адміністративним одиницям прав у сфері місцевих послуг і можливостей, удосконалення та керування відповідними процесами². Водночас Конституція Єгипту 2014 р. вже не згадує про можливість утворення особливих, децентралізованих, одиниць; у її ст. 176 констатується, що держава забезпечує підтримку адміністративної, фінансової та економічної децентралізації в усій країні. При цьому передбачено законодавче врегулювання методів посилення повноважень адміністративних одиниць щодо забезпечення, покращення та ефективного управління публічними установами із встановленням графіку передачі повноваження і бюджетів місцевим адміністративним одиницям³.

За ст. 14 Конституції Тунісу 2014 р. «Децентралізація» «держава зобов'язується зміцнювати децентралізацію і застосувати її в усій країні в рамках єдності держави». У ст. 131 цього акту вказано, що місцеве управління ґрунтується на децентралізації, яка досягається через існування системи органів місцевого управління, що складається їх муніципалітетів, округів і районів відповідно до закону; при цьому закон може передбачати створення особливих місцевих органів влади. За ст. 136 «Мета децентралізації» центральний

¹ Constitution of the Syrian Arab Republic on 26 February 2012, English translation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.scribd.com/doc/81771718/Qordoba-Translation-of-the-Syrian-Constitution-Modifications-15-2-2012>

² Constitution of the Arab Republic of Egypt on 26 December, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sis.gov.eg/newvr/theconstitution.pdf>

³ Constitution of The Arab Republic of Egypt, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>

уряд має надавати місцевій владі додаткові ресурси для «збалансованого та організованого дотримання принципу солідарності». При цьому центральний уряд має домагатися досягнення балансу між місцевих доходами і витратами та може територіально розподіляти частку доходів від використання природних ресурсів для підтримки регіонального розвитку. Згідно ч. 2 ст. 146 цієї конституції місцеві органи влади мають компетенцію встановлювати зарубіжні відносини партнерства та децентралізованого співробітництва¹. Останній варіант вжиття категорії децентралізації узагалі важко співвіднести з відповідною практикою транскордонного співробітництва будь-якої держави.

Як ми вже побачили, згадки про децентралізацію на конституційному рівні сьогодні властиві насамперед для держав Латинської Америки, Азії та Африки. Водночас можна зустріти цікаві згадки про децентралізацію в актах конституційно-правового забезпечення статусу автономних утворень унітарних держав Європи. Як приклад слід навести Статут області Лаціо, затверджений законом Італії № 346 у 1971 р. У п.п. 11, 12 ст. 6 Статуту до повноважень Обласної ради Лаціо віднесено: заохочення комунальної децентралізації (іт. *decentramento comunale*) та визначення повноважень, що передаються провінціям, комунам і місцевим установам області як органам адміністративної децентралізації (іт. *decentramento amministrativo*)².

У ст. 34 Статуту вказується на роль органів децентралізації комун (іт. *organi di decentramento*) у профспілковій діяльності. За ст. 41 Статуту Область має заохочувати реорганізацію місцевих установ, у тому числі у формах об'єднання та децентралізації, з метою сприяння участі громадян в управлінні установами та публічними службами, яке найбільш відповідає потребам

¹ Constitution of the Tunisian Republic adopted on 26 January 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.constitutionnet.org/files/2014.01.26_-_final_constitution_english_idea_final.pdf

² Statuto della Regione Lazio approvato con Legge il 22 maggio 1971, n. 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?artid=302

зацікавлених колективів. У ст. 48 міститься згадка про потребу спрямованості структури владних установ Області на більш широку децентралізацію; ст. 43 цього акту передбачає наявність «децентралізованих відділень» спеціального владного органа Області з контролю за актами комун та інших місцевих установ. Таке ставлення до децентралізації як форми територіального розподілу функцій місцевого самоврядування нагадує пізнішій та вищенаведений досвід Венесуели.

Слід додати, що у ст. 37 Статуту про автономію Каталонії, затвердженому Органічним законом Іспанії 1979 р. № 4, вказано що Виконавча рада (уряд) автономії як колегіальний орган управління з виконавчими та адміністративними функціями має розміщувати власні органи, служби та відділення в різних містах Каталонії «на основі критеріїв децентралізації, деконцентрації та координації функцій»¹. Чинний Статут автономії Каталонії 2006 р. у ст. 71 встановлюючи правові рамки діяльності Адміністрації уряду (Женералітата), вказує що вона виконує свої функції на території відповідно до принципів розосередження і децентралізації; при цьому мають бути законодавчо забезпеченими «варіанти функціональної децентралізації..., які може приймати Адміністрація».

У ст. 97 цього Статуту визначено Раду юстиції Каталонії як орган управління судової влади Каталонії, що виступає в якості децентралізованого органу Генеральної ради судової влади Іспанії. Водночас у ст. 86 цього акту передбачено право населених пунктів, які в рамках муніципального округу являють собою окремі житлові масиви, утворювати децентралізовані муніципальні одиниці; при цьому закон Каталонії повинен забезпечити їм децентралізацію, визначити механізми проведення заходів і надання послуг, що входять до сфери їх компетенції². Таким чином децентралізація у Каталонії

¹ Statuto di Autonomia della Catalogna : Legge Organica 4/1979, del 18 dicembre 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/es/zCatalogna_sin.pdf

² Di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna : Legge organica 6/2006, del 19 luglio, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_italia_100506.pdf

розглядається у муніципальному, адміністративному та галузевому вимірах водночас.

Також, розглядаючи акти про автономні одиниці унітарних держав, варто вказати на Акт Філіппін про Автономний регіон Мусульманське Мінданао 2001 р. За цим документом уряд при взаємодії з автономним регіоном має дотримуватися політиці щодо регіональної або місцевої автономії і децентралізації (ст. 1)¹.

Отже слід вказати, що децентралізація, як інститут (категорія) конституціоналізму має різні, варіативні тлумачення та розуміння, втілені у національних конституційних механізмах. Зокрема, децентралізація:

- розглядалася у імперських державах як принцип відносно прогресивної організації публічного управління у колоніях та залежних територіях із збереженням влади над ними (конституція Османської імперії, Колоніальний акт Португалії);

- розуміється як форма організації регіонального й місцевого врядування виборними органами та делегування цим органам повноважень центральної влади; тим самим децентралізація стає близькою до категорій автономізації (конституції Італії 1947 р., Іраку 2005 р., Єгипту 2012 р.), до поєднання регіонального та місцевого самоврядування або регіоналізації (конституції Румунії 1923 р., Гвінеї 1990 р., Перу 1993 р., Чад 1996 р., Таїланду 2007 р., Сирії 2012 р., Єгипту 2014 р.) або до місцевого самоврядування як такого (конституції Непалу 2007 р., Мальдівів 2008 р., Тунісу 2014 р.);

- тлумачиться як перерозподіл повноважень регіональної влади та муніципальних повноважень на більш дрібних рівнях самоорганізації (конституція Венесуели 1999 р., статут Каталонії 2006 р.);

- розуміється як більш ефективний територіальний розподіл компетенції державної влади без вирішальної

¹ Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao on March 31, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://car.neda.gov.ph/ra-9054-an-act-to-strengthen-and-expand-the-organic-act-for-the-autonomous-region-in-muslim-mindanao-2001/>

ролі виборних регіональних або муніципальних структур (конституції Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

- розуміється як колегіальність окремого галузевого органу влади, установи, структури, що виконує публічні управлінські функції та водночас як його адміністративна автономність від загальної управлінської практики уряду, наявність у нього регіональних та місцевих структур (конституції Уругваю 1951 р., Бразилії 1988 р., Перу 1993 р., Венесуели 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.);

Часто децентралізація залишається лозунгом, декларацією у конституційних актах сучасних держав (конституції Шрі-Ланки 1978 р. Центральноафриканської Республіки 2004 р., Марокко 2011 р. та ін.). Узагалі варто помітити поширення використання категорії децентралізації у конституційних актах XXI ст., часто таке використання відбувається без особливої потреби (окремі норми конституції Тунісу 2014 р. та ін.). Крім того у конституційних актах є можливим використання водночас декількох наведених тлумачень децентралізації (насамперед у випадках поєднання в конституціях вимог щодо децентралізації регіонів та органів/установ). У конституціях децентралізація часто розглядається як віддалена або програмна перспектива, а не як поточна практика (інститут) конституційних відносин.

Формат інтерпретації децентралізації у вітчизняних конституційних процесах має стати предметом окремих досліджень. З вищенаведеного чітко випливає, що загальноприйнятної інтерпретації феномену децентралізації у сучасному конституціоналізмі не існує, тому український законодавець може розвивати у національному праві відповідний інститут на власний розсуд, виходячи з практичних реальних потреб у врегулюванні конституційно-правових відносин.

О. В. Батанов,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України, доктор юридичних наук, професор

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ДОКТРИНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА У СУЧАСНОМУ СВІТІ

На нинішньому етапі розвитку світової цивілізації суспільство переживає процеси трансформації всіх сфер людського життя, у якому всеохоплююча інтеграція та інформаційно-комунікаційна революція створює об'єктивні передумови як для об'єднання людства та його духовного і матеріального розвитку, так і для його роз'єднання. При цьому вирішальний вплив має технологічний прогрес, пов'язаний із розвитком електронних засобів комунікації і обробки інформації. Кінець ХХ – початок ХХІ століття виявив основоположну тенденцію соціального розвитку людства, яка отримала назву глобалізації. Глобалізація являє собою процес, обумовлений об'єктивними факторами інтенсивного зближення і взаємодії різних частин цілісного світу. Разом із тим, із позитивними аспектами глобалізаційного розвитку виявилися і його суттєві проблеми.

Виникнення нового соціального поділу суттєво трансформує соціальні структурні відносини та впливає на загальну переоцінку цінностей як з боку індивіда, так і певних етнічних, релігійних, територіальних спільнот, у тому числі й територіальних громад. Особливої уваги потребує вивчення соціокультурних, політичних, економічних детермінант, що спричиняють негативні прояви глобальних трансформацій. З одного боку, глобалізація відкрила людям нові можливості для новаторства й підприємництва, а також прискорила глобальне економічне зростання. З іншого, глобалізація має і негативні аспекти. Вона підсилює нерівність між багатими та бідними як всередині країн, так і поміж ними; вона

166

викликає неправильний розподіл ресурсів між приватними і державними інтересами.

На практиці глобалізація виступає як економічний і науково-технічний процес і одночасно процес цивілізаційний, що має свої соціокультурні детермінанти. Саме тому, соціально-філософський дискурс визначається нагальною потребою розуміння головних закономірностей розвитку суспільства за умов глобалізаційних зрушень в економічному, політичному, соціальному й культурному житті в Україні та побудови громадянського суспільства і демократичної соціально-правової держави. Парадокси глобалізації не випадково є предметом гострих теоретичних суперечок, оскільки неоднозначність процесів, що розгортаються, неминуче відбивається на уявленнях про них.

Актуальність дослідження обґрунтовано також тим, що в сучасній науковій літературі відсутні відповіді на цілу низку політико-правових питань, які виникають у зв'язку з глобалізацією, оскільки основну увагу авторів зосереджено на економічній і культурній складовій глобалізації. Зокрема особливо актуалізується проблема розвитку демократичних процесів, конституційно-правової модернізації інститутів публічної влади в умовах світу, що глобалізується, як повинні реагувати національні держави на ситуацію, що складається. У який спосіб повинна себе позиціонувати Україна: як жертва глобалізації чи цілком достатньо усвідомлювати, що ми своєрідним чином вбудовуємося в глобальні світові порядки¹.

¹ Крисенко О. В. Феномен глобалізації: концептуальні виміри, інституціональні структури та геоісторична динаміка : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / О. В. Крисенко. – Х., 2005. – 17 с.; Мозговий О. Л. Глобалізація як вимір сучасності: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / О. Л. Мозговий. – К., 2007. – 19 с.; Ороховська Л. А. Світова спільнота в контексті глобалізаційних процесів: філософсько-історичний та соціокультурний аспекти : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / Л. А. Ороховська. – К., 2008. – 18 с.; Ткачук Ю. В. Глобалізація в сфері політики: інститути та механізми наддержавного впливу : автореф. дис. ... канд. політ. : спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Ю. В. Ткачук. – О., 2004. – 16 с.; Фурса О. О. Феномен глобалізму: український контекст : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / О. О. Фурса. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

Незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка даної проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства¹.

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад. Субсидіарність організації влади тим

¹ Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І. О. Зайцева. – Маріуполь, 2013. – С. 4.

самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

У силу цього можна говорити про колосальну роль сучасного муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції¹. Сьогодні особливо актуалізується питання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Саме у цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування² мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

¹ Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 84–88.

² Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади, знайшли своє закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, на значення яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах з позиції їх генезису, системи, функцій тощо вже неодноразово звертали увагу вітчизняні вчені-муніципалісти¹.

Міжнародні стандарти муніципальної демократії відіграють значну роль у процесах становлення муніципалізму, соціально-правової державності та реалізації прав місцевого самоврядування в сучасному світі. Такими стандартами виступають міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування місцевого самоврядування на території конкретних держав.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки у міжнародному аспекті,

¹ Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов . – Х. : Одиссей, 2000. – 80 с.; Баймуратов М. А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Фенікс, 2003. – 160 с.; Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. – Львів : Каменярь, 2004. – 57 с.; Квач С. С. Роль міжнародних стандартів у процесах формування національного муніципального законодавства / С. С. Квач // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 57. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – С. 170–176.

що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, але й в національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю у процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

У сучасних міжнародно-правових стандартах локальної демократії доволі рельєфно відображене її значення в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, зокрема безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо обумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами (Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування¹); стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою – «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування²) або зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднає народи Європи» (Преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями³).

У преамбулі Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухваленій на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-

¹ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

² Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської // Місцева та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (6-7). – К., 1994. – С. 65-69.

³ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106

членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування 24-25 лютого 2005 року¹, зазначається, що «завдання, які сьогодні постали перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн – вони є глобальними та мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях».

Преамбула проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування² взагалі починається з нагадування, що принцип, закріплений у Загальній декларації прав людини, а саме в її статті 21, згідно якого воля народу має бути основою влади органів управління всіх рівнів, а місцева демократія є основоположним правом.

Враховуючи, що «місьцеве самоврядування є необхідним елементом демократичної організації державного та суспільного життя кожної держави-учасниці СНД» та «усвідомлюючи необхідність спільних зусиль усіх держав-учасниць СНД у підтримку реалізації демократичних принципів місцевого самоврядування та створення його дієвих гарантій», було прийнято і Декларацію про принципи місцевого самоврядування у державах-учасницях СНД³.

Слід зазначити, що особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних

¹ Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24-25 лютого 2005 року) // Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – С. 11–13.

² Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 65–69.

³ Декларація о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. 29 октября 1994 года // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 85–89.

прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Важливість та актуальність проблематики прав людини в умовах глобалізації не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права людини покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Права знаходять свою присутність практично в

кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особистості.

Прикладом тому є положення Стамбульської декларації з проблем поселень людей¹, де, стосовно до конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля йдеться про його муніципально-правову модифікацію в обов'язок держав-учасників цього документу забезпечити «особливі потреби жінок, дітей та молоді у надійних, здорових і безпечних умовах життя». З цією метою, держави-учасниці цього документу взяли на себе зобов'язання «добиватися покращення умов життя в населених пунктах такими засобами, які відповідають місцевим потребам та реальностям», а також визнали «необхідність аналізу глобальних економічних, соціальних та екологічних тенденцій в цілях утворення більш досконалого середовища мешкання для всіх людей». Також держави-учасники зобов'язуються «сприяти наданню повноцінного доступу людям з фізичними вадами, а також статевого рівноправ'я для участі в політичних акціях, програмах та проектах з питань житла та життєздатного розвитку поселень людей» (п. 7).

Про важливість місцевого самоврядування та муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції свідчать положення Екологічної Угоди Міст, підписаної з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско. Розглядаючи даний документ як «синергетичне продовження зусиль по сприянню стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності, і захисту природних систем планети», сторони – мери багатьох великих міст світу (у т. ч. і м. Києва), які підписали його,

¹ Стамбульська декларація по населенным пунктам. Принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция, 3-14 июня 1996 года [Электронный ресурс] // Веб-сайт ООН. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml

виходили, у першу чергу, з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, в основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібралися разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів»¹.

Доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноновизнаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповнені рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок

¹ Екологічна Угода Міст. Підписана з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско, Каліфорнія [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?id=241>

у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації¹.

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні. Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок та ситуація в галузі гендерної рівності в усьому світі; представляє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у якості надання послуг та працедавця. У частині 12 документу вказується й наступний мотив розробки цього документу: «з метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління»².

Ці та інші приклади свідчать, що міжнародно-правове визнання існування у людини невідчужуваних, природних прав і свобод, закріплене за допомогою прийняття міжнародних норм профільного характеру, що містяться в міжнародних актах, привело до формування і чіткого визначення їх мінімуму, незнижуваного на національному рівні. У цьому аспекті місцеве самоврядування, як феномен сучасного

¹ Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года [Электронный ресурс] // Веб-сайт ООН. - Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml.

² Всемирная декларация Международного союза местных органов власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении. Зимбабве. 1998 г. [Электронный ресурс] // Участие женщин в руководстве городами. – Режим доступа: <http://www.owl.ru/win/docum/un/habitat/declar.htm>

конституціоналізму та універсальна форма реалізації практично всіх прав людини, об'єктивно виступає фактором інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків¹. По суті сьогодні можна спостерігати глобалізацію доктрини муніципального права та місцевого самоврядування, а також прав людини у муніципально-правовому вимірі їх реалізації.

На наш погляд, в умовах глобалізації, інформатизації та розвитку сучасних засобів комунікації муніципальне право стає нормативно-правовим інструментом реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. У цьому контексті, варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана «комунікативна культура»². В змістовно-термінологічному

¹ Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків / М. Баймуратов // Юридичний журнал : Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика. – 2011. – № 12. – С. 24–31.

² Сарновська С. О. Сучасна соціальна комунікативна культура (філософсько-методологічний аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.03 / С. О. Сарновська. – К., 2000. – С. 1.

сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємообумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Культура комунікацій, що базується на принципах пріоритету соціальних, тобто суспільно-значимих інтересів, діалогічних, рівноправних стосунках, синтезі індивідуальних свобод та спільної відповідальності, перетворюється на рубежі ХХ та ХХІ століть на одну з домінант суспільного життя, на загальнолюдську норму мислення та поведінки, на «світову етику». У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу.

Ілюстративними у цьому аспекті є положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування¹ про те, що «зміцнення місцевої влади зміцнює націю в цілому шляхом забезпечення ефективнішої та демократичнішої суспільної політики», а також зафіксовані у преамбулі Європейської ландшафтної

¹ Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (6-7). – К., 1994. – С. 65-69.

конвенції¹ мотиви прийняття цього документу, що орієнтують держави-учасниці на те, що вони повинні усвідомити, що «ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації європейської ідентичності» та необхідність визнання того, що «ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у занедбаній місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та в звичайній місцевості».

Цікавими є й положення Переглянутої Європейської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнятої Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р.² у якій вказується, що «активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень та громадській діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. ... Підтримуючи і стимулюючи участь молоді у суспільному житті, місцеві і регіональні влади мають сприяти соціальній інтеграції молодих людей, допомагаючи їм долати не лише проблеми та труднощі, але й знаходити відповідь на виклики сучасного суспільства, в якому часто домінують егоїзм та індивідуалізм. Проте для того, щоб участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях була успішною, постійною і осмисленою, потрібно мати щось більше, ніж розвиток політичних чи адміністративних систем. Будь-яку

¹ Європейська ландшафтна конвенція. Флоренція, 20 жовтня 2000 року [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_154

² Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях. Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. // Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – С. 190–197.

політику чи дію, покликану активізувати участь молоді в житті суспільства, має забезпечувати культурне середовище, що поважає молодь і враховує різноманітні потреби, обставини та сподівання молодих людей».

У контексті тематики даної публікації варто звернути увагу на положення частини I.5 «Політика мобільності і обмінів» у якій вказується, що місцевим і регіональним владам слід підтримувати об'єднання чи групи, що виступають за підвищення мобільності молодих людей (молодих працівників, студентів або добровольців) через політику обмінів і розвивати політику зв'язків та усвідомлення себе громадянами Європи. Місцевим і регіональним владам слід заохочувати молодих людей, їх організації та навчальні заклади до активної участі в міжнародній діяльності, усіх видах обмінів та роботі в європейських мережах. Місцеві влади повинні бути готовими надати їм фінансову підтримку з метою сприяння вивченню мов і міжкультурним обмінам, а також обміну досвідом.

Зазначені приклади значною мірою вказують на місце місцевого самоврядування у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції. Муніципальне право та дієздатне місцеве самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права.

А. І. Берендєєва,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Одеського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

В Україні на сьогодні відбуваються значні перетворення, спрямовані на глобальні зміни у державному житті. Найактуальнішою проблемою виступає процес децентралізації влади, спрямований на демократизацію суспільного життя та надання більш широкого кола повноважень органам місцевого самоврядування.

Не обминув цей процес і систему правоохоронних органів, до якої належить і існуюча на сьогодні міліція. В спадщину від Радянського Союзу Україні дісталася така модель правоохоронних органів, яка передбачає собою більше репресивну машину, що яскраво відображається навіть у понятті «міліція», яке згідно з Законом України «Про міліцію» звучить як «державний озброєний орган виконавчої влади»¹. Зрозуміло, що подібний підхід до державного органу, який покликаний захищати права і свободи людей від протиправних діянь, є застарілим і не відповідає сучасним процесам становлення громадянського суспільства. Окрім спрямованості на забезпечення інтересів держави, а вірніше – правлячої верхівки, у спадщину передалася і структурна організація міліції, яка передбачала собою жорстоку централізацію як єдиний можливий спосіб забезпечення інтересів політичної еліти.

Але цікаво, що з самого початку міліція створювалася як децентралізований орган. Постановою Народного комісаріату

¹ Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами).

внутрішніх справ від 28 жовтня 1917 р. «Про робітничу міліцію» було передбачено, що всі Ради робітничих і солдатських депутатів повинні створити робітничу міліцію, яка за своїм правовим статусом визначалася як орган робітничо-селянської влади на місцях, який знаходиться у безпосередньому розпорядженні таких рад¹. Цей підхід до організації поліції був логічно обумовлений, оскільки більшовики після революції намагалися знищити не тільки царизм як форму правління, а взагалі будь-які інститути монархії, насамперед поліцію та армію як її оплот. За задумом більшовиків функції по охороні правопорядку повинен здійснювати сам народ, тому з самого початку органи міліції (до речі, саме з метою відкидання будь-яких спогадів щодо минулого державного режиму, назву «поліція» змінюють на назву «міліція») розглядалися як добровільні об'єднання озброєних людей. Але буквально за рік ця структурна організація виявила себе неспроможною, оскільки могла становити загрозу для влади більшовиків, тому як місцеві органи, спираючись на озброєні підрозділи могли проявляти тенденції до сепаратизму, отже було вирішено встановити засоби впливу на міліцію з метою перетворення її на підпорядкований державі орган. Було видано ряд нормативно-правових актів, в першу чергу спільну інструкцію Народного комісаріату внутрішніх справ і Народного комісаріату юстиції РСФРР щодо організації робітничо-селянської міліції, за якою міліція становилася виконавчим органом центральної влади на місцях і знаходилася у подвійному підпорядкуванні – місцевих Рад та Народного комісаріату внутрішніх справ РСФРР². З цього моменту почався неминучий процес жорстокої централізації міліції, оскільки тільки так структура могла забезпечити інтереси правлячої верхівки у повному підпорядкуванні

¹ Колонтаевский Ф. Е. Исторический опыт и современные проблемы правового регулирования организации и деятельности советской милиции / Ф. Е. Колонтаевский // Исторический опыт и современность: труды академии СССР. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – С. 12.

² Самойленко А. В. Вопросы дальнейшего совершенствования организации и деятельности советской милиции в свете новых правовых актов / А. В. Самойленко, А. Л. Стебленко. – К. : КВШ МВД СССР, 1973. – С. 4.

населення шляхом його залякування перед державою та перетворення народу на слухняний та покірний натопв.

Не дивлячись на те, що роки державних репресій та повної сваволі правоохоронних органів давно закінчилися, незалежній Україні структурна організація поліції передалася у спадок і продовжувала діяти протягом багатьох років. В процесі розвитку державності та побудови правової держави в Україні серед науковців все частіше почали лунати думки щодо відходу від практики діяльності міліції як карального органу та переорієнтації діяльності на обслуговуючий характер.

Ці думки були почуті парламентаріями, і позитивно було вирішене питання щодо реформування органів внутрішніх справ України. Почали розроблятися законопроекти з цього питання, але серйозно робота здвинулася лише влітку 2015 р., коли в Верховній Раді України почали проходити слухання законопроекти щодо організації міліції.

На момент написання цієї доповіді ще не прийнято закон щодо діяльності поліції, але законопроект «Про національну поліцію» очікує промульгацію, тому є сподівання, що ця процедура відбудеться найближчим часом, отже в нас є підстави розглядати вказаний законопроект як такий, що містить концептуальні засади поліцейської діяльності. Не вдаючись до аналізу цього документу лише зазначимо, що передбачається, що поліція так і залишиться централізованою, оскільки в законопроекті визначається, що національна поліція – це центральний орган виконавчої влади¹, тобто входить до системи державних органів.

Якщо ж ми звернемося до досвіду зарубіжних країн, то побачимо, що у світі існують різні моделі організації поліцейської діяльності. Їх всі можна згрупувати за трьома видами: централізована, для якої характерне пряме підпорядкування поліцейських сил центральному органу виконавчої влади; децентралізована (фрагментарна),

¹ Проект Закону про Національну поліцію № 2822 від 13.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082

якій притаманна множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів і переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування; а також комбінована (напівцентралізована), яка передбачає наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координацію діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції; пріоритетність розвитку державної поліції¹.

З цієї класифікації випливає, що в Україні планується процес створення комбінованої моделі організації поліції, оскільки у Верховній Раді України зареєстровано проект закону про муніципальну варту, де передбачається, що муніципальна варта – це виконавчий орган в системі місцевого самоврядування, що створюється з метою з забезпечення охорони публічного порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян на території, що перебуває під юрисдикцією рад міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва, Севастополя, а також юрисдикцією сільської, селищної, міської ради територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання, та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету².

На наш погляд, ідея створення муніципальної поліції, якою за своїм змістом є муніципальна варта, гарна, але дещо передчасна. Зараз в нашій країні відбуваються процеси

¹ Калянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Калянов Дмитро Петрович; Одес. держ. ун-т внутр. справ. - О., 2010. - С. 169–170.

² Проект Закону про муніципальну варту № 2890 від 18.05.2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2890&skl=9

децентралізації влади, видаються нові закони або вносяться зміни до чинного законодавства щодо збільшення ролі місцевого самоврядування у житті суспільства. Це складний процес, який не можна здійснювати поспіхом. Необхідно спочатку завершити адміністративну реформу, привести законодавство у відповідність із змінами статусу органів місцевого самоврядування, а вже потім, коли головні питання щодо розподілення повноважень між державою і громадою будуть вирішені, можна вести мову про створення муніципальної поліції. Більше того, піднімати це питання, на наш погляд, необхідно не одразу після зміни правової основи місцевого самоврядування в Україні, а лише після того, як будуть хоча б перші підсумки функціонування нової системи, щоб зрозуміти, наскільки доцільно створення подібного органу.

Крім того, як вже зазначалося, на сьогодні відбувається корінна реорганізація державної поліції, тому є сенс дочекатися здійснення всіх запланованих перетворень з метою розуміння, які ж повноваження повинна виконувати місцева поліція, на яких засадах вона повинна взаємодіяти з державною поліцією, тощо.

Отже, питання децентралізації поліції вважається за необхідне дещо відкласти до закінчення проведення адміністративної реформи та реформи органів внутрішніх справ України, а в ідеалі – піднімати це питання після аналізу результатів діяльності реформованих структур в українських реаліях.

В. В. Бойко,
ад'юнкт кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ,
старший лейтенант міліції

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Надзвичайно актуальним в Україні є питання децентралізації влади – передача повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. В теорії децентралізація не має на меті ламати владну вертикаль, а лише переорієнтувати її, знизивши вплив держави на суспільство. При цьому запускається механізми саморегуляції суспільства та розвитку свідомої особи, яка буде відповідати за свої вчинки перед державою.

Правовою основою децентралізації влади в Україні є стаття 7 Конституції, за якою в державі визнається та гарантується місцеве самоврядування. Прийнятий на її основі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання децентралізації міліції обговорюється в Україні вже не перший рік. Вважається, що виконання поліцейських функцій кількома структурами є важливою передумовою організації поліцейської служби, важливим елементом демократизації суспільства. Децентралізована поліція є звичним явищем для більшості демократичних країн. Доцільність існування муніципальної поліції обґрунтовується не лише позитивним досвідом та традиціями організації влади в окремих країнах, а й тим, що це дозволить підвищити ефективність діяльності поліції, так би мовити,

«на місці» шляхом оперативного впливу місцевих громад на правоохоронну сферу. Як свідчить практика, висока централізація поліції в повній мірі не може враховувати і забезпечувати інтереси окремих територіальних громад та соціальних прошарків. Під муніципальною поліцією (міліцією) Кравченко В. В. пропонує розуміти поліцейські формування, що створені органами місцевого самоврядування будь-яких територіальних одиниць, безпосередньо підпорядковані їм, повністю або частково фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету та діють в межах чітко визначеної юрисдикції¹.

Вперше, спроби створення місцевої (муніципальної) міліції (поліції) за незалежної України почалися із Указу Президента України від 22.01.2001р. «Про утворення місцевої міліції», за яким місцева міліція утворювалася органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, попередньо погодивши це із Міністерством внутрішніх справ України. Місцева міліція мала діяти на базі дорожньої патрульної служби Державної автомобільної інспекції, патрульно-постової служби міліції та служби дільничних інспекторів міліції і утримуватись за рахунок коштів місцевих бюджетів. Згодом були внесені відповідні зміни до Закону України «Про міліцію» та Бюджетного кодексу України. Однак, вказані ініціативи так і не запрацювали, а у 2008 р. їх взагалі відмінили.

Можливість створення муніципальної поліції, яка на даний момент діє за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не має під собою ні механізму реалізації, ні фінансового підґрунтя. Саме проблеми фінансування місцевої міліції, на нашу думку, були основною причиною її не створення. Чинна правова основа фінансування міліції, що передбачена ст. 24 Закону України «Про міліцію» і

¹ Кравченко В. Перспективи становлення інституту муніципальної міліції в Україні / В. Кравченко // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 4(12). С. 15-23.

ст. 87 Бюджетного кодексу України передбачає фінансування та матеріально-технічне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України. Обсяг фінансування МВС України, який у відношенні до потреб складає останніми роками близько 40 %, не дозволяє в повній мірі виконувати покладені на нього завдання. Ситуація із постійним недофінансуванням системи органів МВС призвела останніми роками до великої плинності персоналу, різкого зниження кількості працівників, особливо у великих містах, які мають значний досвід роботи, та інших негативних наслідків. Недосконалий механізм розподілу та використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на фінансування МВС України не дає змогу раціонально використовувати зазначені кошти, а також приймати ефективні управлінські рішення.

Український парламент, отримавши суспільний запит на правоохоронний орган нового формату, йде в напрямку Європейської інтеграції. У Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти, які передбачають створення поліції, зокрема і муніципальної. Перший: Проект закону України про Національну поліцію №1692 від 12.01.2015 р., ініціатором якого є Народний депутат України Луценко І. В., вказує у ст. 67, що фінансове забезпечення діяльності Національної поліції є державним видатковим зобов'язанням. Законопроект хоча і не передбачає створення місцевої (муніципальної) поліції, але вказує, що органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України мають право здійснювати видатки на реалізацію повноважень Національної поліції. Другий: Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність № 1692-1 від 27.01.2015 р., ініціаторами якого є група Народних депутатів України Чумак В. В., Сироїд О. І., Сотник О. С., Костенко П. П., Луценко І. В., Сидорович Р. М., Купрій В. М. Цей законопроект у ст. 6 визначає місцеву поліцію як виконавчий орган місцевої ради, який утворюється в кожній громаді. Місцева поліція складається зі служби дільничних інспекторів і служби патрулювання. Кількість поліцейських місцевої поліції визначається, виходячи із співвідношення:

188

не менше ніж 15 і не більше 30 поліцейських на 10 000 осіб, які постійно проживають на території відповідної громади (громад). Фінансування місцевої поліції здійснюється за рахунок місцевих бюджетів, в тому числі шляхом субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам, в порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

Однак, становлення та функціонування муніципальної поліції в Україні залежить не лише від політичної волі законодавця, а й від об'єктивної змоги бюджетів адміністративно-територіальних одиниць утримувати правоохоронний апарат.

Основним фінансовим документом органу місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Відповідно до п. 6 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів. Ст. 142 вказаного закону визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. В умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування надзвичайно важливим є формування доходів місцевих бюджетів та пошук шляхів їх примноження. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (далі – БК України) доходи бюджету класифікуються за такими розділами як податкові надходження, неподаткові надходження та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ)¹.

Відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України (далі – ПК України) до місцевих податків належать: 1. податок на

¹ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

землю; 2. єдиний податок. До місцевих зборів належать: 1. збір за місця для паркування транспортних засобів; 2. туристичний збір.

Однак, делегуючи виконання фінансування муніципальної поліції виключно на кошти місцевих бюджетів законодавцю слід враховувати наступні чинники, які впливають на виконання дохідної частини місцевих бюджетів:

- непривабливість господарської системи окремих регіонів для інвесторів, що зумовлено недостатньою кількістю об'єктів капіталовкладень і несприятливим інвестиційним кліматом окремих регіонів;

- відмінність у соціально-економічному розвитку територій, регіонів, населених пунктів, особливостей їх місцерозташування, природно-кліматичні, екологічні, соціально-демографічні та інші умови, які призводять до суттєвих відмінностей у бюджетних видатках;

- низька зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної бази їх бюджетів, звиклих до міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету України;

- висока політизованість процесу визначення обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України (дотацій вирівнювання) місцевим бюджетам;

- високий рівень корупції.

Бухтіяров О. А. вважає, що головною передумовою становлення місцевої міліції повинно бути фінансове вирівнювання, яке у теорії державних фінансів визначається як процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатніх власних доходів. На його думку, необхідність у здійсненні фінансового вирівнювання у фінансуванні органів внутрішніх справ є обов'язковою передумовою процесу децентралізації виконання послуг і надання послуг міліцією шляхом формування і діяльності муніципальної поліції¹.

¹ Бухтіяров О. Ретроспектива правового регулювання фінансування місцевої міліції в Україні / О. Бухтіяров // Право і суспільство. – №4. – 2009. – С. 63–66.

Ефективна трансфертна політика дозволить вирівняти фінансування органів внутрішніх справ, у тому числі місцевої міліції, за рівнями бюджетної системи. Окрім функції вирівнювання, бюджетні трансферти можуть використовуватися для компенсації впливу різних державних рішень на окремі регіони, а також можуть надаватися у відповідності з тими чи іншими державними пріоритетами.

Щодо залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету України, слід сказати, що їхня частка становить близько 50 % місцевих бюджетів. Так, кількість надходжень до місцевих бюджетів у 2011 р. склала 49.7 %, у 2012 р. – майже 54 %, у 2013 р. – 49.7 %¹. У більшості країн ЄС ця частка значно нижча (наприклад, у Німеччині – 22 %, а у Швеції – 34 %) , що означає більш високий рівень фінансової автономії місцевого самоврядування в Європі².

Враховуючи вищевикладене вважаємо, що обсяг міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання) із Державного бюджету України місцевим бюджетам є досить важливою складовою наповнення місцевих бюджетів, однак, враховуючи взятий державою курс на децентралізацію, слід поступово зменшувати частку надходжень із бюджетів вищого рівня, збільшуючи при цьому кількість власних податкових надходжень на зразок розвинених держав Європи. Позитивним при цьому може стати можливість органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати місцеві податки і збори. Поступове переведення місцевих громад на збільшення частки самофінансування, буде в подальшому сприяти підвищенню стимулу громади міста піклуватися про наповнення власного бюджету. В даному контексті підтримуємо думку Фролова С. М. та Деркача М. А., які розвиваючи думку про бюджетний федералізм, вказують,

¹ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibser.org.ua>

² В Україні місцеві бюджети більш залежні від трансфертів з держбюджету, ніж у ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://7days-ua.com/news/v-ukrajini-mistsevi-byudzhet-y-bilsh-zaleznyi-vid-derzhbyudzhetu-nizh-ues-doslidzhennya>

що місцеві громадські блага мають постачатися місцевими, а не центральними органами влади, що виражають інтереси громадян, які проживають на даній території. А фінансування такої діяльності місцевих органів влади має проводитися переважно за рахунок податків споживачів таких благ. Тобто податки не повинні бути загальнодержавними, вони мають бути закріплені за місцевими органами влади і які також можуть бути зіставленні з витратами місцевих органів влади. Відповідно, видаткові і дохідні повноваження мають бути зосереджені в руках одного й того самого органу влади¹.

Отже, створення дієздатної територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету, є запорукою становлення муніципальної міліції. Це можливо досягти шляхом збільшення власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами; збільшення частки податкових надходжень органів місцевого самоврядування; поступове виведення місцевих бюджетів із дотаційного фінансування на самозабезпечення; введення нових місцевих податків і зборів.

¹ Фролов С. М. Науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій / С. М. Фролов, М. А. Деркач // Збірник наукових праць «Вісник Української академії банківської справи». – Суми, 2011. – №2 (31). – С. 83–87.

І. В. Ворошилова,
завідуюча сектором
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: *PRO ET CONTRA*

Міжнародний і, зокрема, європейський досвід переконливо показує, що дієва децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід'ємною складовою сучасної демократичної, правової держави. Інституційною основою такої системи є спроможне місцеве самоврядування та збалансований регіональний розвиток¹. У цьому контексті розвиток і поглиблення відносин України з європейськими сусідами, європейськими регіональними організаціями, членом яких вона вже є та планує стати у майбутньому, подальший курс на європейську інтеграцію України у контексті Угоди про асоціацію є стратегічними пріоритетами нашої держави. У процесі конституційного реформування в Україні на сучасному етапі найважливіша роль відводиться саме реформі місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади.

Ефективний досвід країн Європи у сфері законодавчого регулювання децентралізації влади може стати прикладом у законотворчій діяльності українського парламенту, надати можливість зробити на його основі власні висновки для подальшого застосування загальноєвропейських принципів децентралізації на українському ґрунті.

¹ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / Заг. ред. В. Б. Гройсмана; Пер. з іноз. мов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 10–11.

В останні десятиріччя Європейський континент пройшов через значні зміни, що проявлялися у тенденції як до інтеграції, так і до децентралізації або навіть, в окремих випадках, до дезінтеграції. Тенденція до передачі повноважень на місця отримала своє вираження на наднаціональному та міжнародному рівні. Згідно з Маастрихтським договором в рамках Європейського Співтовариства було створено Комітет регіонів, а Конференція європейських місцевих і регіональних органів влади трансформувалася у Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ). Останній на своїй третій сесії ухвалив Резолюцію 37 (96) про Європейську хартію регіонального самоврядування, у якій наголосив на важливості передачі повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень публічного управління у Європі майбутнього¹. Це стало практичним втіленням принципу субсидіарності на рівні ЄС, який виник у ХІХ ст. та почав активного застосовуватися в останні десятиріччя саме в контексті зазначених вище тенденцій.

Водночас на рівні Ради Європи, повноправним членом якої Україна стала з 1995 року та яка проголосила демократію, права людини і верховенство права своїми найвищими цінностями, також сформувався значний законодавчий масив, що визначив орієнтири та політики держав-членів у галузі місцевої й регіональної демократії, а також децентралізації. Під час вступу до Ради Європи Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту організації, взяла на себе ряд зобов'язань, внесених до Висновку ПАРЕ № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. Характерно, що багато наших сусідів – країн Східної Європи ефективно використали своє членство у Раді Європи та різні механізми співпраці з цією організацією для досягнення відповідних критеріїв та набуття членства у Європейському Союзі, що може стати прикладом і для України.

¹ Federal and Regional States (CDL-INF(97)5) / Venice Commission // The main reference documents [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=eng
194

Концептуальні засади процесів децентралізації в Європі визначаються, передусім Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 року та додатковими протоколами до неї, Декларацією про регіоналізм у Європі 1996 року, Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи Rec(2007)12 про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні, Хартією КМРВЕ з останніми змінами, внесеними 19 січня 2011 року та Рекомендацією КМРВЕ 240(2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії, а також численними документами Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування.

Стандарти демократії участі як однієї з форм децентралізації влади в Європі закладені як рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи (Rec(2001)19 про участь громадян у місцевому суспільному житті та ін.), так і рекомендаціями і резолюціями КМРВЕ (113(2002) про інституційні рамки місцевої демократії, 139(2003) про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію, 182(2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо).

Основним принципом розподілу повноважень між органами центральної, регіональної та місцевої влади є принцип субсидіарності, закріплений у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи у 1995 році. Інші питання розподілу функцій між цими органами регулюються рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи (№ R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади, Rec(2004)12 про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади, Rec(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги тощо), а також документами КМРВЕ, ключовими з яких є рекомендації 221(2007) про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва, 278(2009) «Регіони із законодавчими повноваженнями: до багаторівневого управління», 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини

(переглянута), 328(2012) про право місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління, 333(2012) «Другий рівень місцевих органів влади – проміжний рівень управління в Європі», Резолюція 368(2014) про Стратегію реалізації права місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління. Фактично цими документами врегульований увесь спектр найважливіших питань у зазначеній сфері.

Окремими документами Комітету міністрів Ради Європи та КМРВЕ регулюються також питання:

- децентралізації європейських фінансів (зокрема, Rec(2004)1 про фінансове й бюджетне управління на місцевому і регіональному рівнях, Rec(2005)1 про фінансові джерела органів місцевої і регіональної влади, Rec(2011)11 про виділення фінансування органами влади вищого рівня на виконання нових функцій місцевими органами влади та 79(2000) «Фінансові ресурси місцевих органів влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність», 362(2014) про адекватні фінансові ресурси для місцевих органів влади відповідно);

- земельних відносин та землекористування (зокрема, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(85)1 про збалансований розвиток регіонів, № R(89)15 про раціональне використання земель, № R(92)8 про захист земель, Європейська ландшафтна конвенція 2000 року);

- транскордонного та міжрегіонального співробітництва (Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади 1980 року та протоколи до неї, а також рекомендації КМРВЕ 270(2009) про прикордонне співробітництво в Європі та 331(2012) про управління макрорегіонами в Європі)¹.

У цілому тенденція до передачі повноважень «з центру на місця» простежується останнім часом у ряді держав

¹ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / Заг. ред. В. Б. Гройсмана; Пер. з іноз. мов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

не лише Європи¹. Серед європейських держав, які вже пережили подібні реформи, можна назвати Францію, Словаччину, Польщу, Чехію, Литву, Латвію, Естонію, Болгарію. Децентралізаційних змін зазнали також Ірландія, Швеція, Фінляндія, Іспанія, Італія. При цьому ефективність функціонування створеної в результаті такої передачі функцій національної системи управління багато в чому залежить, крім іншого, від розважливого (не беззастережного) слідування національній історичній традиції, проте з урахуванням сучасних умов².

Підсумовуючи, констатуємо, що, вочевидь, не існує єдиної і простої моделі, яку можна було б запропонувати обрати нашій державі на сучасному етапі реформ, проте існує безліч відповідей на окремі питання, що виникають у ході реалізації цих реформ, з-поміж яких і необхідно обирати. Вивчення та аналіз міжнародного, зокрема європейського досвіду у цій сфері має надихати законотворців на подальше проведення конституційної реформи через пошук відповідей на конкретні питання саме в українському як історичному, так і сучасному контексті.

¹ Federal and Regional States (CDL-INF(97)5) / Venice Commission // The main reference documents [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=eng

² Копиленко О. Л. До питання відповідності Конституційних змін історичній традиції українського народу / О. Л. Копиленко // Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 10–13.

В. В. Кравченко,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
Академії праці, соціальних відносин та туризму,
кандидат юридичних наук, професор

О. В. Слобожан,
перший заступник
виконавчого директора Асоціації міст України,
кандидат наук з державного управління

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Конституцією України 1996 року в країні запроваджена надмірно централізована система управління, яка, зокрема, характеризується розбудовою архаїчної (такої, що не застосовується в сучасних демократичних державах) системи територіальної організації влади, в основ якої покладено принцип дуалізму влади на місцях (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування при пріоритеті саме адміністрацій у вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій), наслідком чого став декларативний характер місцевого самоврядування. Її неефективність особливо виявилася під час глибоких соціально-політичних криз в Україні та виступили одним із факторів, що призвели до Помаранчевої Революції 2004 р. та Революції Гідності 2014 р., в ході яких наголошувалося на нагальній необхідності проведення кардинальної реформи системи влади і управління в Україні на основі її децентралізації.

Однією з ключових передумов децентралізації відповідно до принципу субсидіарності є вирішення завдання щодо визначення такого найнижчого територіального рівня

управління, на якому, і тільки на якому, є реальна можливість організувати ефективне здійснення повноважень, що децентралізуються, як з огляду на доступність відповідних послуг для населення, так і з урахуванням вимог щодо їх оптимального ресурсного забезпечення.

Не вдаючись до аналізу змісту поняття «децентралізація» можна констатувати, що із світової та європейської практики розбудови децентралізованої держави відомі різні варіанти формування суб'єкта управління, спроможного здійснювати завдання та повноваження, що децентралізуються.

Це:

– по-перше, виокремлення ресурсно спроможних громад (відповідних органів місцевого самоврядування), які в рамках міжмуніципального співробітництва могли б здійснювати децентралізовані повноваження (а інколи і самоврядні) на території сусідніх невеликих громад. Прикладом може слугувати Франція, де кількість комун тривалий час залишається практично незмінною, незважаючи на відсутність у багатьох з них ресурсів достатніх для здійснення як делегованих, так і самоврядних повноважень;

– по-друге, утворення такого суб'єкта, який би володів ресурсами, необхідними для виконання всіх повноважень (як делегованих, так і самоврядних) шляхом укрупнення територіальних громад – наприклад, Швеція, Норвегія, Данія, Латвія, Польща, Албанія тощо.

Другий варіант пропонується реалізувати і в Україні, де сьогодні розпочинається процес децентралізації, і одним з перших кроків в цьому напрямку має стати формування дієздатних територіальних громад. Об'єктивною підставою для такого процесу є, по-перше, наявність значної кількості територіальних громад, що не мають ресурсів, необхідних для реалізації навіть тих власних повноважень, що передбачені чинним законодавством України. Тим паче вони явно неспроможні вирішувати ті питання, що мають бути передані в систему місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Так, сьогодні в Україні є 11 518 сільських, селищних, міських

територіальних громад. З них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних. Більш як половина з цих громад має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, в тому числі – 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб. У більшості з таких територіальних громад не утворені відповідно до законодавства виконавчі органи місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо¹. Можна навести приклади надто малочисельних громад: Посіцька сільська рада Тисменицького р-ну Івано-Франківської області: чисельність населення – 84 чол., (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Зікрачанська сільська рада Кагарлицького р-ну Київської області: чисельність населення – 96 чол., (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Колесниківська сільська рада Овруцького р-ну Житомирської області: чисельність населення – 134 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Юрківська сільська рада Великомихайлівського р-ну Одеської області: чисельність населення – 151 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів).

Досить багато можна навести прикладів і малих міських територіальних громад: м. Белз, Львівської області – населення 2 478 чол.; м. Берестечко, Волинської області – населення 1 904 чол.; м. Герца, Чернівецької області – населення 2 068 чол.; м. Угнів, Львівської області – населення 1 021 чол.; м. Устилуг, Волинської області – населення 2 283 чол. тощо². Надзвичайно висока частка дотацій в бюджетах таких територіальних громад:

- до 10 % – 724;
- 10-30 % – 508;
- 30-50 % – 1068;
- 50-70 % – 2559;

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-konserciyu-reformu-miscevogo-samovryaduvannya>

² За даними Всеукраїнського перепису населення 05 грудня 2001 року.

- 70-90 % – 4936;
- більше 90 % – 483.

Правовою основою формування відповідного територіального рівня управління став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року¹, а механізм реалізації його положень визначається Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р № 214². Проте аналіз зазначених документів та перший досвід реалізації їх положень дозволяють сформулювати ряд питань, що потребують відповідного теоретичного опрацювання. Зокрема, це:

1. Критерії спроможності об'єднаних територіальних громад. Певні спроби визначення таких критеріїв здійснені в Методиці, де під спроможними територіальними громадами розуміють територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці³. Зрозуміло, що це досить загальна характеристика, оскільки, по-перше, «належний рівень надання послуг» може тлумачитися суб'єктивно, особливо в умовах, коли залишаються невизначеними державні стандарти щодо таких послуг, в тому числі і у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, по-друге, такий

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Голос України від 04.03.2015. – № 39.

² Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250

³ Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250

підхід не враховує інших важливих факторів – насамперед, доступність послуг для населення, територіальний масштаб об'єднаної громади тощо.

2. Тлумачення строків передбачених Законом України «Про об'єднання територіальних громад», що, як зазначається в юридичній літературі має виключно важливе значення в конституційному процесі¹. Так, визначена Законом і Методикою процедура об'єднання територіальних громад, яка являє собою відповідний конституційно-правовий процес, включає ряд етапів (стадій) діяльності уповноважених суб'єктів, які мають бути проведені у відповідних темпоральних рамках. При цьому для часового розмежування цих стадій в Законі використано таку термінологію, як «протягом певної кількості днів». При практичному застосуванні положень Закону виникає питання щодо тлумачення цього терміну:

– чи він означає необхідність витратити на виконання тих чи інших заходів повністю названих у відповідній нормі закону час?

– чи він означає максимальний час, у межах якого має бути виконано передбачений захід?

Як уявляється мова в Законі йде про максимальні часові рамки, у межах яких має бути завершено захід або здійснена відповідна дія. Це переконання базується на наступному аналізі норм цього Закону та інших актів законодавства, а саме:

1) щодо проведення громадського обговорення протягом 30 (60) днів (частина третя статті 5, частина друга статті 6, частина друга статті 7 Закону).

Громадське обговорення – це не тривалий процес, який відбувається протягом певної кількості днів, а публічний захід, на якому присутні зацікавлені члени територіальної громади і звичайна виправдана тривалість його проведення

¹ Стрільчук В. А. Конституційно-правові строки в системі стримувань і противаг. Житомирський національний агроекологічний університет. Матеріали конференцій [Електронний ресурс] / В. А. Стрільчук. – Режим доступу: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/954/1/Pravo_2014_49-51.pdf

не перевищує кількох годин, а разом з підготовкою – декількох днів. Так у частині другій статті 7 Закону термін «громадське обговорення» розкривається як «громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю». У частині четвертій статті 5 Закону визначено, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Окремі форми таких громадських обговорень передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹: громадські слухання (стаття 13), загальні збори (стаття 8). Такі заходи разом з їхньою підготовкою об'єктивно не можуть тривати протягом 30 чи 60 днів.

З огляду на зазначене можна зробити висновок, що вказаний термін («протягом певної кількості днів») в даному контексті доцільно тлумачити так: проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) разом з його підготовкою повинне бути завершено не пізніш, ніж за 30 днів від початку відліку цього терміну;

2) щодо розгляду питань про об'єднання територіальних громад сільськими, селищними, міськими, обласними радами протягом 30 днів (абзац другий частини другої, частина восьма, дев'ята статті 7).

Питання, що включаються до порядку денного місцевої ради, розглядаються на засіданні профільної постійної комісії ради та на пленарному засіданні ради. Порядок підготовки та проведення таких засідань регулюються регламентом ради та положеннями про постійні комісії ради. Звичайна тривалість таких засідань не перевищує кількох годин. При розгляді питання радою та її органами, крім фахового опрацювання питання, певний час займає підготовка засідань вказаних колегіальних органів, попереднє ознайомлення депутатів з проектами документів. Однак тривалість такої підготовки значною мірою залежить від оперативності дій посадових

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

осіб, депутатів рад та наявності граничного строку. Таким чином і в даному випадку вираз «протягом певної кількості днів» можна витлумачити лише як граничний строк розгляду питань, бо інакше він суперечить логіці як цього Закону, так положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також загальній логіці адміністративної діяльності;

3) щодо підготовки та затвердження висновку головою обласної державної адміністрації протягом 10 робочих днів.

Зазначене вище є справедливим і для даного випадку з тією відмінністю, що відповідне рішення приймається не представницьким колегіальним органом, а посадовою особою. Це суттєво спрощує та прискорює вирішення питання.

Вищенаведені тлумачення виразу «протягом певної кількості днів» підтверджуються нормами чинних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹.

Так, згідно з абзацом другим частини сьомої статті 13 цього Закону «офіційне оголошення шляхом прийняття рішення про початок виборчого процесу здійснюється ... територіальною виборчою комісією – протягом п'яти днів з дня прийняття рішення про призначення позачергових місцевих виборів».

Зрозуміло, що тут вираз «протягом п'яти днів з дня» означає крайній термін оголошення, адже саме оголошення не може тривати п'ять днів. Те саме бачимо і в частині шостій статті 16 зазначеного Закону:

«Повідомлення про загальний склад відповідної ради оприлюднюється відповідною радою в місцевих друкованих засобах масової інформації протягом трьох днів з дня прийняття відповідного рішення згідно з частиною першою цієї статті».

За частиною 16 статті 28 цього ж Закону «член виборчої комісії, який бере участь у її засіданні та не згоден з рішенням, прийнятим комісією, має право протягом двох днів після

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

засідання, на якому було прийнято рішення, у письмовій формі висловити окрему думку, що додається до відповідного протоколу засідання виборчої комісії». Зрозуміло, що це не означає обов'язку члена комісії витратити саме два дні на висловлення власної думки в письмовій формі, а означає лише те, що член комісії, який має окрему думку, повинен висловити її не пізніше, ніж через два дні після засідання.

Ще одним прикладом на користь запропонованого нами тлумачення виразу «протягом певної кількості днів» як визначення граничної тривалості часу на вчинення відповідних дій є норми Кодексу адміністративного судочинства України¹, а саме: частина перша статті 38, частина перша статті 43, частина перша статті 43-1, частина третя статті 75 тощо.

Отже, у нормативно-правових актах вираз «*протягом певної кількості днів*» застосовується на позначення часової характеристики певного строку. Такий висновок підтверджується також і аналізом статті 67 Цивільно-процесуального кодексу України та статті 101 Кодексу адміністративного судочинства України, в яких строк визначається як відрізок часу, у межах якого вчиняються або можуть вчинитися певні юридично значимі дії;

3. Порядок формування органів місцевого самоврядування об'єднаної громади. Так, по-перше, у разі об'єднання громад міста і довколишніх сіл виникає небезпека домінування у раді об'єднаної громади представників саме міста, а у випадках об'єднання значної кількості сільських громад гіпертрофованого розміру набуває чисельний склад виконавчого комітету відповідної місцевої ради, оскільки до його складу за посадою згідно із Законом мають входити всі сільські старости, що може значно ускладнити організацію роботи цього органу.

Крім того виникає низка проблемних питань у разі об'єднання в одну громаду всіх територіальних громад району, а саме:

¹ Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

1) чи має в такому разі обиратися районна рада, а якщо ні, то на якій правовій підставі;

2) яка доля в даному випадку чекає на районну державну адміністрацію (в чинному конституційному полі);

3) як мають будуватися взаємовідносини органів об'єднаної (в межах району) територіальної громади та районних органів, що мають бути сформовані відповідно до Конституції України.

Відповіді на поставлені питання потребують подальшого наукового аналізу проблематики формування спроможних територіальних громад з метою напрацювання рекомендацій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

В. К. Куренной,
керівник Департаменту місцевого
самоврядування та децентралізації
Адміністрації Президента України

РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Загальновідомо, що децентралізація є доволі складним інструментальним та правовим поняттям, яке можна розкривати та розуміти через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Децентралізація публічної влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої ключова частина функцій центральної влади переходить до місцево-територіальних органів конституційного самоуправління та ініціативної самоорганізації громади, тобто відбувається кардинальне скасування або формальне послаблення централізації¹.

Але слід мати на увазі, що децентралізація як феномен володіє й суттєвим соціально-політичним потенціалом. Саме через неї можна говорити про підвищення ролі та значення інституту місцевого самоврядування в державі як територіальної самоорганізації населення; про формування та підвищення мотивації членів територіальних громад в умовах розширення компетенції місцевого самоврядування та його органів, вдосконаленні та розширенні правового статусу його суб'єктів; а також визначити роль діяльності політичних партій в процесах децентралізації, що є суб'єктами політичної системи держави та функціонують у вигляді своїх первинних організацій на рівні територіальних громад, тобто досить широко є репрезентованими в локальному соціумі.

¹ Див.: Федоренко Ю. Децентралізація влади – «ЗА» та «ПРОТИ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://m--p.com/detsentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/>

Треба нагадати, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як фактично одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави¹. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою тут виступає не сама децентралізація у вигляді однозначного та самостійного конституційного принципу, а складний симбіоз – «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» досить яскраво відображає постійні девіації та коливання свідомості українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Слід зазначити, що дихотомії «централізація-децентралізація» є й важливим для інституціоналізації та конституювання політичної партії. Так, М. Дюверже зазначав, що «вертикальні і горизонтальні зв'язки визначаються способами координації базових елементів, які утворюють партію; централізація і децентралізація відносяться до розподілу повноважень між рівнями управління»².

У доктринальному визначенні та розумінні, децентралізація означає такий адміністративно-правовий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів державної влади на нижчий рівень управління, включаючи й самоврядний, і стає власним завданням та повноваженнями органів нижчого рівня³. Можна також зазначити, що в умовах коли питома вага адміністративної діяльності покладається на органи місцевого самоврядування, залучаючи широкі верстви населення або інші уповноважені державою суб'єкти, така децентралізація влади в державі сприяє неухильному та

¹ Конституція України 1996 року: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Дюверже М. Политические партии [Електронний ресурс] / М. Дюверже. – Режим доступу: http://society.polbu.ru/dyverzhe_parties/ch14_all.html

³ Див., наприклад: Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – С. 13.

перманентному розвитку партисипаторної демократії та її організаційних форм, включаючи й партійне будівництво. Адже відбувається не тільки розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення, а й продукуються відповідні локальні інтереси зазначених суб'єктів відносно різних питань місцевого та державного життя, а це опосередковано призводить до їх поляризації та політизації, що актуалізує діяльність політичних партій та їх осередків. Як відзначає український дослідник В. Бортников, проблема демократизації є невід'ємною від дослідження та визначення політичної участі громадян, оскільки саме масштаби участі, її форми та ефективність є визначальними чинниками демократичності політичного режиму кожної країни¹.

Слід зазначити, що демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом. В зазначених процесах важлива роль належить політичним партіям, що є відповідним та ефективним соціальним каналом для формування, продукування та ліфтом для прояву та втілення інтересів різних груп населення.

Аналізуючи процеси децентралізації, що розпочалися в Україні, Національний інститут стратегічних досліджень в своїй Аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні»², відмічає, що, по-перше, такі ризики можуть виникнути в Україні у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави; по-друге, прогнози відносно цього серед іншого побудовані на основі використання досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час упровадження адміністративно-територіальних реформ; по-третє, викладеним вище детермінується надання рекомендацій щодо заходів, які мають пом'якшити вплив

¹ Бортников В. Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії / В. Бортников // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 38–50.

² «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» : Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації

Серед основних груп ризиків автори Аналітичної записки акцентують увагу на ризиках, що є пов'язаними з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). В цьому випадку укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони. Суттєвим недоліком тут виступає недостатність організаційних та нормативних механізмів, передбачених Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року¹, для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, добровільний характер такого об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм. Вважаємо, що саме тут є великою роль первинних організацій політичних партій як парламентських так й позапарламентських у роз'яснювальній роботі серед населення щодо позитивного змісту цього законодавчого акту та наслідків його застосування.

Автори Аналітичної записки відмічають можливість виникнення політичного спротиву локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. З одного боку, соціальна база спротиву може розширитися через побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги (зокрема, з таких причин у 2005 р. було зірвано реалізацію пілотного проекту адміністративно-територіальної реформи у Київській області), а з другого – через недалекоглядну позицію політичних партій, які діють на локальному рівні соціуму, та будуть сприяти посиленню таких настроїв.

Серед ризиків розглядається й можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання. Автори Аналітичної записки визначають передбачувані цілі політичних кампаній: як мінімум – боротьба проти

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

укрупнення районів, в яких відповідні етнічні групи складають більшість населення, як максимум – утворення національно-територіальних автономій.

Вони також вважають, що 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 може привести до зростання порушень українського законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. На даний момент цю тенденцію, зокрема, можна відстежити на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи¹.

Таким чином, можна стверджувати, що:

– політичні партії України та їх місцеві осередки відіграють велику роль у розробці та реалізації політики децентралізації в державі – така роль може бути позитивною, тобто спрямованою на запровадження цієї політики, або негативно-деструктивною, що виражається у спротиві якісним змінам, що передбачає децентралізація повноважень публічної влади;

– політичні партії в Україні, не дивлячись на їх великий кількісний склад (станом на 7 вересня 2015 року в Україні офіційно зареєстровані 288 політичних партій², їх кількість зросла втричі за останні півтора року³) та невеликий охоплення населення своїм членством (біля 4 %⁴), починають відігравати зростаючу роль у політичному функціонуванні локального соціуму та у представленні і захисті інтересів своїх членів та інших жителів-членів територіальних громад – особливо це

¹ Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко. – К. : УНЦПД, 2007. – С. 13.

² Політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi/

³ В Україні зареєстрували рекордну кількість політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/v-ukrayini-zareyestruvali-rekordnu-kilkist-politichnih-partiy-419151.html>

⁴ Політична партія // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

проявляється у питаннях та проблематиці децентралізації публічної влади;

- актуалізується та активізується роль та значення значної кількості так званих «місцевих» партій (наприклад, «Довіряй справам», Рідний край тощо), що за оцінками експертів, є в основному політичними проектами місцевих лідерів, які мають достатньо впливу і засобів, щоб загітувати за себе та повести за собою якусь кількість людей – цей момент, згідно позиції оптимістично налаштованих фахівців, є наочною демонстрацією прагнення місцевих громад до децентралізації.

А. О. Селіванов,
постійний представник Верховної Ради України
у Конституційному Суді України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

НОВІ МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ І НОВІ ПІДХОДИ ДО ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Конституційна модернізація повинна проходити, виходячи з особливостей Конституції України, принципів і цілей, які в ній закріплені. Ключовий момент модернізації полягає в тому, що сьогодні час правдивих і об'єктивних оцінок. Перший аналітичний погляд: суспільство прилаштували до держави, коли закон домінує над правом.

Один із найважливіших аспектів сучасних реалій – це суспільна вимога децентралізації, що є новим явищем для центральної влади. Теорія «сильного Президента» – це етап, який пройдено в Україні з негативними оцінками суспільства, а тому серйозною вадою політичного режиму демократії є два центри прийняття серйозних державно-політичних та інших рішень.

Існуюча модель місцевого самоврядування (розділ XI Конституції) не спрацювала (як державницька теорія) і тому територіальна громада позбавлена гарантованої самостійності під власну відповідальність розвивати територію, забезпечувати добробут і адмінпослугами громадян.

Теорія конституційного права проголосила, що місцеве самоврядування (стаття 7) це форма здійснення народом своєї влади, володіння, користування і розпорядження об'єктами суспільної власності, зокрема, землею, як одним із об'єктів, який у статті 13 Конституції переданий від власника-народу до відання органів держави і місцевого самоврядування. Реальність життя виявила явну неузгодженість, коли люди

втратили свою причетність до розпорядження природними і соціальними ресурсами на місцях їх проживання на власній території.

Слід підтримати позицію вчених Інституту держави і права НАН України, що децентралізація компетенції (а не влади чи повноважень) є новою формою прояву влади народу не стільки політичної скільки соціально-економічної.

Влада на місцях в аксіології права завжди публічна, але не корпоративна і тому вона визнає центральну владу. Ми сьогодні маємо другий аспект – коли співставляємо волю народу, якість життя, публічні послуги держави, то це викликає занепокоєння: все це знаходиться на межі антагонізму, оскільки апарат управління втратив довіру громадян.

Отже Україна підійшла до реальних змін у праві самозабезпечення територіальних громад. Головне в цьому процесі означає територіальне моделювання конституційної модернізації, що ставить зобов'язання перед державою виконати завдання перетворення «трьох китів» конституційного змісту: а) досягти більшої гарантованості прав і свобод людини; б) судову владу і прокуратуру поставити на службу народу; в) провести децентралізацію компетенції органів виконавчої влади і територіальних громад. Згадаймо слова найуспішнішого американського бізнесмена Елберта Хаббарда: «Щоб виконати велику важливу працю, потрібні дві речі: чіткий план і обмежений час». Чи є такі орієнтири у творців конституційних змін?

Тут доречно навести дуже цікаву думку 33 Президента США Гаррі С. Трумена: «Будь-який президент, який має намір проштовхнути через конгрес реформу охорони здоров'я, повинен подумати про власне здоров'я». Мабуть такі влучні думки стосуються, зокрема, децентралізації, коли «повна», а не обмежена децентралізація і деконцентрація повинна досягти таких правових рубежів:

- 1. ліквідації паралельних структур в районах і областях;*
- 2. створення єдиної системи влади територіальних громад,*

у розумінні закріплення за ними «виключної компетенції» на власній території;

3. утворення повноважних виконкомів з виконавчими і розпорядчими завданнями;

4. визначення повноважень громадського рівня з функціональною природою (вирішальних, погоджувальних, консультативних і договірних прав з органами держави);

5. встановлення права видавати нормативно-правові (регулятивні акти) місцевої протворчості;

6. встановлення контрольо-наглядових повноважень органів громадськості в системі самоорганізації населення;

7. запровадження договірної форми взаємодії місцевого самоврядування з органами центральної влади з принципових питань матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад;

8. визнання права на нормотворчу ініціативу територіальних громад, якщо необхідно розв'язувати між територіальні проблеми.

Безумовно такі завдання слід назвати критеріями децентралізації громадського самоврядування. Але слід особливо наголосити, що децентралізація місцевого самоврядування передбачає зміну адміністративно-територіального устрою, формування нових представницьких органів з числа депутатів рад.

Тому зрозуміло, що процес створення нових органів самоврядування вимагає визначення виборчої моделі на кожному рівні територіальних суб'єктів. Отже законодавець зобов'язаний створити такі регулятори, які б враховували сучасні тенденції конституційного реформування із застосуванням нових підходів до народного представництва. На цей час до Верховної Ради України були внесені 4 альтернативні законопроекти «Про місцеві вибори» депутатами різних партій основним завданням яких є створення цілісної та якісної правової основи для організації і проведення місцевих виборів відповідно до вимог Конституції України, з урахуванням позитивного досвіду практичного

застосування інших законів про вибори, міжнародних стандартів у галузі виборчого права, рекомендацій визнаних міжнародних інституцій.

Загальним в запропонованих системах виборів є:

1. *Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища;*

2. *Депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою з преференціями (вибори в багатомандатному виборчому окрузі, що співпадає з територією Автономної Республіки Крим, відповідної області, району, міста, району в місті, за виборчими списками місцевих організацій партій (блоків) з одночасним висунанням кандидатів в територіальних округах, на які поділяється багатомандатний округ);*

3. *Право висунання кандидатів у депутати сільської, селищної ради та на посаду сільського, селищного голови реалізовуватиметься виборцями через місцеві організації політичних партій та способом самовисунання.*

Окрім загального бачення, було запропоновано окремі позиції щодо системи виборів в Україні, серед яких:

1. *Обов'язковість опублікування в регіональних друкованих ЗМІ та на партійних сайтах списків кандидатів;*

2. *Законопроектом передбачено поділ виборчих дільниць на звичайні (постійні) та спеціальні, які можуть бути як постійними, так і тимчасовими. Спеціальні виборчі дільниці утворюватимуться виключно у стаціонарних лікувальних закладах (постійні спеціальні дільниці). Тимчасові спеціальні виборчі дільниці утворюватимуться у стаціонарних лікувальних закладах, в яких перебувають виборці з обмеженими можливостями пересування, і в яких не було утворено постійні спеціальні виборчі дільниці;*

3. *Остаточний порядок розміщення кандидатів у партійних списках визначається зборами (конференціями) відповідної місцевої організації партії за офіційними результатами голосування виборців за кандидатів виборчого списку, які надаються партійній організації відповідною територіальною виборчою комісією;*

4. *Пропонований проект Закону зберігає закріплені в чинному Законі гарантії діяльності місцевих організацій політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Так, місцева організація партії, яка висунула список кандидатів у депутати на відповідних місцевих виборах, має представника, уповноважених осіб та офіційних спостерігачів, а кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови – довірених осіб та офіційних спостерігачів;*

5. *Пропонується також скорочення чисельності депутатського корпусу приблизно вдвічі;*

6. *Враховуючи особливості запропонованої виборчої системи Законопроектом передбачається можливість утворення на місцевому рівні виборчих блоків місцевих організацій політичних партій, що сприятиме розбудові місцевих партійних осередків та вихованню місцевих лідерів, як необхідних заходів на шляху зміцнення кадрової та функціональної спроможності органів місцевого самоврядування.*

Тобто, народними депутатами була запропонована нова система виборів представників народу, яка дає можливість будь-якій особі, громадському активістові, брати участь у виборах за відкритими списками, не вступаючи в політичну партію, а кандидати в політичних партій визначаються на конференціях чи зборах відповідної місцевої організації партії за офіційними результатами голосування виборців за кандидатів виборчого списку, які надаються партійній організації відповідною територіальною виборчою комісією.

Вже, на першій сесії Верховної Ради України було прийнято в першому читанні єдиний проект Закону «Про

місцеві вибори» в якому передбачено вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій, блоків місцевих організацій політичних партій з висуванням кандидатів в територіальних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ.

Місцева організація партії може висувати кандидатів на місцевих виборах, якщо ця організація зареєстрована у встановленому законом порядку. Блок місцевих організацій партій може висувати кандидатів на місцевих виборах, якщо він утворений відповідно до цього Закону та якщо місцеві організації партій, які ввійшли до його складу, зареєстровані у встановленому законом порядку.

Таким чином, нова сучасна система виборів представників народу має ґрунтуватися на принципово інших засадах реалізації виборчого права в територіальні органи самоврядування. Зокрема, особливої уваги потребує удосконалення виборів депутатів за відкритими списками висування кандидатів від політичних партій. Важливим визнається положення про механізм самовисування кандидата у депутати, яке б давало можливість активістам потрапити у ради. Негативним для виборчої системи є повернення блоків у виборчий процес від яких раніше відмовилися, а в основному всі процедури виборів взяті із старого законодавства.

І. Д. Сліденко,
суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД (НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ)

Зважаючи на чітке розуміння українськими політичними елітами зміни принципів адміністративно територіального устрою та кардинальної реформи місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади, вважається за необхідне розглянути аналогічний досвід держав які вже провели відповідні реформи по децентралізації. Таким чином є змога задіяти відповідний методологічний інструментарій, приклади унормування відповідних сфер суспільних відносин, виявити тенденції, звернути увагу на слабкі сторони і навпаки – найбільш ефективні засоби та інструментарій по децентралізації.

Одним із принципових моментів у вивченні досвіду децентралізації публічної влади західних демократій є виділення держав, необхідних для порівняння. З цієї точки зору, на наш погляд, необхідно враховувати такі фактори як: подібність завдань та викликів, які пов'язані з децентралізацією, подібність історичного розвитку, географічні фактори, чисельність населення, спільність правової сім'ї тощо. Думається, що найбільш повно такого роду критеріям відповідає Франція. До певної міри даним критеріям відповідають Польща, Чехія та Словаччина як держави, що суміщають демократичну трансформацію з намаганнями децентралізувати публічну владу.

Для початку розглянемо досвід Франції, яка має найбільш довгий та найбільш ефективний досвід децентралізації.

Початком децентралізації по-французьки слід вважати 1982 рік, коли за ініціативи тодішнього міністра внутрішніх

справ Гастона Дефєрра (*Gaston Defferre*) було прийнято законодавство, що кардинально змінювало ситуацію в царині вертикальної організації публічної влади¹. В цілому закони сприяли реалізації організаційної, функціональної та територіальної децентралізації. Зважаючи на предмет дослідження, нас в основному цікавить територіальний аспект. Децентралізація (*décentralisation*) в цьому контексті розуміється як розвиток унітарної держави шляхом передачі адміністративних повноважень держави до територіальних колективів².

Принципові завдання, які стояли перед творцями законодавства щодо децентралізації, полягали в тому, щоб шляхом задіяння громадян до прийняття відповідальних рішень сприяти місцевій ініціативі та підвищити в цілому відповідальність місцевих громад. При цьому, дані завдання вирішувались, насамперед, шляхом утвердження автономії кожної окремої громади, виключаючи таким чином будь-яке їх горизонтальне підпорядкування та забезпечення їх відповідними фінансовими можливостями для компенсації наданих повноважень. Основним моментом у зміні ідеології організації вертикальної публічної влади та одним із основних інструментів децентралізації стала заміна попереднього контролю за діяльністю громад наступним. Згадуваний Закон від 2 березня 1982 року запроваджував наступний контроль за законністю актів органів відповідних територіальних колективів. Наступні два фактори, з яких розпочалась децентралізація у Франції, – виділення регіону з усіма правами територіального колективу та «переливання» повноважень від держави до місцевих громад

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=vig%7Ctexte=Loi>

² Quels sont les grands principes régissant les collectivités territoriales ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>

з відповідними фінансовими компенсаціями. Порівняно з моделлю організації, яка існувала до цього і базувалась на законах 1871 та 1884 років, дані зміни носили революційний характер. Хоча сьогодні вони сприймаються скоріше як даність та мінімальний стандартний набір для елементарної децентралізації.

У подальшому запропоновані новації були підкріплені законодавством 1983 року та в основному стосувались механізму передачі масиву повноважень (нормативні, функціональні та фінансові аспекти)¹.

Слід зауважити, що програма з децентралізації мала ряд специфічних моментів, без яких ефективне функціонування місцевих громад у новому статусі було б практично неможливим і на які, як правило, не звертають уваги, коли здійснюють запозичення досвіду. Одним із таких принципових моментів стала деконцентрація (*déconcentration*) державних органів з метою забезпечення належної взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, що знайшло своє втілення у відповідному законодавстві². Ним вперше на законодавчому рівні був встановлений основоположний принцип децентралізації будь-де і за будь-яких обставин – субсидіарність.

Інший важливий момент в цьому контексті забезпечення децентралізації полягає в належній взаємодії територіальних колективів. Мова йде про комуни як базовий елемент місцевого самоврядування. В цьому контексті мова йде про усунення недоліків надмірної подрібненості комун шляхом

¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *loi Defferre* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197&dateTexte=>; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320195&dateTexte=>

² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=>

створення відповідних форм взаємодії на рівні міських спільнот, агломерацій і, власне, комун¹.

Досвід децентралізацій в практичній площині знайшов свій відгук у відповідній корекції даного курсу законами 2003 та 2004 років, які в цілому дістали назву «*Acte II de la décentralisation*». Вони звернули увагу на оптимізацію питання про фінансову самостійність та перенесення чергового блоку повноважень на місцевий рівень². Знову ж таки, специфічним нюансом, завдяки якому, приміром, працює передача повноважень, є реалізована на нормативному рівні концепція прямої та непрямої допомоги.

В цілому фінальним підсумком такої корекції стало те, що один із прийнятих законів – від 13 серпня 2004 року – практично остаточно змістив акценти в таких принципових питаннях, як соціальна сфера освіти, транспорт на рівень місцевих громад, змінивши таким чином баланс: держава – громадянське суспільство, та остаточно закріпивши децентралізацію як основоположний принцип функціонування Французької республіки та специфіку французької моделі унітаризму.

Ну і, нарешті, третя хвиля децентралізації розпочалась в 2013 році знову ж таки умовним «*Acte III de la décentralisation*», започаткованим Президентом Франції Франсуа Оландом (*François Hollande*). Суть цього етапу корекції курсу децентралізації полягає, насамперед, у реформі виборчого

¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>; Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241&dateTexte=&categorieLien=id>; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id>

законодавства¹, а також у підвищенні ефективності публічної влади². На цьому етапі було створено нову територіальну одиницю – мегаполіс³.

Таким чином, основні принципи, на яких вибудовувалась французька модель децентралізації, зводились до трьох складників процесу: масштабність змін, поступовість змін та їх методична корекція. Франція дає приклад найбільш послідовного та найбільш тривалого процесу децентралізації. Зважаючи, що активна фаза процесу децентралізації у Франції відбувається вже 32 роки, перші кроки намагались зробити ще 1969 року (референдум з питань регіоналізації), наслідком чого стала відставка Президента Франції Шарля де Голля (*Charles de Gaulle*), а її завершення бачиться лише через реалізацію наступного етапу децентралізації, – можна лише уявити обсяг завдань та об'єм необхідних зусиль для реалізації програми децентралізації в Україні.

Досвід децентралізації у Франції найбільш показовий з точки зору послідовності та ефективності. Держави Східної Європи, що здійснюють демократичні реформи протягом останньої чверті століття, не можуть похвалитись подібними результатами. Причина цього полягає в необхідності здійснювати складний комплекс реформ, і децентралізація виступає лише одним із векторів такого реформування. Однак для України корисний і позитивний, і негативний досвід сусідів. Тим більше, що стартові умови були приблизно

¹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8C9B43A0F77A92D5AD8C3B29B6F6F5AA.tpdjo-08v_2?cidTexte=JORFTEXT000027414225&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id

² Projet de Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html>

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte=&categorieLien=id>

однакові. Це стосується як часових меж, так і кількісних характеристик реформ. Що ж до якості, то тут ситуація принципово відрізняється, навіть незважаючи на в цілому половинчастий характер децентралізації, що була проведена у вказаній групі держав.

Готуючись до вступу в ЄС, Словаччина інтенсивно проводила ряд реформ, необхідних для її адаптації в цьому утворенні. Один із напрямків реформування був пов'язаний з децентралізацією. Реалізуючи його, Словаччина пішла шляхом створення ряду концептуальних документів, які б відображали суть, кількісні та якісні характеристики децентралізації.

Першим у їх числі є «Стратегія реформи державного управління в Словаччині», яка з'явилась 1999 року¹. Дана стратегія містила ряд важливих концептуальних моментів для подальшої децентралізації, зокрема: визначення глобальних тенденцій у процесах реформування, вплив та значення громадянського суспільства, умови реалізації курсу реформ, напрямки реформування тощо.

Однак основою словацького плану з децентралізації стала «Концепція децентралізації і модернізації публічного управління», прийнята 2000 року та доопрацьована в 2001 році². По суті, дискурс децентралізації по-словацьки знайшов своє вираження вже в назві та структурі цього документу. П'ять структурних елементів-направків децентралізації відображають сфери, в яких необхідно здійснити ряд тих чи інших заходів для досягнення позитивного ефекту. Мова йшла, насамперед, про децентралізацію державного управління, яка виражалась в децентралізації повноважень та державних фінансів, питаннях контролю та взаємодії громадських

¹ Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej republike, júl 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/strategia_071999.pdf

² Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (upravená verzia) Bratislava, maj 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/konceptia_052001.pdf

організацій. Крім того, окремими напрямками децентралізації вважались модернізація державного управління, причому наголос тут робився на освітній та інформаційній складових, принципах «правильної» територіальної організації, аналізі та оцінці людських та економічних ресурсів та етапності «прогресу» такого реформування. Отже, «Концепція» містила всі необхідні засоби – від визначення напрямків реформування до встановлення плану для їх реалізації.

Особливістю «Концепції» стало чітке визначення часових меж заходів для децентралізації (2000–2002 рр.) та етапність в її проведенні. Усього передбачалось дев'ять етапів. В ході реалізації цієї програми було прийнято ряд законопроектів, направлених на унормування сфер, у яких здійснювалась децентралізація, в яких знайшли своє відображення питання фінансів, виборчого права, адміністративно-територіального поділу, статус міст, організація муніципального управління та місцевої державної влади тощо.

Ядром децентралізації стала так звана «крайова реформа», яка привнесла децентралізацію на рівень адміністративно-територіальних одиниць. Основою її став відповідний закон, прийнятий 2001 року¹. Як «самостійну адміністративну та територіальну одиницю» він визначає «самоврядний край».

Досвід Чехії в плані децентралізації тим більше повчальний, що процеси демократизації у цій державі, практично почались із централізації, яка стала наслідком ліквідації національних крайових комітетів у 1990 році. Потім, певний період за часів врядування (1992–1997 рр.) Вацлава Клауса (*Václav Klaus*), будь-які питання, пов'язані з децентралізацією, були з розряду небажаних. Однак, участь в євроінтеграційному проекті змусила Чехію здійснити ряд кроків у напрямку децентралізації. По суті, децентралізація по-чеськи розпочалась із прийняття Конституційного закону 1997 року, яким встановлювались «вищі територіальні

¹ Zákon zo 4. júla 2001 o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.snk.sk/swift_data/source/OKSSR/Zakony/302_2001%20o%20samosprave%20VUC.pdf

самоврядні одиниці», їх кількість, розташування та способи зміни адміністративних меж¹. Положення даного нормативного акту знайшли свій розвиток в 2000 році, коли було прийнято Закон «Про краї (крайове управління)», у якому було визначено край як «територіальну спільність громадян, якій належить право на самоврядування»². Законом були визначені організаційні, функціональні та структурні основи місцевого управління в контексті децентралізації. Застосування цього акту на практиці виявило необхідність внесення суттєвих змін, що й було зроблено вже через рік³. В цей же час відбувається значне реформування виборчого законодавства на рівні місцевих громад⁴.

Логічне завершення територіальний аспект децентралізації у Чехії знайшов в Конституційному законі 2001 року, який, окрім іншого, змінив назви країв⁵.

¹ Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.usoud.cz/dalsi-ustavni-zakony/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=379&cHash=5cbe0056f7375fe333f07a418dbbcf88

² Zákon ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb00129&cd=76&typ=r>

³ Zákon ze dne 27. listopadu 2001, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 320/2001 Sb., zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-27-listopadu-2001-....html>

⁴ Zákon ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssoud.cz/zakony/130_2000.pdf

⁵ Ústavní zákon ze dne 16. května 2001, kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/ustavni-zakon-ze-dne-16-kvetna-2001-....2515.html>

Іншим напрямком децентралізації стала так звана окружна реформа, яка розпочалась 2000 року з прийняттям закону, який регулював діяльність окружних управлінь¹. Паралельно з цим здійснюється муніципальна реформа. Профільний закон визначає муніципалітет як «основну самоврядну територіальну спільноту громадян»².

Таким чином, аналіз процесів децентралізації в Чехії дозволяє стверджувати, що в даній державі в основному зосередились на територіальному аспекті цієї проблеми.

Польща в цьому плані повторює досвід Чехії. Елементи децентралізації та відходу від радянських моделей управління намітились в законі 1990 року, що встановлював нову якість самоврядування в гмінах³. Врешті-решт, 1998 року було прийнято закон, який врахував тенденції до децентралізації і яким встановлювався триступеневий територіальний поділ: гміни і повіти – місцеве самоуправління, воєводства – регіональне⁴.

З огляду на вищевикладене, Україні в ході реформ по децентралізації слід спочатку виробити концептуальне перспективне бачення того, якою має бути публічна влада та які засоби для цього необхідні. При цьому спочатку слід вирішити питання адміністративно-територіального поділу, який в існуючому вигляді є анахронізмом радянської доби. При цьому не слід забувати, що такого роду реформи потребують належного концептуального супроводу, поступовості та постійної корекції з боку законодавця.

¹ Zákon ze dne 16. května 2000 o okresních úřadech [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-16-kvetna-2000-o-okresnich-uradech-1245.html>

² Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-12-dubna-2000-o-obcich-obecni-zrizeni-1199.html>

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>

С. А. Панасюк,
аспірант Маріупольського
державного університету

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Постановка проблеми. При підписанні та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія)¹, Україна взяла на себе обов'язок неухильно дотримуватись принципів, що закладені в тексті Хартії, що є базовим документом, який визначає основні принципи запровадження якісного європейського місцевого самоврядування.

На жаль, вітчизняні вчені приходять до висновку про наявність реальної проблеми із імплементацією принципів Хартії та реалізацією повноцінної муніципальної реформи, з часу підписання Україною Хартії.

Права, свободи та обов'язки людини і громадянина є основою конституційно-правового статусу особи, що визнаються та гарантуються державою.

Із гарантуванням місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України²), Україна взяла на себе обов'язок гарантувати і муніципальні права людини, що можуть бути як індивідуальними, так і колективними правами членів територіальної громади.

На даний час, в Україні оголошено черговий етап реформ, що включає в себе муніципальну та адміністративно територіальну реформи.

¹ European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

² Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

Якісне запровадження реформ не може відбуватись без забезпечення муніципальних прав громадян, а отже, всі ініціативи (проекти нормативно-правових актів в контексті реформ) мають бути проаналізовані на відповідність їх тексту та принципам Хартії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та міжнародні експерти постійно наголошують на наявності проблем щодо якісної імплементації принципів та положень Хартії в законодавство України, а також, щодо незадовільного стану забезпечення муніципальних прав громадян.

В. В. Кравченко наголошує на неповному відтворенні принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹.

Автори підручника «Муніципальне право України» зауважують на недоліках законодавчого закріплення положень ст. 5 Хартії².

Питанню різних аспектів муніципальних прав людини присвячуються праці таких вчених, як: В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, М. О. Баймуратова, М. С. Бондара, В. А. Григор'єва, М. І. Корнієнко, М. П. Орзіха, Ю. М. Тодики, В. Ф. Погорілка та ін.

Індивідуальні права та свободи мають конституційне начало, закріплене в опосередкованому вигляді: через колективні права територіальних громад та в рамках конституційного інституту основних прав і свобод людини і громадянина³.

Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод

¹ Кравченко В. В. «Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування» / В. В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2 (12). – С. 38–41.

² Муніципальне право України: Підручник. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін. ; за ред. Баймуратова М. О. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 147.

³ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – С. 300.

людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність¹.

Автори колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні»² зазначають: «Інститут муніципальних прав і свобод – важливий елемент єдиної нормативно-правової основи місцевого самоврядування».

Формулювання цілей доповіді. Основними цілями даної доповіді є акцентування на конкретних проблемах імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавство України щодо забезпечення муніципальних прав громадян, в контексті муніципальної реформи в Україні, а також, вироблення конкретних пропозицій, з метою подальшої ефективної євроінтеграції України.

Викладення основного матеріалу. До муніципальних прав і свобод, що закріплені в законодавстві України, належать: право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, здійснювати владу, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування; право на проведення місцевих референдумів та виборів до місцевих органів самоврядування та право ініціювання місцевих референдумів; право проводити загальні збори та громадські слухання громади, зустрічатися з депутатами місцевих рад та посадовими особами органів місцевого самоврядування; право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні, обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування; право громадян бути безпосередньо ініціаторами та брати участь у проведенні місцевих референдумів та ін.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – С. 7.

² Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. / За ред.. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – С. 298.

Процес імплементації принципів Хартії має відбуватись постійно, а всі законодавчі ініціативи, якщо вони зачіпають питання муніципальних прав громадян, повинні аналізуватись на відповідність положенням Хартії.

Останніми кроками української влади щодо запровадження адміністративно-територіальної та муніципальної реформи є схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹ та внесення Президентом України Петром Порошенком до Верховної Ради України, 26.06.2014 року, проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а² (далі – Законопроект).

Внесенням до Верховної Ради України зазначеного Законопроекту було розпочато черговий етап намагань української влади запровадити та реалізувати адміністративну, адміністративно-територіальну реформу та реформу місцевого самоврядування.

Намагання української влади щодо запровадження повномасштабних та послідовних реформ, почалися з перших років незалежності нашої держави та тривають дотепер.

Даний Законопроект, на нашу думку, має бути обов'язково проаналізований щодо його відповідності положенням Хартії та забезпечення належного рівня муніципальних прав громадян.

Відсутність аналізу проектів нормативно-правових актів, що можуть зачіпати муніципальні права громадян, може повністю нівелювати процес імплементації принципів Хартії та євроінтеграції України.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст.831.

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

Проаналізуємо текст Законопроекту щодо належного забезпечення муніципальних прав громадян та відтворення базових принципів Хартії.

Необхідно зазначити, що 02.07.2014 року, Президентом України була подана нова редакція Законопроекту (далі – Законопроект 2).

При наявності відмінностей між Законопроектом та Законопроектом 2, в контексті аналізованих нами положень, ми будемо зазначати про такі відмінності.

27.10.2014 р. Законопроект 2 був проаналізований Венеціанською Комісією та зроблено відповідний Висновок (Opinion no. 766/2014)¹.

Отже, проаналізуємо Законопроект 1, Законопроект 2 та Висновок Венеціанської Комісії (далі – Висновок), щодо якості запропонованих Президентом України реформи місцевого самоврядування, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.

Також, необхідно зазначити, що за даними з офіційного сайту Верховної Ради України², 27.11.2014 р., Законопроект 2 був відкликаний.

Відповідно до частини 1 статті 140 Законопроекту: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Вищезазначене положення є дуже важливим для розуміння суті місцевого самоврядування, його суб'єктів та їх прав.

Окремим питанням є те, що розуміти під терміном «жителі громад», а що розуміти під «місцевим населенням».

¹ Opinion no. 766/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)037-e)

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

Якщо, жителі громад є первинним суб'єктом на місцеве самоврядування та можуть його реалізовувати самостійно або через відповідні органи (шляхом участі у виборах та референдумах), то під жителями громади необхідно розуміти осіб, що мають виборче право, а місцеве населення – всі особи, що фактично проживають/перебувають на відповідній території як з правом голосу, так і без.

Підтвердженням того, що саме жителі громади мають виборче право є положення частини 1 статті 141 Законопроекту: «Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування»

Також, підтвердженням суті терміну «жителі громади» є положення частини 4 стаття 141 Законопроекту: «жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

В діючій редакції Конституції України¹ суб'єктом права на місцеве самоврядування визнається територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста.

Виходячи із положень Законопроекту, суб'єктом права на місцеве самоврядування лишаються саме люди (жителі певної місцевості (громади)).

Отже, Законопроектом затверджується право жителів громади на місцеве самоврядування, а не органів місцевого самоврядування, що наділяються відповідними повноваженнями.

Проаналізувавши вищезазначені положення статті 140 Законопроекту, можна дійти висновку, що в ній відображені принципи, що закріплені в статті 3 Хартії.

¹ Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

Також, положення ст. 140 Законопроекту закріплюють базове право на місцеве самоврядування та виборче право жителів громад.

На нашу думку, вищезазначені положення Законопроекту є позитивним уточненням позиції держави щодо джерела права на місцеве самоврядування та підтвердженням визнання Україною громадівської теорії місцевого самоврядування.

Думка автора щодо позитивності положень ст. 140 Законопроекту підтверджується і у Висновку: «New Article 140 par. 1 gives a definition of local self-government which replicates Article 3 of the European Charter of Local Self-Government, which is very positive» (Нова стаття 140 (пар./абз./частина 1) дає визначення місцевого самоврядування, яке повторює положення ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, що є дуже позитивним).

Автор вважає, що необхідно проаналізувати вищезазначені положення Висновку, більш детально.

Нагадаємо, що в Законі проєкті (ч. 1 ст. 140) зазначається: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Переклад параграфу 1 статті 3 Хартії звучить так: «Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population» (Місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих співтовариств, в межах закону, регулювати (впорядковувати) та управляти значною часткою публічних справ, під їх власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення).

Отже, ми можемо робити висновок, що Венеціанська комісія визнала тотожність (коректність перекладу) термінів «жителі громад» та «local authorities», що відповідає визначенню

автора терміна «місцеві співтовариства», а не «місцеві власті / влади» чи «органи місцевого самоврядування».

Проте, в положеннях статті 140 Законопроекту, на думку автора, є певні загрози. При виокремленні групи осіб, що мають виборчі права та є первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування, вводячи нові рівні адміністративно-територіального устрою України, автори Законопроекту, по суті, запроваджують повномасштабні адміністративно-територіальну та муніципальну реформи, що приведе до необхідності напрацювання величезної кількості законопроектів та інструкцій щодо їх реалізації.

Автор вважає, що насадження реформи «згори» (шляхом внесення кардинальних змін до конституції), без проведення масштабних підготовчих заходів, може призвести до багатьох проблем щодо якісної реалізації вищезазначених реформ.

Також, вважаємо, що доцільно вести мову про можливість надання виборчих прав усім особам, які мають майно та постійно мешкають на відповідній території.

Підставою для надання виборчого права, всім хто легально та постійно проживає на певній локальній території, є євроінтеграційні процеси в Україні.

Нагадаємо, що одним із принципів Маастрихтського Договору¹, було введення поняття «Європейського громадянства» та можливість громадянина будь-якої держави-члена приймати участь у місцевих виборах будь-якої держави-члена, в якій легально проживала така особа.

Законопроекті зазначається можливість створення органів самоорганізації населення, що вже регулюється законодавством, про що було зазначено і у Висновку.

Важливою новелою Законопроекту є закріплення на рівні конституції (ч. 6 ст. 140 Законопроекту) принципу субсидіарності: «Розмежування повноважень у системі органів

¹ Treaty of Maastricht on European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm

місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності».

Принцип субсидіарності закріплений в параграфі (абзаці) 3 статті 4 Хартії.

Позитивність визначення принципу субсидіарності в Законопроекті та відповідність таких положень Хартії, визнається і у Висновку.

Положення статті 142 Законопроекту відображають принцип належного та гарантованого забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, що закріплюється в ст. 9 Хартії.

Проте, відповідно до положень Висновку, зміни, що передбачені статтею 142 Законопроекту, ліквідують можливість співпраці між територіальними громадами, що не є виправданим.

В частині 1 статті 142 Законопроекту зазначається: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад».

Вищезазначені положення Законопроекту відповідають положенням параграфу (абзацу) 1 статті 9 Хартії: «Місцеві співтовариства мають бути наділені правом, в межах національної економічної політики, на власні достатні (адекватні) фінансові ресурси, якими вони мають вільно розпоряджатись».

Також, в частині 1 статті 142 Законопроекту відображаються положення параграфу (абзацу) 3 статті 9 Хартії: «Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих співтовариств має отримуватись (надходити) із місцевих податків та зборів (надходжень), розмір котрих вони мають повноваження встановлювати в рамках закону».

В частині 2 статті 142 Законопроекту, зазначено: «Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України».

Вищезазначене відповідає положенням параграфу 2 статті 9 Хартії: «Фінансові ресурси місцевих співтовариств мають відповідати компетенції, що передбачена конституцією та законом».

Єдине, що видається не зовсім послідовним, це визначення власником та розпорядником фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Адже, в попередніх статтях Законопроекту, було чітко визначено первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування та можливість приймати ним рішення безпосередньо, а тому, право на фінансові ресурси та їх розпорядження мають саме жителі громади, які можуть розпоряджатись фінансами, шляхом прийняття відповідного колективного рішення.

Окремо, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на проблемі захисту кордонів місцевих співтовариств.

Відповідно до положень статті 5 Хартії: «Зміни в кордонах місцевих співтовариств не можуть відбуватись без попередньої консультації із зацікавленою місцевою спільнотою, можливо, шляхом проведення референдуму, де це дозволяється законом/статутом».

Проблема незахищеності кордонів територіальних громад, а відповідно і нівелювання права місцевих жителів на самостійне визначення меж громад, на жаль, не була вирішена в запропонованому Законопроекті.

Нагадаємо, що повноваженнями щодо зміни меж міст наділена Верховна Рада України: «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України)¹.

Вищезазначене положення лишилось у Законопроекті, а нових норм щодо гарантування цілісності та непорушності

¹ Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

кордонів місцевих співтовариств (територіальних громад, громад) в Законопроекті – немає.

Черговою спробою щодо запровадження якісного місцевого самоврядування є підписання спільної заяви про співробітництво зі зміцнення місцевого самоврядування в Україні, що була підписана між Україною та Радою Європи¹. Сторони погодили створення 25-ти регіональних відділень (спеціальних мережу регіональних офісів з питань підтримки реформ), що мають займатись питаннями якісного запровадження муніципальної реформи та питаннями децентралізації в Україні.

Час покаже, чи буде успішною чергова ініціатива Ради Європи допомогти Україні, не дивлячись на постійні негативні політичні, економічні та законодавчі чинники.

Висновки. Як ми бачимо, навіть поверхневий аналіз Законопроекту, дає зрозуміти всю нагальність та важливість подальшого детального вивчення проблематики забезпечення муніципальних прав громадян та якісної імплементації принципів Хартії, в контексті муніципальної реформи в Україні.

Муніципальні права громадян гарантуються державою та міжнародними документами, є такими ж невід'ємними, як і всі інші конституційні права, мають неухильно дотримуватись та гарантуватись державою в нормативно-правових актах, що покликані забезпечити проведення реформ.

Якісне розуміння та послідовна реалізація положень та принципів Хартії, забезпечення муніципальних прав громадян, та постійних науковий і громадський контроль за процесом реформ, можуть стати запорукою до запровадження реального та якісного місцевого самоврядування та подальшої Євроінтеграції України.

¹ Decentralisation in Ukraine: Council of Europe and Ukrainian Government to set up network of regional hubs to promote reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/en/web/portal/-/decentralisation-in-ukraine>

В. Л. Федоренко,
завідуючий кафедрою державної служби
та кадрової політики Національної академії
державного управління при Президентові України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Успіх розвитку Української держави пов'язаний як із становленням миру на Сході України і поновленням територіальної цілісності, так і з проведенням ефективних реформ у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах її децентралізації. При цьому, згаданий вектор реформ в Україні зумовлений як зовнішніми чинниками, зокрема, дотриманням вимог Мінських угод, так і внутрішніми чинниками. В Україні давно назріла потреба утвердження не атрибутивного, а владоспроможного місцевого самоврядування та трансформації адміністративно-територіального устрою, з огляду на демографічні, управлінські, соціально-економічні та інші реалії сьогодення.

Започаткування роботи Конституційної комісії, заснованої указами Президента України «Про Конституційну комісію» від 3 березня 2015 року № 119¹ та «Питання Конституційної комісії» від 31 березня 2015 року № 190² дає надію на конструктивне вирішення проблем створення владоспроможного місцевого самоврядування

¹ Про Конституційну комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119 // Офіційний вісник України. – 2015. - № 7. – Ст. 464.

² Питання Конституційної комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 р. № 190 // Урядовий кур'єр. – 2015. - № 60.

та раціональної системи адміністративно-територіального устрою, заснованого на принципах децентралізації. На жаль, робота Конституційної комісії здійснюється в закритому режимі та породжує багато неоднозначних політико-правових коментарів.

Але, навіть за цих обставин, очевидним є прагнення українських реформаторів щодо врахування досвіду Польщі при вирішенні подібних проблем. У зв'язку з цим, вбачається за доцільне охарактеризувати польські реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах їх децентралізації.

Початок фундаментальних і системних змін у Польщі випав на 1989 рік, коли неефективність держави та економічного врядування стала очевидною. Влітку 1989 р. відбулися перші вільні вибори у Польщі, що привели до влади опозицію – профспілку «Солідарність», очолювану Лехом Валенсою. У 1990 році останнього було обрано новим Президентом Польщі. Проте, визначене бачення нової політичної та соціально-економічної системи на той час ще було відсутнім. Масова підтримка «Солідарності» не була втіленням певного бачення нової системи, а швидше актом протесту проти існуючої.

Саме на 1989 рік припадає й старт реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Польщі, котрі є гарним прикладом для сучасної України. Існуюча в Польщі на той час дворівнева територіально-адміністративна система видавалася для цього особливо сприятливою (здійснення передачі повноважень громадам без проведення адміністративно-територіальної реформи). Цією нагодою реформатори скористалися у 1990 році та прийняли закон про територіальне самоуправління. Одночасно з набуттям цим законом чинності в 1990 році у Польщі були проведені перші демократичні місцеві вибори, які розвалили політичну монополію ПОРП і привели до влади молоді проєвропейські кадри.

Фундатор цих реформ у Польщі, знаний вчений Є. Регульський у одному зі своїх останніх прижиттєвих інтерв'ю українським ЗМІ,

так говорив за початок реформ: «У 90-у році, 27 травня опівночі 100 тисяч осіб в Польщі змінило місце праці. Вони перестали бути службовцями держадміністрації, а стали працівниками гміни»¹. Тобто, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Польщі стартували одночасно і, безперечно, мали не лише своїх прихильників, зокрема, в міністерствах і місцевих державних адміністраціях.

Окрема поправка тоді була внесена і до Конституції Польщі. Вони передбачали, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано права власності, а ці права захищалися судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблена відповідна система їх фінансової підтримки та субсидій. Також сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася з центрального та територіального урядів.

Гміни (громади) почали виконувати державні функції або як власний безпосередній обов'язок, або як обов'язок делегований центральною державною установою. Виконання цих функцій мало забезпечувати потреби жителів гмін, або за допомогою їх власних ресурсів, або отримуючи кошти від держави. Виконання обов'язків на рівні гміни перевірялося центральними органами управління виключно щодо відповідності закону, а виконання делегованих повноважень перевірялося також і на форму імплементації, і на доцільність, і на надійність та економічну адекватність. Питання внутрішньої організації громад вирішувалося радою гміни, що обиралася шляхом загального та таємного голосування. Виконавчу функцію в гміні мав комітет на чолі з шерифом (у сільських громадах), мером (у не великих міських громадах) або президентом (у містах з чисельністю населення більше, ніж 100 000 або у столицях провінцій).

¹ Єжи Регульський: «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс]/ Є. Регульський. – Режим доступу: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html - Назва з екрану.

На першому етапі децентралізації гміни наділили дискретними можливостями і повноваженнями, відкриваючи впровадження територіального самоуправління і на вищих рівнях також. Передбачалося, що ці незалежні можливості мали стати частиною фундаментальної реформи територіального устрою всієї країни, хоча і не існувало загальної узгодженості між провідними політичними силами з цього питання. Для того, щоб сприяти більш ефективному представленню інтересів громад та інших суб'єктів державного права на рівні провінцій було запроваджено інститут самоуправлінської асамблеї. Членами асамблей були делегати від громад, яких обирали ради гмін із-поміж своїх членів. Але ці асамблеї не мали повноважень для прийняття рішень або виконавчих повноважень. Їх завданням, зокрема, було оцінювання роботи органів самоврядування у воєводствах, висловлення думок з приводу ануляції рішень керівників провінцій у разі якщо ці рішення були шкідливими для місцевих інтересів. Ці асамблеї в Польщі також були форумами для обміну досвідом щодо практик самоврядування¹.

Органи державного самоврядування на рівні провінцій склалися з губернаторів та окружних офісних керівників (округи – допоміжні адміністративні одиниці). Губернатори провінцій були місцевими представниками центрального уряду і одночасно здійснювали нагляд щодо законності рішень громад. Окружні офіси виконували різноманітні завдання щодо надання адміністративних послуг населенню, які з різних причин не могли бути передані на рівень громади. Поряд із цими загальними органами місцевого самоврядування існували ще і спеціалізовані, які підпорядковувалися конкретним міністрам, чи уряду загалом, чи особисто прем'єр-міністру. Це були територіальні

¹ Шмидт А. Кілька зауважень щодо перших змін Конституції Республіки Польща / А. Шмидт // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. Матеріали першого засідання українсько-польського клубу конституціоналістів. – Київ-Львів : Юриспруденція, 2008. – С. 237-240; Обзор конституционных новостей. Польша // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. №1(26), 1999. – С. 118-121.

органи міністерств і інших центральних органів виконавчої влади.

Ці перші експерименти з територіальним самоврядуванням довели, що спільнота жителів певної території (гміна), маючи відповідні компетенції та інструменти, може здійснювати управління власною територією більш ефективно і проводити більш раціональну фінансову політику, ніж уряд, що поступово відсувається від безпосереднього здійснення цих завдань.

Важливо зазначити, що перший етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у Польщі мав потужну науково-методологічну підтримку. Академік Єжи Регульський, якого вважають «батьком місцевих реформ» у Польщі, був призначений уповноваженим з реформ і безпосередньо підпорядковувався главі уряду, та мав свої представництва (бюро) на рівні 49 існуючих на той час в Польщі воєводств. Натомість, голова парламентського комітету з питань місцевого самоврядування Єжи Стемпень забезпечував всебічну організаційну та нормо проектну підтримку реформ у Сеймі. Це дозволило розробити цілісну концепцію поетапної реформи і втілити її в чинному законодавстві.

Сенат на той час займався змінами до Конституції Польщі і опрацьовував 4 закони – про самоврядування; про працівників місцевого самоврядування; про урядову місцеву адміністрацію; про місцеві вибори, а бюро Є. Регульського опрацьовувало компетенційний закон про розмежування компетенції місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій. Наділі було прийнято та змінено багато законів у цій сфері. Зокрема, лише на першому етапі реформ в 1989–1990 рр. були внесені зміни до понад 100 діючих на той час законів і створено базовий рівень місцевого самоврядування – гміни (громади) (повіти (райони) і воєводства (області) були чітко визначені лише через вісім років)¹.

¹ Марчин Свенчицький «В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка» // Дзеркало тиждня. – 2015. – № 7. – С. 6.

Разом із тим, перший етап децентралізації в Польщі відбувався не в вакуумі та отримав різноманітні політико-правові рефлексії в державі. Так, позачергові парламентські вибори восени 1993 року, що стали наслідком «політичного землетрусу», пов'язаного з відставкою глави уряду Ганни Сухоцької¹, принесли зміни у балансі політичних сил. Сутнісний зсув до лівого крила на політичній сцені підтвердили і результати президентських виборів 1995 року, на яких перемогу отримав кандидат від лівих політичних сил Александр Квасневський (51.7 %) та програв легендарний Лех Валенса (48.3 %)².

У цей період польського державотворення гостро постала потреба у подальшій децентралізації державних функцій, а також у забезпеченні необхідними повноваженнями інших територіальних органів самоврядування. У цьому контексті експертами предметно обговорювалися дві моделі: а) трирівнева (грумада (гміна)-округ-провінція) та б) дворівнева (грумада (гміна)-провінція).

Слід відзначити очевидні переваги та недоліки зазначених моделей. Трирівнева модель (грумада-округ-провінція) передбачала створення округів (повітів) як одиниць надгрумадського територіального самоврядування, а також одночасне зменшення кількості воєводств і запровадження самоврядування на рівні провінцій та передання їм певних повноважень. Органи місцевого управління провінцій мали би функціонувати паралельно представникам центрального уряду. Ця модель пропонувала чітке розподілення повноважень та відповідальності. Недоліком цієї моделі є велика кількість проміжних рівнів, округів, які будуть занадто малими у територіальному плані, їх ієрархічність. Що ж до розширення

¹ Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? [Електронний ресурс]/ М. Желяк. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/> – Назва з екрану.

² Шмидт А. Кілька зауважень щодо перших змін Конституції Республіки Польща / А. Шмідт // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. Матеріали першого засідання українсько-польського клубу конституціоналістів. – Київ-Львів : Юриспруденція, 2008. – С. 69–71.

кількості округів, то не всі з них змогли би забезпечувати свої видатки за рахунок місцевих бюджетів.

Стосовно дворівневої моделі (громада-провінція), то передбачалося, що якраз відсутність проміжної ланки (округів) між громадами та провінціями і забезпечить ефективне функціонування управління. Водночас, впровадження округів викликало б конфлікти і суперництво між громадами щодо питань розподілу повноважень та фінансування. На думку прихильників цієї моделі, Польща є країною середнього розміру і вона не потребує багаторівневої структури управління для ефективного функціонування держави. Опоненти цієї моделі, в свою чергу, підкреслювали, що утворення добровольчих асоціацій у громадах та провінціях (для вирішення певних завдань) буде ускладнювати систему повноважень і обтяжувати адміністративну структуру¹. До того ж, Є. Регульський вбачав територію Польщі занадто великою для того щоб управління було всеосяжним за моделі «громада-провінція».

Гострі дискусії політичних сил щодо підтримки тієї чи іншої моделі стали серйозною перепорою для впровадження другого етапу децентралізації під час правління коаліції лівих сил у 1993-1997 роках. Перші кроки на шляху до децентралізації було здійснено лише із прийняттям нової Конституції Польщі у 1997 році, яка у статті 15 визначила, що «територіальна організація Республіки Польща забезпечує децентралізацію державної влади». Нова Конституція також забезпечує право на територіальне самоуправління на рівні громад, а також забезпечує можливості для створення інших одиниць самоврядування. Безпосередньо місцевому самоврядуванню була присвячена сьома глава Конституції Республіки Польща².

¹ Mync Agnieszka. Processes of Democratization and Decentralization in Poland // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). – Hamburg: LIT, 2001. – P. 244–246.

² Обзор конституционных новостей. Польша // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.–1998. – №3(24). – С. 106–110; Обзор конституционных новостей. Польша // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 1(26). – С. 118–121; Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн / В. Шаповал. – К. : Вища школа, 1997. – 264 с.

Після прийняття нового Основного Закону та парламентських виборів 1997 року, в Польщі року реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації отримали своє друге життя. Зокрема, після парламентських виборів праве крило польського політикуму консолідувалося і зрештою впровадило реформу державного управління від 1 січня 1999 року, спрямовану на завершення процесу децентралізації. Саме тоді було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств. Замість них створено 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих прем'єр-міністру. Далі було ліквідовано 287 державних адміністрацій і утворено 372 одиниці місцевого самоврядування на рівні повіту¹. Власне, під час другого етапу реформи і була утверджена сучасна система місцевого самоврядування Польщі.

Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування в Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн. 400 тис. чоловік, 373 округи (повіти), 66 з яких – це міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. У цій новій системі з'являються два нових рівні – провінції та округи, з представництвом центрального уряду у провінціях. Внаслідок реформи більшість завдань, які раніше виконувалася урядовою адміністрацією, а частина завдань – центральною адміністрацією, були передані на різні рівні місцевого самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо відповідності закону. Водночас, реформа зберегла систему самоврядування у гмінах, запроваджену іще в 1990 році.

¹ Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? [Електронний ресурс] / М. Желяк. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/> – Назва з екрану.

Адміністрація провінцій несе відповідальність за економічний і цивілізаційний розвиток регіону, а також визначає стратегію цього розвитку. У сферу повноважень адміністрації регіонів потрапляють освіта (з університетським сектором включно), медицина, соціальна допомога, модернізація сільських районів, водні ресурси, дороги і транспорт, громадська безпека, боротьба з безробіттям та використання місцевого ринку праці.

Збори, або ж асамблея воєводства, яка обирається на 4 роки шляхом загального голосування, є представницьким органом регіону, його легіслатурою. Роботою асамблеї керує президент асамблеї. Виконавча влада належить комітету, що обирається асамблеєю. Виконавчим комітетом керує маршалеk, якого обирають з-поміж членів асамблеї (це не обов'язково має бути маршалеk асамблеї). Органи самоврядування провінцій не є будь в чому вищими за органи самоврядування округів чи громад, і не контролюють їх. Усі органи місцевого самоврядування в Польщі не супідрядні між собою та формально рівні.

Асамблея воєводства голосує за місцеві устави (правові акти), які діють на території провінції. Діяльність органів самоврядування провінцій підконтрольна Прем'єр-міністру та губернатору у питаннях відповідності закону прийнятих рішень.

Губернатор провінції представляє центральний уряд у воєводстві і несе відповідальність за впровадження рішень уряду у воєводстві. За кількома виключеннями, державна адміністрація на рівні провінції підкорюється губернатору провінції. Губернатор може делегувати управління певними справами у його компетенції органам територіального самоврядування. Губернатори провінцій призначаються прем'єр-міністром, який їх і контролює їх діяльність на предмет відповідності рішень провінції чинному законодавству. Губернатори провінцій можуть вводити в дію місцеві устави (правові акти), дія яких є обов'язковою на території всього воєводства.

Жителі округів (повітів) формують органи самоврядування аналогічно до жителів громад. Округи виконують завдання спів ставні із завданнями органів самоврядування провінцій. Округи також можуть передавати зацікавленим громадам завдання, що належать до їх повноважень, на основі відповідної угоди. Законодавчим та контролюючим органом округу є рада, що обирається на 4 роки шляхом загального голосування. Виконавчим органом є комітет, який очолюється службовцем, якого традиційно називають старостою. Діяльність округів на предмет відповідності закону контролюється Прем'єр-міністром і губернатором провінції¹.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у Польщі, тобто факт децентралізації державних функцій, є найголовнішим досягненням польських президентів і урядів, починаючи із 1989 р. Ця реформа пройшла в два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні громад (гмін) в 1989-1990 рр. і подальших роках та розвиток владоспроможності та матеріально-технічної й фінансової бази гмін; 2) утвердження після прийняття Конституції Польщі 1997 року другої та третьої ланок місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності в Польщі на рівні повітів (районів) і воєводств (областей) (1997-1999 рр.).

Суть децентралізації державної влади в Польщі полягала, насамперед, у передачі завдань, компетенцій і повноважень, фінансових активів і коштів з центрального (вищого) рівня на територіальний (рівень самоврядування). Відповідно, громадам було надано самостійний правовий статус та передано права на власність, і ці права захищалися громадами,

¹ Mync Agnieszka. Processes of Democratization and Decentralization in Poland // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). – Hamburg: LIT, 2001. – P. 247-249.

в першу чергу, через суди. Одночасно було визначено джерела доходів гмін, забезпечено їх наповнення та створено нову диференційовану систему субсидій і соціального захисту населення.

Вітчизняні експерти нині стурбовані питанням децентралізації в Україні та ставлять питання про те, чи ввійде Україна у відкриті двері децентралізації так, як це зробила в 1989 році Польща? Адже біля цих «дверей» за роки Незалежності були помічені всі президенти України¹.

Зазначене, у свою чергу, визначає потребу в стратегії проведення реформ. Власне, в Україні на сьогодні вона визначена: 1) реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; 2) розроблення Конституційною комісією та прийняття змін до Конституції України щодо засад децентралізації; 3) прийняття законів України чи їх нових редакцій (про місцеве самоврядування; про місцевий референдум; про місцеві вибори; про службу в органах місцевого самоврядування та ін.); 4) затвердження на законодавчому рівні чіткої програми реалізації відповідних реформ, яка передбачить їх суб'єктно-об'єктний склад, форми і час реалізації, очікувані результати.

Децентралізація буде ефективною лише в поєднанні з демократією. Окрім інституту місцевих виборів, який потребує свого нагального оновлення, в контексті анонсованих восени 2015 року місцевих виборів, територіальній громаді слід надати легітимний інструментарій для безпосереднього вирішення проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо. Локальна демократія є надійним запобіжником проти свавілля бюрократії.

Також потрібно усвідомити, що ефективні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади вимагають залучення серйозних

¹ Ведерникова И. Децентрализация: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? / И. Ведерникова // Зеркало недели. – 2014. – № 26. – 18 июля.

позабюджетних коштів. До прикладу, Польща на другому етапі реформ лише в 1999-2003 роках використала для цього 6 млрд. євро, використаних для децентралізації¹. Нині реформи по децентралізації в Україні щедро фінансують самі різноманітні донори – від програм Ради Європи – до урядових програм окремих держав світу, – які виділяють програми фінансування для самих різних суб'єктів. Але, відчутним є брак координації та керованості цих коштів для проведення реальних реформ з децентралізації. У цьому сенсі заслуговує на увагу досвід Є. Регульського щодо створення ним єдиного фонду для проведення реформ.

Перелік чинників можна продовжувати іще. Але, хотілось би процитувати координатора роботи польсько-української групи експертів-радників уряду України з питань реформи самоврядування та децентралізації М. Желяка, який дуже влучно відзначив: «Історія польських реформ показує, що для успішного їхнього впровадження є необхідною комбінація трьох основних факторів: політичної волі істеблшменту, готових експертних розробок та підтримки суспільства»². Очевидно, що саме ці складники на сьогодні має віднайти українська держава та суспільство для свого успішного розвитку.

¹ Ведерникова И. Децентрализация: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? / И. Ведерникова // Зеркало недели. – 2014. – № 26. – 18 июля.

² Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? [Електронний ресурс] / М. Желяк. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/> – Назва з екрану.

В. О. Хижняк,
головний консультант Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат економічних наук

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В основі будь-якої децентралізації владних повноважень лежать економічні чинники. Без економічного підґрунтя, без наділення місцевих органів належними матеріальними та фінансовими ресурсами та відповідними повноваженнями щодо їх утворення і розпорядження ними навіть найгучніші заклики та щирі намагання провести реформу місцевого самоврядування залишаться фікцією, пустими деклараціями. Досвід економічно розвинутих країн свідчить, що ефективність державного управління досягається саме тоді, коли розв'язання більшості місцевих соціальних, гуманітарних, екологічних проблем перебуває у компетенції органів місцевого самоврядування при забезпеченні їх фінансово-економічної самостійності. Як зазначено у ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування, «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними»¹.

Господарська самостійність, самоврядність в обов'язковому порядку вимагає відповідальності. За рахунок власних коштів первинного осередку влади повинні забезпечуватися загальнообов'язкова освіта, медичне обслуговування, підтримання громадського порядку, комунальні потреби, витрати на самоуправління, на наданням соціальних пільг та допомог малозахищеним верствам населення.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_036

У ринкових умовах децентралізація управління економікою має ряд безумовних переваг перед централізованим керівництвом. По-перше, місцеві органи, перебуваючи у найтіснішому контакті з населенням, краще знають його наявні потреби, краще володіють інформацією про стан справ та нагальні проблеми на відповідній території і тому мають можливість приймати оперативні і найбільш раціональні рішення в інтересах громади, яку вони представляють.

По-друге, децентралізація спонукає місцеві органи влади до сприяння підприємству, мобілізації на місцях внутрішніх ресурсів, а також до залучення зовнішніх інвестицій для розвитку регіону.

По-третє, децентралізоване управління дозволяє легше і швидше пристосовуватися до постійних змін кон'юнктури ринку та відповідно до цього вирішувати виникаючі проблеми без тривалих додаткових узгоджень.

І нарешті, вірно побудована децентралізація вивільняє вищі щаблі влади від необхідності займатися значним обсягом поточних справ на місцевому рівні, дозволяє їм сконцентрувати свої зусилля на розробці та вирішенні стратегічних державних завдань і тим самим сприяє розвитку ініціативності та заповзятливості на місцевому щаблі управління.

Разом з тим, децентралізації управління економікою чревата і певними ризиками, з якими може зіткнутися держава при її проведенні.

Насамперед, децентралізація може призвести до значної нерівномірності у соціально-економічному розвитку регіонів, диференціації умов та рівнів життя населення навіть сусідніх районів і територіальних громад. Це загрожує занепадом відстаючих територій, що, в свою чергу, може викликати соціальне невдоволення і навіть негативно позначитися на політичній ситуації в державі. Аби не допустити цього центральна влада при нездатності місцевих органів за рахунок власних ресурсів належним чином забезпечувати основні

соціальні потреби населення підвідомчої території має бути готовою до їх фінансування хоча б на рівні загальнодержавного мінімуму.

Далі, в процесі децентралізації можуть виникнути серйозні труднощі у здійсненні господарських зв'язків між окремими районами і територіями, посилення місництва, відособленість, надання переваг регіональним інтересам над загальнодержавними. Досвід європейських країн засвічує, що для того, щоб не допустити проявів сепаратизму, не створити загрози єдності держави, в якості основного суб'єкту самоврядування має виступати первинний територіальний осередок – невелика за розміром громада або окремий населений пункт і аж ніяк не великий регіон.

Певна вада децентралізації полягає і в тому, що розпорошеність ресурсів між первинними осередками може заважати їх мобілізації і концентрації для виконання крупних загальнодержавних програм та нагальних заходів на кшталт стримування зовнішньої загрози. Аби завадити цьому фіскальна система мала б бути побудована таким чином, щоб надходження податкових відрахувань до державного бюджету йшло не «знизу догори» – через місцеві бюджети, а здійснювалося паралельно і одночасно з відрахуваннями до них, тобто відповідно до відомого принципу «кесарю кесарево, а Богу Богове». При цьому загальнодержавні податки мають встановлюватися на однаковому рівні для усіх регіонів і територіальних громад.

Ще однією проблемою, до якої може призвести децентралізація і яку центральним органам влади доведеться обов'язково вирішувати при її проведенні, це послаблення державного контролю за станом справ на місцях. Зрозуміло, що це може призвести до порушення законності, виникнення «удільних князівств», різного роду «вотчин» під проводом кримінальних авторитетів, проведення протизаконних оборудок та махінацій. Для недопущення цього держава повинна в обов'язковому порядку здійснювати, як це передбачено Європейською хартією місцевого

самоврядування, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів, а також за належним виконанням доручених їм завдань. Безумовно, що при цьому має бути забезпечена домірність заходів контролюючого органу¹.

Загалом, успіх проведення децентралізації багато в чому залежить від забезпеченості місцевих органів влади власними матеріальними і фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для вирішення значного комплексу завдань, що стоять перед ними по створенню кращих умов життя для мешканців підпорядкованого їм регіону. Для одержання таких ресурсів має бути застосований не лише перерозподіл податкових надходжень на користь місцевих бюджетів. Настав час законодавчо надати органам місцевого самоврядування економічну свободу – право самостійно встановлювати місцеві податки і збори, створювати підпорядковані їм компанії, муніципальні підприємства, міжрегіональні об'єднання, використовувати на свій розсуд місцеві корисні копалини, підтримувати зовнішньоторговельні зв'язки, залучати іноземні інвестиції.

¹ Див. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_036

І. В. Хорт,
докторант відділу конституційного
права і місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук

**ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ ЯК ОСНОВНОГО НАПРЯМКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ
РЕФОРМИ ТА ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ ПОДАЛЬШОЇ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Проведення конституційної реформи в Україні стане квінтесенцією ефективності діяльності сучасної демократичної проєвропейськи орієнтованої української влади. Зміни необхідні, і вони назріли в багатьох сферах: політичному устрої країни; системі судочинства, але найбільше за все в системі місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни. Необхідно розбудовувати правову демократичну державу та розвивати громадянське суспільство, яке отримало потужний імпульс у вигляді Революції Гідності, однак це необхідно впроваджувати, виходячи із геополітичних реалій, усвідомлюючи та однозначно беручи до уваги той факт, що проти України ведеться гібридна війна, а частина території має статус окупованої. Слід зазначити, що актуалізація зазначених реформ нині досягла свого апогею, але виходячи із зовнішньополітичного вектора нашої держави, вони повинні відбуватися на тих принципах та засадах, які вироблені країнами ЄС на шляху їх розвитку в контексті євроінтеграційних процесів.

Проблематика виокремлення найкращих надбань досвіду децентралізації державної влади та реформування системи місцевого самоврядування в європейських країнах є одними із провідних напрямків дослідження вітчизняних

фахівців різних галузей знань: науки державного управління, адміністративного та конституційного права тощо. Зокрема, на особливу увагу заслуговують праці: І. В. Бабічева, О. В. Батанова, М. О. Баймуратова, О. М. Бориславської, І. Б. Заверухи, Л. А. Пустовойт, Ю. В. Ковбасюка, О. В. Холодної, А. М. Школик та ін.

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою удосконалення свого адміністративно-територіального устрою та системи управління територіями, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративного устрою, інші лише частково змінювали окремі його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Наприклад, Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. У результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – з понад 2000 до лише 288 – із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб. В інших державах Європи впродовж 1952–1992 років загальна кількість муніципалітетів також скоротилася: у Данії – на 80 %, Великій Британії – 76 %, Німеччині – 67 %, Австрії – 42 %, Норвегії – 41 %, Нідерландах – на 6 %¹.

Подібну практику запровадила також Італія, але в цій країні вона отримала акцент не на укрупненні громад, а на оптимізації їх кількості та складу. Тобто громади, за законодавством Італії, можуть не лише об'єднуватися, але й виокремлюватися зі складу вже існуючих. Головним критерієм створення нових громад виступає кількість населення: для комун – 10 тис. мешканців; для провінції – 200 тис. мешканців. Таким чином, італійська влада майже повністю усунулася від процесу укрупнення громад, розробивши та законодавчо закріпивши виключно межі та критерії адміністративно-

¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

територіальної реформи, передавши основні повноваження в цій сфері безпосередньо на базовий рівень. Проте подібна практика є дієвою лише за умови високого рівня правової культури та правосвідомості населення, а найбільшого ефекту вона досягне за умови широкого залучення до означених процесів інститутів громадянського суспільства.

Деяко іншим шляхом пішла Франція, яка, не зменшуючи кількість комун, впровадила можливість об'єднання їх адміністративних, фінансових та ресурсних потужностей для вирішення соціально-економічних проблем розвитку територій. Подібна кооперація дала змогу суттєво підвищити рівень дієвості місцевої влади і певним чином зменшити тиск на державний бюджет країни. Субвенції та субсидії, які надходили з державного бюджету в кожен комуну, були замінені міжбюджетними трансфертами на рівні комун та департаментів, що сприяло фінансовому вирівнюванню та концентрації кожним суб'єктом місцевого самоврядування власних фінансових ресурсів для вирішення власних соціально-економічних проблем. Подібний досвід кооперації на новий рівень вивів проблему розподілу повноважень та відповідальності між центром та регіонами, департаментами й комунами, що призвело до підвищення рівня активності місцевої влади щодо реалізації власних економічних ініціатив. Також важливим кроком в процесі реалізації децентралізації став перерозподіл бюджетних надходжень, що суттєво збільшило фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, але водночас посилило державний контроль за цільовим використанням коштів через інститут префектів та су-префектів¹.

Витоки конституційно-правових проблем функціонування місцевого самоврядування в Україні в контексті зарубіжного досвіду полягають у необхідності пошуку ефективної моделі розподілу повноважень між центральною владою

¹ Реформа для людини // Зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. – К. : Геопринт, 2005. – 238 с.

та територіями. Жодна із запропонованих вище моделей в чистому вигляді не спрацює в Україні за умови її копіювання та шаблонної імплементації у вітчизняні реалії, оскільки рівень розвитку громадянського суспільства, рівень політичної культури населення та самосвідомість чиновників в європейських країнах та Україні різні.

Місцеве самоврядування – це управління справами, найбільш наближене до громадян. А згідно із принципом субсидіарності, все, що може бути вирішено на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Зрозуміло, що при цьому органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні ресурси: економічні, фінансові та інфраструктурні. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того самого ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Тому за принципом субсидіарності фінансово слабкі місцеві громади мають бути захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу або наділені повноваженнями щодо стимулювання розвитку суб'єктів господарювання на підпорядкованих територіях.

Вітчизняна практика місцевого самоврядування та той прошарок чиновників усіх рівнів, що нині знаходиться при владі на місцях, сформувалися як продукт тоталітарної комуністичної ідеології, і тому не можуть сприйняти демократичні цінності. Вони можуть копіювати, компіювати, але не усвідомлювати, опрацьовувати та підлаштовувати запозичені у Заходу демократичні моделі до соціально-економічних реалій України. Ринкові відносини вимагають від місцевої влади не бути статистом, а брати активну участь в економічних процесах. Органи місцевого самоврядування повинні не лише стимулювати розвиток підприємницького сектору, а і через комунальні підприємства створювати умови конкурентної боротьби в різних галузях промисловості та сфери послуг.

І в цьому контексті особливої уваги заслуговує аналіз особливостей правового регулювання місцевого

самоврядування в державах англосаксонської правової традиції. У них значну роль відіграє нормотворчість місцевого самоврядування, так звані хартії, що є правовими актами певних громад. Так, оскільки у США місцеві органи влади уповноважені вчиняти лише дії, прямо передбачені правовим актом, а сам спектр місцевих справ на законодавчому рівні повною мірою не визначено, у хартіях муніципалітети намагаються зафіксувати якомога ширший перелік власних повноважень. При цьому вони не можуть вносити до хартії положення, що суперечать Конституції та законам відповідного штату. Разом із тим, при прийнятті самоврядних хартії законодавство надає місцевим самоврядним органам можливість вибору з-поміж кількох передбачених у ньому альтернативних рішень¹.

Отже, найбільшого ефекту в контексті децентралізації державної влади та адміністративно-територіальному реформуванні в Україні можна досягти, поєднавши декілька важливих елементів організаційно-правового та функціонального забезпечення означених реформ, користуючись найкращими надбаннями закордонного досвіду в цій сфері, а саме:

- продовжити реалізовувати бюджетну децентралізацію, що дасть змогу акумулювати більше фінансових надходжень на місцевому рівні і в такий спосіб ефективніше вирішувати соціально-економічні проблеми громади, мінімізувавши субсидії та субвенції з Державного бюджету України (елементи французької моделі організації діяльності місцевого самоврядування);

- стимулювати об'єднання територіальних громад, неспроможних покривати власні потреби за рахунок місцевих бюджетів (укрупнення адміністративно-територіальних одиниць). Подібна ініціатива вже реалізується, але вона не має логічного завершення, оскільки активність органів

¹ Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.

місцевого самоврядування надзвичайно низька (елементи шведської та італійської моделей адміністративної реформи);

- стимулювати об'єднання ресурсів територіальних громад для вирішення спільних соціально-економічних проблем розвитку територій без запозичення субвенцій чи субсидій з державного бюджету. Це передбачає широке запровадження відносин з кооперації фінансових, матеріальних, адміністративних та інших ресурсів органів місцевого самоврядування для створення та забезпечення реалізації спільних програм, що фінансуватимуться з місцевих бюджетів на заздалегідь визначених умовах (елементи французької моделі організації діяльності місцевого самоврядування);

- активізувати місцеві ініціативи органів місцевого самоврядування з розвитку економіки територій, зокрема за рахунок залучення до участі в господарській діяльності підприємств комунальної власності, але виключно на засадах конкурентної боротьби із приватним сектором. У такий спосіб можна досягнути збільшення прямих надходжень до місцевих бюджетів у вигляді прибутків таких підприємств;

- створення передумов для підвищення юридичної сили нормативних актів, які приймають органи місцевого самоврядування, розширюючи в такий спосіб їх можливості в сфері локальної нормотворчості. Подібні зміни дадуть можливість більш оперативно реагувати на зміни соціально-економічного та публічно-політичного характеру на рівні окремих територій без залучення органів центральної влади (елементи американської та британської моделей організації діяльності місцевого самоврядування);

- створення вертикалі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, визначаючи істотні критерії діяльності подібних інституцій: дотримання законів України; цільове використання коштів місцевих бюджетів; недопущення сепаратистських настроїв; недопущення

надання неправомірних преференцій органами місцевого самоврядування суб'єктам господарювання.

Таким чином, використовуючи певний синтез найкращих надбань закордонної практики реформування системи місцевого самоврядування, децентралізації державного управління та реформування адміністративно-територіального устрою, можна досягнути найбільшого результату у вітчизняних політичних, соціально-економічних реаліях. Реалізувавши в комплексі означені напрямки реформ, Україна отримає потужну систему регіонального управління, що дасть змогу підвищити рівень оперативності регулювання розвитку територій, а відтак і її ефективність. Крім того, це суттєво підвищить ефективність державного нагляду за діяльністю місцевих органів влади, а також оптимізує використання бюджетних коштів. Децентралізація в запропонований спосіб дасть змогу, окрім всього іншого, сформувати нову політичну еліту в кожному регіоні, що стане запорукою загальнодержавної політичної стабільності та стабільності розвитку територій України в єдиному євроінтеграційному векторі.

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР**
(матеріали круглого столу, 12 червня 2015 р., м. Ужгород)

Я. В. Лазур,
декан юридичного факультету ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»,
доктор юридичних наук, доцент

**РОЗБУДОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

В Україні все ще триває процес розбудови громадянського суспільства. Цей процес набуває особливої актуальності в умовах сучасної децентралізації в Україні.

Перед сучасною Україною стоїть непросте завдання вдосконалити систему державного управління, реформувати місцеві державні адміністрації відповідно до сучасних викликів, а також оптимізувати місцеве самоврядування, зокрема розпочати процеси об'єднання невеликих територіальних громад у більш крупні, які будуть фінансово незалежні і спроможні вирішувати власні проблеми. Паралельно з цими процесами відбуваються процеси оптимізації податкової системи з метою передати більше фінансів від податкових надходжень у місцеві громади, який теж потребує чимало непростих виважених рішень. Шлях євроінтеграції України передбачає подальшу децентралізацію публічної влади, а також подальшу розбудову громадянського суспільства.

Враховуючи вищенаведене актуальність дослідження проблематики розбудови громадянського суспільства в умовах сучасної децентралізації в Україні не викликає сумнівів. Внаслідок цього дослідження зазначеної вище проблематики є важливим для розвитку науки адміністративного права. Саме тому, доповідач ставить за мету охарактеризувати

проблематику розбудови громадянського суспільства в умовах сучасної децентралізації в Україні. Завданнями даної доповіді є: визначити систему громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; охарактеризувати громадський моніторинг і громадську експертизу визначити основні недоліки статутів територіальних громад щодо процедурного забезпечення реалізації права громадян на місцеву ініціативу, загальні збори та громадські слухання.

Проблематика розбудови громадянського суспільства в умовах сучасної децентралізації в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: Д. Белова, В. Колпакова, О. Копиленка, О. Синьова, С. Редько.

У зв'язку із розвитком демократії в Україні майже всі законодавчі акти останнього часу містять норми, які передбачають питання оскарження дій посадових осіб органів публічної влади. Усі вони регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії їх посадових осіб¹. При цьому забезпечення реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління неможливо без функціонування системи громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що має здійснюватися у двох формах – громадського моніторингу і громадської експертизи. Громадський контроль здійснюється через: забезпечення публічності моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, рейтингу громадської довіри до органів виконавчої влади; залучення широкого кола громадськості до аналізу та оцінки

¹Редько С. Принципи, система і методи громадського (цивільного) контролю за діяльністю ОВС / С. Редько // Забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України: Зб. наук. статей. – Чернівці: Рута, 2006. – С. 246–252.

діяльності роботи органів виконавчої влади, громадської атестації державних і муніципальних службовців щодо відкритості та компетентності у взаємодії з громадськістю. Громадський моніторинг – системне комплексне дослідження діяльності органів державної виконавчої влади щодо технології підготовки та прийняття рішень, контролю за їх виконанням. Метою громадського моніторингу є: виявлення суспільно-важливих потреб та очікувань; вирішення питань, які потребують оперативного втручання. Результати громадського моніторингу є основою для адекватного реагування органів державної влади в поточній роботі, під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків функціонування та діяльності влади.

Громадський моніторинг здійснюється шляхом:

- 1) репрезентативного опитування представників громадських організацій за наперед визначеними критеріями;
- 2) відслідковування процесу здійснення урядової політики, її динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах;
- 3) збору та накопичення інформації, аналізу матеріалів ЗМІ щодо думки громадськості про діяльність влади.

Громадська експертиза – комплекс заходів щодо оцінки: ефективності проектів рішень та рішень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування (в частині виконання делегованих повноважень органів державної виконавчої влади); соціальних наслідків проектів рішень та рішень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування (в частині виконання делегованих повноважень органів державної виконавчої влади). Метою громадської експертизи є підвищення ефективності державної політики через урахування думки громадськості щодо проблем та причин, які їх породжують, шляхів їх вирішення. Громадська експертиза проводиться за необхідності і, зокрема, за результатами громадського моніторингу.

В Україні вже сформований цілий ряд інститутів громадянського суспільства, здатних проводити якісну оцінку

дій органів влади. В державі є безліч позитивних прикладів проведення громадської експертизи окремих дій місцевих органів влади з наступним успішним втіленням результатів такої експертизи. Разом з тим ця практика носить переважно локальний характер і часто не може бути відтвореною в інших умовах, навіть за умови використання тих самих підходів та методик.

Інститутам громадянського суспільства вже не вистачає діючої нормативно-правової бази для того, аби повноцінно здійснювати громадську експертизу. Йдеться передусім про такі труднощі: неврегульованість процедури проведення експертизи, відсутність означеного кола суб'єктів владних повноважень – об'єктів громадської експертизи, розпливчатість меж урахування органами влади результатів громадської експертизи тощо.

Тож сьогодні Україна переживає гостру необхідність у запровадженні єдиних підходів для здійснення громадської експертизи діяльності органів влади та їх посадових осіб, власне, як і у закріпленні поняття «громадська експертиза» на загальнодержавному рівні.

Реалізація стратегічних напрямів вітчизняного державотворчого процесу – децентралізація державної влади, адміністративна і територіальна реформи, удосконалення системи місцевого самоврядування – вимагають підвищення участі громадян у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, в тому числі й на місцевому рівні. В сучасних реаліях України впровадження нових механізмів такої участі потребує комплексного підходу, зокрема необхідним є аналіз державної політики та діяльності громадських організацій в цьому напрямі, а також готовності населення до такої участі.

У Конституції України¹ та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»² закладені необхідні передумови

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 24. – Ст. 170.

для реалізації основних демократичних форм прямої участі громади у вирішенні місцевих справ. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право на здійснення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань і загальних зборів, створення органів самоорганізації населення, а також виборів і референдумів.

Однак, зазначені форми громадської участі мають різний характер та ступінь нормативно-правового унормування. Місцеві вибори, референдуми та діяльність органів самоорганізації населення врегульовуються окремими законами України. Проте, громадські слухання регламентуються виключно статутами територіальних громад, загальні збори – законодавством і статутами, місцеві ініціативи – представницьким органом (положенням) або статутом територіальної громади. Таким чином, статут територіальної громади є одним з ключових нормативних документів, який має врегульовувати порядок участі населення у вирішенні місцевих справ. Однак, результати аналізу основних положень цих статутів, здійсненого Українським незалежним центром політичних досліджень в обласних центрах України¹, показали, що загалом більшість громад не має або самих статутів, або окремих положень у статутах, які б врегульовували їх відносини з місцевою державною владою. Зокрема, не дотримується законодавча норма про затвердження статутом повноважень та механізмів проведення загальних зборів громадян. Як правило, права прямої участі громадян закріплюються окремими положеннями, які не підлягають реєстрації органами юстиції України. Норма щодо визначення процедури громадських слухань виключно в статуті територіальної громади також не виконується і закріплюється в окремих документах (положеннях). Право місцевої ініціативи значно ускладнено і

¹ Механізми прямого народовладдя на місцевому рівні: стан та напрями підвищення ефективності: Аналітична довідка // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку Unit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>

не врегульовано у переважній більшості міських, сільських та селищних рад, а також майже в половині обласних центрів.

Серед основних недоліків статутів територіальних громад щодо процедурного забезпечення реалізації права громадян на місцеву ініціативу, загальні збори та громадські слухання, спостерігаються наступні:

1. Місцеві ініціативи – недостатнє визначення суб'єктів ініціативи, їх компетенція; відсутність єдиних правил подання і розгляду, які визначаються регламентами рад; передбачається можливість недоцільності розгляду в раді окремих питань.

2. Громадські слухання – в більшості статутів не закріплений обов'язковий характер присутності відповідальних посадових осіб під час слухань; необґрунтована кількість підписів ініціативи; невизначеність терміну проведення слухань після подання ініціативи.

3. Загальні збори – крім Закону України «Про місцеве самоврядування України» від 21 травня 1997 р. їх проведення регулюється Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання (далі – Положення), затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., в тих його частинах, які не суперечать Конституції України та відповідному Закону, що, безумовно, не відповідає сучасним вимогам стосовно реалізації права громадян на проведення загальних зборів; але, водночас, у статутах територіальних громад не закріплюються ті статті Положення, які є актуальними й досі, зокрема такі, що визначають механізми контролю громадян за діяльністю місцевої влади, а також щодо притягнення посадових осіб до відповідальності.

Необхідно також зазначити, що з точки зору забезпечення прав і свобод громадян вимагає перегляду і приведення у відповідність до Конституції України також існуюча система адміністративних стягнень. Враховуючи, що деякі адміністративні проступки, які порушують права і свободи громадян, вчиняються посадовими особами державних і недержавних підприємств, установ, організацій, доцільно

встановити стягнення, яке не тільки потягне несприятливі наслідки для чиновника, але і позбавить його можливості надалі займати відповідні посади. Мова йде про позбавлення права виконувати функції держави, позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю¹.

Враховуючи проблеми, які виникають у забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління, необхідно здійснення комплексу організаційних заходів, спрямованих на:

1) підвищення рівня комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування та громадськістю, при цьому така комунікація має носити постійний цілеспрямований характер, а її метою має виступати підвищення рівня захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління та збільшення продуктивності діяльності органу виконавчої влади (місцевого самоврядування) відповідно до його компетенції;

2) посилення системи громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади на місцевого самоврядування, зокрема, розробка та публічне обговорення системи і методології проведення громадського моніторингу чи громадської експертизи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування (предмет, джерела інформації, визначення та обґрунтування доцільності використання показників, за якими здійснюватиметься моніторинг чи експертиза, критеріїв оцінки тощо); забезпечення поточного моніторингу діяльності Президента України, Верховної Ради України, парламентської більшості та опозиції, Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб щодо формування та реалізації державної та місцевої політики, спрямованої на вирішення актуальних проблем загальнодержавного та/

¹Синьов О. В. Захист прав і свобод громадян: питання реформування законодавства / О. В. Синьов // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 242–247.

чи місцевого розвитку; проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яка може передбачати оцінку ефективності їхньої діяльності у процесі узгодження інтересів з організаціями громадянського суспільства на етапі підготовки, прийняття та виконання цих рішень щодо розв'язання обраних проблем державного чи регіонального розвитку; підготовка та лобіювання пропозицій за результатами проведення громадського моніторингу чи громадської експертизи, в т. ч. проектів нормативно-правових актів; публічне обговорення та оприлюднення результатів проведеного раніше громадського моніторингу чи громадської експертизи шляхом проведення дебатів, громадських слухань та інших публічних заходів, публікації у ЗМІ, Інтернеті; поширення досвіду громадських організацій, в тому числі із інших регіонів України, щодо проведення громадського моніторингу та громадської експертизи;

3) підвищення ефективності діяльності громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом раціонального підходу до формування їх складу, що передбачав би залучення представників громадських організацій, мета та основні напрямки діяльності яких відповідають специфіці роботи органу державної влади (місцевого самоврядування); більш широке висвітлення у засобах масової інформації результатів діяльності таких громадських рад; винесення на обговорення громадської ради всіх проектів рішень, які стосуються реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління;

4) підвищення рівня правової культури працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, представників громадськості, що включає розширення кола їх правових знань щодо реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління; підвищення правосвідомості та формування політико-правової культури; підвищення їх активності під час здійснення громадських обговорень діяльності органів публічної влади та громадського контролю за нею; уникнення порушень законодавства в процесі його застосування.

Отже, дослідження проблематики розбудови громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації в Україні дозволяє зробити наступні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення нормативно-правових актів та правозастосовної практики у досліджуваній сфері:

Незважаючи на певні здобутки демократичних перетворень в нашій державі, сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління характеризується наявністю численних проблем, до яких належать:

По-перше, недосконалість нормативно-правової бази, що обумовлено наступними факторами: відсутність або недостатня ефективність правового механізму реалізації закріплених у Конституції та законах України прав і свобод громадян у сфері публічного управління; недостатня узгодженість законів та підзаконних правових актів з вимогами міжнародних правових документів (у тому числі і ратифікованих Україною), в яких визначаються права та свободи громадян в означеній сфері; суперечності між законами, в яких закріплено певні права та свободи громадян у сфері публічного управління, і підзаконними правовими актами, переважно прийнятими на відомчому рівні, якими ці права та свободи обмежуються або не враховуються.

По-друге, недостатньо високий рівень правосвідомості представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що знаходить свій прояв під час прийняття індивідуальних правових рішень і характеризується встановлених не передбачених Конституцією і законами України заборон щодо реалізації певних прав та свобод, витребуванні не передбачених вказаними правовими актами дозволів та інших документів, у випадку відсутності яких громадянин не має змоги реалізувати своє право; а також під час видання підзаконних правових актів, в яких ігноруються визначені Конституцією, законами України та ратифікованими нашою державою міжнародними правовими

актами права та свободи громадян у сфері публічного управління.

По-третє, недостатньо високий рівень інформованості громадськості щодо таких, що готуються до прийняття, рішень органів законодавчої та виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, які можуть безпосередньо вплинути на стан реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління. На жаль, не зважаючи на існування численних правових актів, якими передбачено оприлюднення інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, практична реалізація цих вимог має чисельні вади, що не дає змоги представникам громадськості своєчасно ознайомитися та повідомити свою думку щодо важливих для них рішень¹.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу розбудови громадянського суспільства в Україні та інших країнах Європи; еволюції законодавства про місцеве самоврядування в Україні та країнах ЄС; реформування законодавства України про місцеве самоврядування.

Отже, у даній доповіді проаналізовано проблематику розбудови громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації в Україні.

¹Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. / Я. В. Лазур; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2011. – 454 с.

М. О. Баймуратов,
головний науковий консультант
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
Заслужений діяч науки і техніки,
член Конституційної комісії
при Президентові України,
доктор юридичних наук, професор

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ РОЛЬ У СТАНОВЛЕННІ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У теоретико-доктринальному розумінні децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень).

Іноді децентралізацію відрізняють від деконцентрації. Так, французький адміністративіст Г. Брєбан вказує, що при деконцентрації владні повноваження делегуються державою своїм структурним ланкам, тобто центральний апарат управління наділяє владою свої периферійні служби (перерозподіл повноважень здійснюється всередині вертикалі виконавчої влади. – *Авт.*). При децентралізації, навпаки, делегування владних повноважень здійснюється від однієї юридичної особи до іншої, від держави до місцевого колективу або громадської установи¹ (перерозподіл повноважень здійснюється за межами однієї профільної системи – гілки публічної влади. – *Авт.*). Таким чином, тут під децентралізацією розуміється переміщення владних

¹ Див.: Брєбан Г. Французское административное право / Г. Брєбан; Пер. с фр.; Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – С. 86.

повноважень від держави, державних установ недержавним суб'єктам, а під деконцентрацією – внутрішньодержавна децентралізація.

Якщо скористатись викладеним підходом, то конституційне відокремлення правового статусу органів місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 140 Конституції України¹) в нашій країні необхідно визначати як недержавну децентралізацію або як децентралізацію у власному розумінні цього слова.

Слід зазначити, що наведений доктринальний підхід носить в умовах сучасної України умовний характер. По-перше, публічна влада, згідно ст. 5 Конституції України поділяється на публічну державну владу та публічну самоврядну (муніципальну) владу, що ставить під питання аспект недержавної децентралізації². По-друге, згідно чинного профільного законодавства (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року³), органи місцевого самоврядування (їх виконавчі комітети. – *Авт.*) наділяються не тільки самоврядними, а й делегованими повноваженнями виконавчої влади (причому, співвідношення перших та других складає приблизно 1 до 3), що перетворює їх у більшій мірі в органи виконавчої влади ніж в органи місцевого самоврядування. Все це актуалізує та об'єктивізує питання формування компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Таке питання стає найважливішим саме в умовах децентралізації публічної влади, бо її предметом виступає не стільки перерозподіл влади, скільки перерозподіл владних повноважень, а саме повноваження нарівні з предметами відання виступають предметно-статутарним та

¹ Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Див.: Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса : АО Бахва, 2003. – 192 с.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

предметно-функціональним ядром компетенції місцевого самоврядування. Більш того, постає завдання – в умовах децентралізації не втратити делеговані повноваження виконавчих комітетів місцевих рад, бо саме вони, по-перше, реалізуються тільки на локальному рівні функціонування соціуму, а й, по-друге, складають лівову частку «майбутньої» компетенції місцевого самоврядування, що підлягає перерозподілу. Тому стратегічним шляхом формування «нової» компетенції органів місцевого самоврядування є передача делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що сьогодні практики об'єктивно зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади, не дивлячись на спробі фінансової децентралізації, в тому числі й законодавчого характеру, територіальні громади продовжують бідніти як фінансово, так й та організаційно.

Вважаємо, що така централізація не тільки не вирішує екзистенційних проблем людини у конкретному селі, селищі та місті, але й дискредитує саму ідею децентралізації публічної влади та визиває недовіру людей до її ефективності та результативності. Виконавча влада стверджує, що це відбувається через те, що місцеве самоврядування є неспроможним виконувати покладені на нього функції і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Законодавча влада, навпаки, шляхом конституційних перетворень намагається забезпечити принципи повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності при визначенні компетенційних повноважень суб'єктів публічної влади, включаючи й ті ж органи місцевого самоврядування.

Однак законодавча і виконавча влада разом сором'язливо обходять проблему формування дійсної правосуб'єктності територіальних громад, що згідно ст. 140 Конституції України є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Бо наділення територіальних громад необхідними повноваженнями, виходячи, по-перше, з їх екзистенційних потреб, а, по-друге,

з задоволення їх об'єктивних потреб, що входять до кола так званих питань місцевого значення, – рефлексують та актуалізують питання дійсної децентралізації, що будується, по-перше, на формуванні блоку компетенційних повноважень самої територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування, а, по-друге, на необхідності розмежування повноважень не тільки між різними рівнями публічної влади, а й між різними рівнями місцевого самоврядування. Вважаємо, що тільки таким чином можна говорити про децентралізацію, що спрямована на належне нормування, нормативування та легалізацію національної моделі місцевого самоврядування, що відповідає засадам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Звідсіля можна зафіксувати прямий діалектичний зв'язок між децентралізацією та компетенцією як феноменом взагалі, та децентралізацією та компетенцією місцевого самоврядування, зокрема. У такому процесуально-об'єктивованому ланцюжку опорним терміном буде виступати саме компетенція місцевого самоврядування як рівня публічної влади, як сукупності уповноважених суб'єктів, як сукупності-системи уповноважених органів та сукупності самоврядних суб'єктів та структур, що діють на локальному рівні функціонування соціуму, створюються самим соціумом для задоволення колективних, колективно-індивідуальних, групових, індивідуальних потреб його членів.

С. Ф. Вишневський,
здобувач Маріупольського
державного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ (ГРОМАДІВСЬКИЙ ПІДХІД)

Дослідження концептуальних проблем місцевого самоврядування, його цілей, завдань та функцій в сучасній Україні є одним із найбільш значущих напрямів вітчизняної муніципально-правової науки та пов'язане із вирішенням цілого комплексу завдань, які охоплюють понятійні, типологічні, системно-структурні, ціннісні та інші аспекти цього складного політико-правового явища. Останнім часом саме місцевому самоврядуванню надається характер провідного фактора у будівництві соціально-правової демократичної державності, у подальшому розвитку системи прав і свобод людини і громадянина, зміцненні інституціональних та функціональних основ громадянського суспільства в Україні.

Звернення до тематики концептуальних засад сучасного муніципального права викликано невирішеністю багатьох проблем нормативно-правового регулювання в різних сферах організації та діяльності місцевого самоврядування, у тому числі й такого інституту як органи самоорганізації населення (далі – ОСН). Причому, їх вирішення неможливе без глибокого осмислення проблем формування, змісту та послідовної реалізації муніципальних ідей, без визначення їх місця та ролі у державі та суспільстві із врахуванням колосального потенціалу самоорганізації громадян за місцем проживання та подальшого муніципального розвитку.

Метою даної роботи є комплексний аналіз теоретичних проблем функціонування ОСН в Україні з позиції громадівського муніципального праворозуміння.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, доктринальні та прикладні аспекти функціонування ОСН досліджували у своїх працях М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. П. Грובה, В. М. Кампо, Д. В. Кольцова, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. Г. Остапенко, О. С. Орловський, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Г. В. Чапала та ін.

Внаслідок цього юридична наука має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок з питань становлення, організації та діяльності ОСН, їх статусу, видів, структури, завдань та функцій, використання яких дозволя охарактеризувати доктринальні та прикладні проблеми функцій ОСН з точки зору муніципально-правового забезпечення їх розвитку, ролі у вирішенні питань місцевого значення, реалізації тощо.

Втім, у вітчизняній науці відсутні розвідки щодо впливу основних теорій місцевого самоврядування на процеси організації та функціонування ОСН.

Попри те, що до системи місцевого самоврядування ОСН було включено у 1990 р., але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності щодо природи і ролі ОСН. Аналізуючи чинне законодавство, вітчизняні вчені розглядають ОСН як такі, що мають публічну (В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Прієшкіна), громадську (В. І. Брудний, А. С. Крупнік, О. С. Орловський) або змішану, публічно-громадську (Д. В. Кольцова, О. Г. Остапенко) природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність із місцем ОСН у сучасному українському суспільстві, із напрямками їх розвитку¹.

¹ Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. В. Мішина ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2010. – С. 5.

Так, вітчизняний вчений-конституціоналіст О. Г. Остапенко, у контексті свого дисертаційного дослідження, насамперед, звертає увагу на концептуальні науково-теоретичні положення, спрямовані на визначення соціальної сутності та правової природи ОСН, аналізує їх місце і роль в системі місцевого самоврядування, з'ясовуючи їх формоутворюючі ознаки тощо. При цьому вона вказує, що серед науковців виділяється дві полярні точки зору щодо визначення ОСН в системі місцевого самоврядування – їх віднесення до безпосередніх чи представницьких форм народовладдя¹.

На труднощі концептуального розуміння природи територіального громадського самоврядування звертає увагу російський вчений А. В. Федотов. В цьому розумінні, вказує він, є два підходи. В основі першого знаходяться права людини і територіальне громадське самоврядування розглядається як партнер державної та муніципальної влади (громадська природа). Інший підхід визначає його державну (адміністративну) природу, коли територіальне громадське самоврядування розглядається виключно як інструмент проведення в життя рішень влади та залежить від неї².

Отже, необхідність ґрунтовного аналізу доктринальних проблем організації та функціонування ОСН не викликає сумнівів. Адже сьогодні, коли виникла необхідність внесення в чинну Конституцію України змін та доповнень, у суспільстві та державі чітко намітилася тенденція щодо децентралізації державної влади, зокрема, у квітні 2014 року було підготовлено урядові пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України (щодо децентралізації влади), які були спрямовані на реалізацію «Концепції реформування

¹ Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. Г. Остапенко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – С. 7.

² Федотов А. В. Территориальное общественное самоуправление : Конституционные основы, практика правового регулирования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. В. Федотов ; Юридический факультет Российского государственного социального университета. – М., 2004. – С. 4.

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року, а на їх основі Президентом України П. О. Порошенком 26 червня 2014 року було внесено цілісний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), на перший план виходять питання про муніципалізм, муніципальне будівництво, систему місцевого самоврядування, місце у ній територіальної громади та інших суб'єктів, зміцнення їх статусу, модернізацію функцій та повноважень.

У цих умовах особливо важливо звернути увагу на наступність муніципальних поглядів та ідей, на всебічне вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду становлення та розвитку муніципального права. У зв'язку з цим муніципальні ідеї як обов'язковий елемент місцевого самоврядування на даному етапі привертають на себе все більш значної уваги. Саме вони сьогодні можуть перетворитися на логічно взаємопов'язану систему муніципальних поглядів та вчень, що звернені у майбутнє та здатні знайти адекватне вираження у Конституції та муніципальному законодавстві України, у тому числі й законодавства про ОСН.

Як зазначає О. В. Батанов, теоретичні витoki сучасного муніципалізму закладені в юридико-правових, філософських, історичних, культурологічних поглядах на місцеве самоврядування мислителів минулого. З часом вони збагачувалися, наповнювалися новим змістом, перманентно розвивалися, відображаючи реалії сучасності. По-суті мова йде не лише про виникнення, становлення та реалізацію у муніципальному будівництві відповідних соціальних ідей та наукових теорій про походження місцевого самоврядування, а в цілому про процес формування муніципального праворозуміння та його основних типів¹.

¹ Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті основних типів муніципального праворозуміння / О. В. Батанов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 3–4. – С. 68–69.

Формування наукових знань про правову природу, сутність, зміст, завдання та функції місцевого самоврядування, його систему, форми та методи взаємодії з державною владою – складний діалектичний процес. Труднощі та прочиріччя муніципального праворозуміння доволі рельєфно прослідковуються як у загальних процесах інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування¹, так і в ході становлення та функціонування ОСН², як найбільш наближеної до кожного жителя – члена територіальної громади форми здійснення муніципальної діяльності.

На наш погляд, досягненню мети найбільш повного охоплення соціально-політичних та муніципально-правових аспектів феномена ОСН, як з точки зору їх організації, так і, особливо, функціонування, сприяє розгляд відповідних соціальних ідей та наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування, його походження, види, завдання, функції тощо.

¹ Батанов О. В. Муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні / О. В. Батанов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Зб. наук. праць. Серія «Право». – 2011. – Випуск 2. – С. 71–81; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті основних типів муніципального праворозуміння / О. В. Батанов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 3–4. – С. 68–76.

² Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми функціонування органів самоорганізації населення / О. В. Батанов // матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф. [«Місьцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві : стан, проблеми та ризики розвитку»] : (15 березня 2006 р. м. Київ) / за заг. ред. Литвина О. П., Кампо В. М., Корнієнка М. І. – К., 2006. – С. 16–23; Батанов О. В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. В. Батанов // Віче. – 2002. – № 10. – С. 5–12; Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Д. В. Кольцова ; Донецький державний університет управління МОН України. – Донецьк, 2007. – С. 4–5; Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. В. Мішина; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2010. – С. 68–73; Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. Г. Остапенко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – С. 3-4, 7.

Відразу слід зазначити, що ОСН як «складова частина місцевого самоврядування, яка функціонує на визначених принципах і виконує важливі функції в сучасному житті», яка також являє собою «інститут безпосередньої демократії, елемент громадянського суспільства, колективну форму реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні»¹, потенційно здатна охопити своїми інститутами (за умовою розуміння у суспільстві значущості відповідних муніципальних інститутів) майже усі сторони демократичної організації місцевого життя. Самоорганізація населення за місцем проживання дає можливість раціональним способом децентралізувати та деконцентрувати публічну владу, перенести прийняття рішень щодо всіх питань місцевого життя до територіальних громад та складаючих їх мікрогромад, стимулюючи цим муніципальну активність громадян та забезпечуючи їх реальну причетність до таких рішень, у тому числі й шляхом реалізації їх конституційного права на ініціювання утворення ОСН, активізації участі у їх роботі, реалізації їх завдань та функцій.

Формування системи місцевого самоврядування та її інститутів, у тому числі ОСН, в Україні відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Основні причини цього багато у чому криються у відсутності збалансованої концепції розвитку місцевого самоврядування в цілому та самоорганізації населення за місцем проживання зокрема.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася низка теорій (концепцій) місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального соціалізму, муніципального дуалізму тощо), які по-різному визначають сутність цього інституту, особливості правової природи його завдань, функцій, форм і методів взаємовідносин

¹ Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Д. В. Кольцова ; Донецький державний університет управління МОН України. – Донецьк, 2007. – С. 4–5.

з державою. На наше переконання, відповідні концептуальні підходи мають колосальне онтологічне, аксіологічне та гносеологічне значення у процесах формування сучасної теорії ОСН та їх функцій.

Загалом, існує три основні підходи до визначення природи місцевого самоврядування. Представники першого вважають місцеве самоврядування інститутом громадянського суспільства, другого – складником системи органів державної влади; третього – акцентують увагу на подвійній природі місцевого самоврядування, яке одночасно виступає і як елемент держави, і як елемент громадянського суспільства¹. У межах даної публікації зосередимо увагу на проблемах громадського муніципального розуміння природи ОСН та їх функцій.

Засновниками та ідеологами громадівського напряму у муніципально-правовій думці вважаються Г. Аренс, О. І. Васильчиков, Н. Гербер, О. Гірке, Т. Джеферсон, А. де Токвіль, О. Лабанд, В. М. Лешков, Мауренбрехер, Е. Мейєр, О. Ресслер, П. М. Подлігайлов Шеффле, Б. М. Чичерін та інші вчені.

Значного поширення громадівська теорія набула й в українській політико-правовій думці. Зокрема, її adeptами були М. С. Грушевський, М. П. Драгоманов, О. Я. Кониський, М. І. Павлик, І. І. Петрунkevич, С. А. Подолинський, І. Я. Франко, та ін.

Послідовними представниками цієї концепції в сучасній Україні є М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, В. А. Григор'єв, В. П. Грובה, П. Ф. Гураль, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський та інші вчені-правознавці.

Основоположними концептуальними висновками цієї теорії є такі: 1) коло громадських справ є відмінним від справ державних; 2) громада є суб'єктом прав, які

¹ Качмарський Є. І. Місцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Є. І. Качмарський ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2009. – С. 6.

спеціально належать їй, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; 3) органи місцевого самоврядування обираються лише членами громади; 4) посадові особи самоврядування належать до громадських, а не державних агентів та представляють не державу, а громаду.

Ідеологи громадівської теорії розглядають місцеве самоврядування як самостійний вид публічної влади та інститут громадянського суспільства. Так, сучасний вітчизняний теоретик громадівського устрою П. Ф. Гураль виходить з концептуальної позиції, згідно якої історія територіальної громади та самоврядування в Україні є процесом формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності – демократію, законслухняність, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм, забезпечити громадянську самоідентифікацію та засади громадянського суспільства в Україні¹.

Громадівське муніципальне праворозуміння, як зазначає О. В. Батанов, сприяє формуванню вітчизняної муніципальної доктрини на основі основних постулатів природної школи права, що, у свою чергу, є передумовою розуміння загальних ознак муніципального права як самостійної галузі права². Він, як і інші прихильники цього підходу, виходить з концептуального визнання місцевого самоврядування як різновиду влади народу, тобто муніципальної влади, яка є публічною, та не є державною за своєю природою, та робить висновок про існування муніципальної та державної влади як самостійних видів публічної влади.

Громадівський напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не

¹ Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. Ф. Гураль ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2009. – С. 5.

² Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні / О. В. Батанов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Збірник наукових праць. – 2012. – № 1. – С. 45–46.

тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

ОСН як суб'єкти місцевого самоврядування найбільш рельєфно ілюструють громадівську природу його функцій та повноважень. У цьому контексті оригінальною є позиція П. М. Маркова, який доводить, що природна завданість людини дає їй від народження два права – право свободи та право усвідомленого використання даної свободи. Ці два права, вважає він, повинні знаходитися в основі принципів устрою територіального громадського самоврядування. Таким чином, природно-правовий рівень визначає суб'єкт права місцевого самоврядування – особа, а складова частина місцевого самоврядування – територіальне громадське самоврядування – вільну громаду – сукупність осіб. В свою чергу, місцеве самоврядування та територіальне громадське самоврядування є об'єктами діяльності особи, громадянина та вільної громади. Держава своїм законодавством зобов'язана закріплювати традиційні варіанти організації місцевого самоврядування та територіального громадського самоврядування, які складаються в ході природного розвитку¹.

У зв'язку з цією позицією, заслуговує на увагу точка зору вітчизняного вченого-муніципаліста П. М. Любченка, який вказує, що місцеве самоврядування, має важливе значення в системі громадянського суспільства (ОСН – важлива та неодмінна суб'єктна та функціональна основа

¹ Марков П. Н. Правовое регулирование и организация территориального общественного самоуправления в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / П. Н. Марков ; Северо-Кавказская академия государственной службы. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 16–17.

громадянського суспільства – *авт.*), яке, постає як фактор збудження, активізації політичної та громадської активності населення, що дає можливість територіальним громадам ефективно вирішувати питання місцевого значення. Будучи багатограним політико-правовим явищем, місцеве самоврядування виступає як (а) фундаментальний принцип конституційного ладу, (б) форма народовладдя, (в) системна організація, (г) форма реалізації публічної влади, а його органи і посадові особи – як її підсистема, (г) форма залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, (д) право територіальної громади, (е) різновид суспільного управління¹.

Як зазначала ще у 1992 р. у своїй кандидатській дисертації Г. П. Ларькіна, у перспективі органи територіального громадського самоврядування мають стати самостійною ланкою системи місцевого самоврядування, незалежними від органів управління. Політичні передумови такої незалежності, вважала вона, існують, втім необхідним є перехідний період, протягом якого має бути утворено економічну базу та правовий механізм, який дозволяє реалізовувати ідею повної самостійності даних органів. Розглядаючи територіальне громадське самоврядування як незалежну від державних управлінських структур самоорганізацію громадян, яка здійснює діяльність що задоволення потреб та інтересів жителів певної території, Г. П. Ларькіна допускає певну умовність даного визначення з поправкою на сучасний (йдеться про кінець 80 – початок 90-х років минулого століття – *авт.*) етап розвитку суспільства².

У одній з перших дисертаційних праць, присвячених ОСН, В. С. Кашо визначав органи територіального громадського

¹ Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / П. М. Любченко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – С. 26.

² Ларькіна А. П. Органы территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. П. Ларькіна ; Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб., 1992. – С. 8–9.

самоврядування як громадську представницьку форму місцевого самоврядування, яка утворюється населенням мікротериторії (мікрорайону, кварталу, житлового комплексу, іншої частини адміністративно-територіальних одиниць, а також села, селища) для самостійного (під свою відповідальність) вирішення питань місцевого значення, виходячи із інтересів населення, на основі законів та прийнятих у відповідності з ними локальними нормативними актами, з використанням власних та залучених матеріальних та фінансових ресурсів. Із даного визначення, вважав В. С. Кашо, помітна роль цих органів як самостійної ланки системи місцевого самоврядування, яка відрізняється від інших органів та об'єднань громадян, органічно доповнює місцеві ради, місцеву адміністрацію та форми безпосередньої демократії населення, яке сприяє вирішенню їх завдань на своїй території¹.

Як зазначає Є. В. Разд'яконова, громадський характер територіального громадського самоврядування як сучасного інституту місцевого самоврядування має історичні та правові коріння. Прототипом сучасного інституту територіального громадського самоврядування, на її думку, є верв (сусідська община), яка ще в Руській Правді розглядалася як єдина юридично відповідальна громадська організація, яка володіє адміністративною самостійністю. У той же час, вважає Є. В. Разд'яконова, територіальне громадське самоврядування одночасно є учасником правовідносин, які складаються як у приватноправовій, так і в публічно-правовій сфері, що обумовлює його подвійну природу, яка має прояв у регулюванні організації та діяльності територіального громадського самоврядування нормами і публічного, і приватного права. Виходячи із складної правової природи, вважає вона, необхідно

¹ Кашо В. С. Организационно-правовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. С. Кашо; Свердловский юридический институт. – Екатеринбург, 1991. – С. 11.

відмежовувати територіальне громадське самоврядування від інших суб'єктів правових відносин, які беруть участь у вирішенні питань місцевого значення¹.

Російський вчений А. В. Федотов обґрунтовує поняття та характерні риси територіального громадського самоврядування в умовах громадської природи місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства з функцією захисту громадського інтересу та статусу органу територіального громадського самоврядування в системі громадських об'єднань, місцевого самоврядування та державного управління².

Інший російський вчений-конституціоналіст О. М. Капустін, розглядаючи територіальне громадське самоврядування у контексті концептуальних положень «теорії вільної громади» та «громадівської теорії місцевого самоврядування», розкриває його, по-перше, як підсистему муніципальної системи, яка забезпечує стійкий розвиток громадських інститутів на місцевому рівні та самосвідомість громадян; по-друге, як багатофункціональний інститут системи місцевого самоврядування, який будується на принципах самоорганізації, самодіяльності, саморегулювання; по-третє, як найбільш прийнятну форму співжиття населення³.

На наш погляд такі концептуальні підходи повною мірою відображають сутність та зміст діяльності ОСН, їх функцій

¹ Раздьяконова Е. В. Территориальное общественное самоуправление : проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Е. В. Раздьяконова ; Юридический факультет Челябинского государственного университета. – Челябинск, 2010. – С. 9–10, 15.

² Федотов А. В. Территориальное общественное самоуправление : Конституционные основы, практика правового регулирования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. В. Федотов ; Юридический факультет Российского государственного социального университета. – М., 2004. – С. 4.

³ Капустин А. М. Правовые основы институционализации территориального общественного самоуправления в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. М. Капустин ; Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – М., 2001. – С. 10.

та повноважень, розкриває конституційні принципи та телеологічні детермінанти визнання самостійного статусу ОСН у системі місцевого самоврядування тощо. Думку щодо суто громадської природи ОСН висловлюють, зокрема, М. О. Краснов¹, А. Є. Чигир², О. В. Белокуров³, А. Замотаєв⁴ та деякі інші вчені⁵.

Аналізуючи позиції та узагальнюючи висновки, зроблені представниками громадівської концепції місцевого самоврядування, можна зазначити, що в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває необхідність запровадження європейських принципів місцевого самоврядування та ефективного використання потенціалу самоорганізації населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Визнання на конституційному рівні права територіальної громади на місцеве самоврядування та утворення ОСН сформувало умови становлення принципово нового суб'єкта владних повноважень, але не стало чинником формування дієздатної територіальної громади. Саме з функціональною активністю ОСН у майбутньому слід пов'язувати формування цілісної та дієздатної системи місцевого самоврядування.

¹ Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М. А. Краснов // Советское государство и право. – 1990. – № 10. – С. 84.

² Чигирь А. Е. Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии / А. Е. Чигирь. – Минск: Наука и техника, 1975. – С. 9.

³ Белокуров О. В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления [Электронный ресурс] / О. В. Белокуров. – Режим доступа : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun3/4.htm

⁴ Замотаєв А. Территориальное общественное самоуправление в контексте реформы местного самоуправления [Электронный ресурс] / А. Замотаєв. – Режим доступа : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun2/12.htm

⁵ Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР / [науч.ред. Ямпольская Ц. А. и др.]. – М. : Наука, 1988. – С. 14; Рокецкий Л. ТОСы помогут найти ответственных граждан / Л. Рокецкий // Муниципальная власть. – 2004. – № 4. – С. 83.

Громадський та самоврядний характер ОСН виражається у самодіяльному та добровільному (факультативному) характері їх утворення. ОСН хоча й створюються з дозволу місцевих рад, однак виключно за ініціативою місцевих жителів на основі їх добровільного волевиявлення. Їх поява не є обов'язковою, вона йде знизу, від самого населення. Тому, що вони максимально наближені до жителів, які їх утворили.

Як свідчать сучасні дослідження, недостатній рівень участі населення в прийнятті управлінських рішень потребує розробки та обґрунтування заходів щодо підвищення ролі територіальної громади, що є необхідною передумовою удосконалення системи місцевого самоврядування. Подальший розвиток інституту територіальної громади пов'язаний також з реалізацією комплексного механізму організаційного забезпечення та вдосконаленням правового регулювання її функціонування. У зв'язку з необхідністю активізації діяльності територіальної громади, особливого значення набувають теоретичні та практичні питання формування та розвитку інституту територіальної громади та суб'єктів представництва та реалізації її інтересів, завдань та функцій, у т. ч. ОСН, а також вироблення рекомендацій з питань удосконалення організаційно-правових засад її функціонування.

Т. О. Карабін,
заступник декана юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
кандидат юридичних наук, доцент

М. В. Менджул,
в.о. завідувача кафедри міжнародного
приватного права, правосуддя та адвокатури
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
кандидат юридичних наук, доцент

ФІСКАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ 2014-2015 РР. В УКРАЇНІ

Сучасне впровадження системних реформ державного управління в Україні небезпідставно пов'язується із необхідністю здійснення децентралізації влади. Її наукове дослідження та обґрунтування в тій чи іншій мірі було здійснене в роботах В. Авер'янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чугунова та інших. Кожен з дослідників розглядав та аналізував децентралізацію і проблеми, які виникають у процесі її здійснення, з точки зору предмету свого наукового інтересу. В даній статті зроблено спробу проаналізувати зміст децентралізації та показники окремих її видів. Особливу увагу приділено фіскальним показникам, як таким, що чітко та об'єктивно можуть охарактеризувати рівень децентралізації того чи іншого територіального утворення, галузі, держави. Відповідно, метою пропонованої роботи є обґрунтування засобів правового опосередкування фіскальної децентралізації через викладення актуальних проблем бюджетного устрою та визначення правових шляхів її вдосконалення.

Сьогоднішня популярність концепції децентралізації пояснюється тим, що у літературі нею обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання тощо. Тим не менше, єдиного розуміння та визначення поняття децентралізація не існує, що спричинено галузевими та дисциплінарними розбіжностями в розумінні, а також мовними відмінностями. Тим не менше, антонім поняття децентралізації – централізація має визначене і загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі.

Не дивлячись на те, що у працях вітчизняних дослідників єдності поглядів розуміння змісту поняття децентралізації не прослідковується¹, вважаємо, що варто навести позицію, що «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління»².

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 119; Іщенко М. П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні / М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – №1. – С. 91.

² Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21.

Проблематичним є також характеристика змісту децентралізації, коли дослідники прив'язують її та виводять її ознаки із інших у більшій чи меншій мірі суміжних та пов'язаних концепцій та оціночних понять. До прикладу, деякі дослідження включають демократію¹ чи ринкові реформи² у визначення децентралізації.

Серед вчених-юристів та представників науки державного управління категорія децентралізації розглядається у співставленні з такими суміжними поняттями як деконцентрація, деволуція, делегування тощо. За словами французьких адміністративістів, близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління»³, що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. Деконцентрація може також розглядатися як перший крок у децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг. Таке розуміння концепції децентралізації і деконцентрації є сьогодні загальноприйнятим в теорії європейського права⁴.

Відповідно до одного з підходів класифікації децентралізації розглядається відмінність між територіальною і функціональною децентралізацією. Територіальна децентралізація – це процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту (часто в загальних

¹ Crook, Richard, and James Manor. Democratic Decentralization: OED Working Paper Series, No. 11. World Bank, Washington DC. Summer. 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForIavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForIavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf).

² Fukasaku, K. Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America / K. Fukasaku, Ricardo Hausmann. – Washington, D.C. : The Inter-American Development Bank. – 1998.

³ Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М., 1988. – С. 305; Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М. : Прогрес, 1973. – С. 57.

⁴ Utomo, W. W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States / W. W. Utomo. – Nagoya, 2009. – P. 2–4.

писах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій території, та яка має статус окремої юридичної особи. Це здійснюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпосередньо громадянами, що проживають на відповідній території.

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентралізація послуг» відноситься до форми правління. Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдержавна організація під контролем уряду або підрозділу поза державним регулюванням, а також неурядові організації чи приватні фірми.

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади. Це означає, що всі органи виконавчої влади, ті, які володіють виконавчими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в підпорядкуванні (прямому або непрямому) Кабінету Міністрів України. Тобто, у нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується територіальна, а не функціональна децентралізація.

Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про типи децентралізації та характерні риси кожного виду. Наприклад, Інститут громадянського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу, проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціональна

децентралізація в Україні»¹. Однак, питання, які є їх предметом обговорення стосуються в основному принципів, що лежать в основі проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципи організації місцевих громад та інші. Очевидно, що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації.

Таким чином, питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління. Практичні аспекти, а саме, правове регулювання процесу децентралізації, в основному, стосуються територіальної складової, що є розширенням прав і спроможностей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування.

Тим не менше наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів та форм децентралізації, переважно зосереджуються на таких типах як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація. Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення. Адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру їх витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів².

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов'язані, переважна більшість дослідників

¹ Офіційний сайт ГО «Інститут громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/?p=5146>

² Stacey, White. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation) / White Stacey; Center For Strategic And International Studies. – 2011. – P. 3.

зосереджуються на одній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспекту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види. Так, у огляді наукової літератури з питань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації. Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал¹.

У той же час, на нашу думку, більш важливо зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників децентралізації, а не співвідношення одного виду з іншим. Крім того, у деяких випадках різні види децентралізації можуть бути охарактеризовані та виміряні подібними або й навіть однаковими показниками.

Абсолютно погоджуємося із позицією, що висловлюється в спеціальній літературі, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і видатків². Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

Що стосується адміністративної децентралізації, то показником її рівня має бути ступінь самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських

¹ Stacey, White. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation) / White Stacey; Center For Strategic And International Studies. – 2011. – P. 7.

² Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement / Aaron Schneider // Studies in Comparative International Development. – Fall 2003, Volume 38, Issue 3. – P. 36.

питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Як відомо, адміністративна децентралізація може здійснюватися за допомогою делегування, деволуції повноважень, деконцентрації, що тягне за собою і різний правовий статус суб'єктів. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути величина дохідної частини місцевих бюджетів, які не враховується при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відображає рівень місцевої автономії.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевидним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області).

У відношенні до процесів, що відбуваються в Україні у напрямку здійснення децентралізації, то тут слід звернути увагу на наступне. Реформування бюджетної системи з метою децентралізації в нашій державі триває вже більше п'ятнадцяти років, проте до 2014 р. спостерігався процес тільки більшої бюджетної централізації. Так, зокрема, Проць Н. В. обґрунтовує, що протягом 2008-2013 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 75,19 до 76,6 %, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81 до 23,4 %¹.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня

¹ Проць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1 (17). – С. 222.

2014 р. № 79-VIII в редакції від 26 квітня 2015 р. продовжив тривалу реформу бюджетної системи в Україні і заклав реальні інструменти фінансової децентралізації.

Основна мета впроваджуваних реформ – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

На разі створено умови, які повинні стимулювати громади до об'єднання для посилення їх спроможності. Крім того, розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів, в тому числі шляхом:

- встановлення нових відсотків зарахування податку на доходи фізичних осіб (до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60 %, обласних бюджетів – 15 %, бюджету м. Києва – 40 %, бюджету м. Севастополя – 100 %). Варто відмітити, що відбулося скорочення відсоткового зарахування податку на доходи фізичних осіб на рівні міст обласного значення та м. Києва. Зокрема, ст. 65 Бюджетного кодексу України (із змінами, внесеними згідно із Законами № 2856-VI від 23.12.2010, № 5428-VI від 16.10.2012, та в редакції Закону № 1588-VII від 04.07.2014) передбачала зарахування до бюджету м. Києва 50 % податку на доходи фізичних осіб, до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення – 75 %. Водночас, до проведеної бюджетної реформи 2014–2015 рр. до доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховувалося тільки 25 % податку на доходи фізичних осіб.

- Встановлення нових відсотків зарахування екологічного податку (до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів –

25 відсотків екологічного податку; до бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 відсотків екологічного податку; до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів – 55 відсотків екологічного податку).

- Закріплення за місцевими бюджетами надходжень від сплати державного мито (зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів.

- Закріплення за місцевими бюджетами надходження від сплати податку на майно, єдиного податку, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, а також плати за ліцензії, частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами.

- Зарахування до місцевих бюджетів плати за надання адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, адміністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення та ін.

Таким чином, до місцевих бюджетів повністю зараховуються місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір), збільшено відсоток зарахування окремих загальнодержавних податків та зборів саме на рівні бюджетів об'єднаних територіальних громад, сіл, селищ, міст районного значення, а також урізноманітнено можливі джерела надходжень. Це в підсумку повинно призвести до більшої фінансової самостійності місцевих громад та зменшити їх залежність від міжбюджетних трансфертів.

Основою для збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування повинно стати зарахування

податку на майно у повному обсязі до місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 265 Податкового кодексу податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю¹. Загалом більшість країн світу зараховує надходження від майнових податків саме до місцевих бюджетів. Так, у Канаді майнові податки становлять близько 40 % загальних доходів місцевих бюджетів країни, значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20 %), Румунії (19 %), Польщі (14 %), Великобританії та Латвії(13 %), Литви (11 %)².

Щодо європейського досвіду, то варто відзначити Словаччину, яка провела успішні адміністративно-територіальну та бюджетну реформи. В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3 % податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5 % залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2 % надходить до державного бюджету³. Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70 %, то нині близько 70 % доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

² Балацький Є. О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні [Текст] / Є. О. Балацький, С. М. Фролов // Экономика и управление : научно-практический журнал; Государственный высший навчальный заклад «Национальная академия природоохранного и курортного строительства». – Симферополь, 2011. – №. 4. – С. 101.

³ Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України / О. О. Молдован. – 2010. – С. 30.

і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв¹.

На разі першими результатами впровадженої реформи в Україні, є приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти січня – червня 2014 р. (у співставних умовах та без урахування окупованих територій), що склав 37,7 % або + 12,2 млрд.грн. Темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у січні – червні 2015 р. у порівнянні до січня-червня 2014 р. становить 116,2 %, плати за землю – 125,9 %. При цьому, у 15 та 16 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні. Загалом обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-червень склав 23 555,1 млн грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 54,3 %, надходжень плати за землю – 6 639,4 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, – 57,4 %. Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн. грн. Фактичні надходження податку за січень-червень 2015 року склали 274,7 млн. грн.².

Крім того, в рамках бюджетної реформи децентралізовано видаткові повноваження у соціально-культурній сфері, з державного на регіональний та місцевий рівень передається фінансування окремих закладів в освітній, медичній та культурній сферах тощо. Запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

¹ Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України / О. О. Молдован. – 2010. – С. 31.

² Бюджетна децентралізація збільшила доходи місцевих бюджетів на за I півріччя 2015 року на 37 % // Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/news/byudzhetna-decentralizaciya-zbilshyla-dohody-miscevyh-byudzhetiv-na-za-i-pivrichchya-2015-roku>

Встановлено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Надано права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ. Спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

Більше того встановлено, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди передбачається формування державного фонду регіонального розвитку в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку повинні спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України, що

надасть достатню часову можливість органам місцевого самоврядування їх реалізувати.

Головним досягненням проведення бюджетної реформи є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні територіальних громад і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій. Водночас, необхідно продовжити процес децентралізації, щоб відбулася не тільки формальна передача коштів на місцевий рівень, а й одночасне розширення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній фінансовій основі. Також залишається проблема запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

М. О. Лендъел,
професор кафедри політології
ДВНЗ «Ужгородський
національний університет»,
доктор політичних наук

ПРАВА ГРОМАДЯНИНА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Забезпечення прав людини і громадянських прав належить до переліку основних принципів демократії майже у всіх теоріях, що пояснюють сутність цього режиму. Враховуючи очевидну і без наукового аналізу кризу демократії у багатьох країнах світу, навіть, існування глобальних проблем у функціонуванні цієї форми врядування, *актуальним* є перегляд кореляції між правами особами та типом і станом політичного режиму. Зокрема, розв'язання цього наукового завдання є значимим для України, стан демократії в якій, відповідно до оцінок різних вчених чи дослідницьких організацій, оцінювався щонайбільше як такий, що знаходиться на стадії інституціоналізації. Дотримуємося припущення, що громадянські права, зокрема їх реалізація, є елементом режиму врядування на місцевому рівні територіальних громад, і узагальнення оцінок цього зв'язку у теоретичних розробках явища місцевої демократії визначає *мету* написання цієї статті.

Зауважимо, що в Україні теоретичним аспектам явища місцевої демократії присвячені роботи М. Кушнір¹, Я. Черниш²,

¹ Кушнір М. О. Термін «Місцева демократія» у практичному державотворенні [Електронний ресурс] / Марина Олексіївна Кушнір // Науковий вісник Академії муніципального управління Збірник наукових праць – Серія «Управління». – 2009. – Вип. 4 (10). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/43.pdf

² Черниш Я. В. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс] / Я. В. Черниш // Гілея : науковий вісник. – 2010. – № 36. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_36/Gileya36/P9_doc.pdf

О. Яцунської¹ та дослідження деяких інших авторів. При цьому, питання про середовище для гарантування прав людини у територіальних громадах залишилося нерозглянутим.

Як відомо, права людини – це невідчужувані свободи і права особи, які індивід отримує в силу свого народження, основне поняття природного і, взагалі, будь-якого права в цілому. Права людини охоплюють громадянські права і політичні свободи, економічні, соціальні і культурні права, а також права спільнот, тобто дітей, жінок, національних меншин, народів тощо. Що ж до прав громадянина, то вони зумовлені сферою відносин людини із суспільством, державою, їх інституціями. Основу цього виду прав становить належність людини до держави, громадянином якої вона є.

Зауважимо, що до політичних прав включають свободу слова, свободу зборів й асоціацій та інші, і цей «список» є зафіксованим у нормах міжнародного публічного права Міжнародною хартією прав людини. До цього переліку належить також право брати участь в управлінні своєю країною, яке може проявлятися у різних формах, які залежать, в тому числі, і від географічного, а, точніше, адміністративно-територіального рівня його реалізації.

Британські вчені, які наприкінці ХХ століття почали аналізувати і вибудовувати модель режиму місцевої демократії, розглядали локальний рівень, тобто найнижчий зріз функціонування публічної влади, який, здебільшого, відповідає територіальним громадам, як простір, де органічно можуть розроблятися та впроваджуватися демократичні взірці інститутів і поведінки, оскільки саме тут є можливою пряма участь громадян при одночасному обранні ними локальних лідерів². Британські вчені визначили місцеву демократію як систему розпорядження

¹ Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Олена Олександрівна Яцунська. – Х., 2001. – 200 с.

² Local Government // The Encyclopedia of Democracy / ed. S. M. Lipset. – Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1995. – V. 3 – P. 767.

владою, в рамках якої громадяни мають можливість та спроможність контролювати діяльність органів місцевого самоврядування і безпосередньо брати участь у прийнятті рішень. Цей підхід заснований на ідеї, що місцеві представницькі органи влади не репрезентують інтересів усього населення громад, а управлінські структури є неефективними і непідконтрольними жителям. Якщо громадяни будуть мати можливість впливати на формування локальної політики, то уся система розпорядження владою буде більш ефективною та демократичною¹. Аргументи, які наводяться політологами з метою популяризації цього явища є такими: інститути місцевої демократії можуть забезпечити дифузію влади, тобто запобігти авторитаризму, стимулювати участь громадян, легітимізувати режим у масштабах всього соціуму².

Водночас, вже в середині 2010-х років центральноєвропейські вчені Г. Шовш і В. Зентаї запропонували підхід, що місцева демократія – це тип самоврядування, яке є автономним, ефективним, відкритим та представницьким, функціонуючим у середовищі громадянського суспільства та гарантованих для громадян прав, тобто був зроблений наголос на тому, що без забезпечення політичних свобод і громадянських прав система самоврядування не може вважатися такою, яка забезпечує функціонування демократичного режиму, оскільки він вимагає створення можливостей для участі громадян у вирішенні локальних справ³. Зауважимо, що в теоретичних розробках рівень місцевого самоврядування розглядається як простір, в межах якого політичні права громадян, в тому числі і на участь в управлінні, повинні бути розширені (уточнені).

¹ Burns D. Can Local Democracy Survive Governance ? / Danny Burns // *Urban Studies*. – 2000. – V. 37. – № 5– 6. – P. 963.

² Pratchett L. Local Autonomy, Local Democracy and the «New Localism» / Lawrence Pratchett // *Political Studies*. – 2004. – V. 52. – P. 358–375.

³ Soós G. Introduction / G. Soós, V. Zentai // *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe* / ed. G. Soós, V. Zentai. – Budapest : OSI-LGPSRI, 2005. – P. 5.

Потрібно вказати, що Рада Європи (РЄ) просуває на континенті концепцію місцевої демократію на політико-юридичному рівні, зокрема посередництвом міжнародних стандартів, розглядаючи її як підвалину загальнонаціональних демократичних режимів. З теоретичної точки зору, міжнародні документи РЄ, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування та Додатковий протокол про право участі у справах місцевого органу влади передбачають, що на локальному рівні можливо і необхідно забезпечити такі політико-інституційні характеристики:

1) близьке до громадянина управління, яке забезпечує його інтереси;

2) автономію органів влади від держави та їх спроможність здійснювати управління;

3) інструменти представницької демократії, зокрема вільне, пряме, рівне обрання місцевих рад, право участі громадян як виборців або кандидатів у виборах членів ради;

4) інструменти учасницької демократії, насамперед, збори громадян, референдуми, консультаційні процеси, звернення, а також заходи із залучення жителів на рівні, найближчому до них, у випадку великих територіальних громад¹, тобто характеристики 3 і 4, безпосередньо, відповідають загальноприйнятому переліку політичних прав громадянина.

Визначення співвідношення між сферою автономної діяльності обраних посадових осіб місцевого самоврядування тобто представницькою демократією, та сферою участі громадян у формуванні та реалізації політики у міжвиборчий період, тобто безпосередньою та учасницькою формами,

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом N 452/97-ВР від 15.07.97) Дата підписання : 6 листопада 1996 р. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036. – Назва з екрану; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946. – Назва з екрану.

є принциповими для забезпечення легітимності місцевої демократії як режиму. З одного боку, домінування теорій прямої, учасницької та деліберативної демократії у сучасному дискурсі передбачає бажаність варіанту зміщення центру прийняття публічних рішень у бік якнайширшого залучення жителів громад. З іншого, існують небезпідставні сумніви, що навіть у середовищі розвинутого громадянського суспільства артикуляція інтересів може бути монополізована найбільш забезпеченими ресурсами групами, неурядовими організаціями, які, на відміну від органів місцевого самоврядування, з формально-правової точки зору, є непідконтрольними населенню¹. Тому не дивно, що частина авторів вважає, що основою легітимізації місцевої демократії має бути принцип представництва, завдяки якому формується влада, що складається з обранців усіх жителів громад (К. Тейлор)². Розділяючи цю позицію наголосимо, що первинність представництва у забезпеченні режиму місцевої демократії вимагає забезпечення вільної конкуренції щодо доступу до політико-управлінських посад для усіх жителів територіальних громад, а також створення інституційних умов для презентації в органах влади, насамперед, локальних інтересів, зважаючи, без сумніву, і на загальнонаціональні пріоритети.

Відповідно до методики демократичного аудиту британського вченого Д. Бітема, для оцінки політичного режиму на рівні територіальних громад, потрібно проаналізувати:

- 1) середовище, що гарантує рівні громадянські та політичні права;
- 2) інститути представницької влади (вільні вибори);

¹ Лендъел М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / Мирослава Лендъел // Політичний менеджмент. – 2007. – С. 171. – Спеціальний випуск.

² Taylor K. Renewing Local Representative Democracy [Електронний ресурс] / Keith Taylor. – Режим доступу: <https://wwapp.cc.columbia.edu/shibds/ciaods/DS?entityID=https%3A%2F%2Fwww.ciaonet.org%2Fshibboleth&return=https%3A%2F%2Fwww.ciaonet.org%2Fshibboleth.sso%2FDS%3FSAMLDS%3D1%26target%3Dcookie%253A52a705de>. – Назва з екрану.

3) інститути відкритого та підзвітного уряду (прозорість уряду, його підзвітність іншим акторам);

4) громадянське демократичне суспільство (організоване суспільство, якому притаманна громадянська культура)¹, тобто права громадянина та існування належних інституційних умов для участі в управлінні, визначені основними елементами системи місцевої демократії.

Подібною за спрямуванням є методика оцінки місцевої демократії, розроблена Інститутом демократії та допомоги у проведенні виборів, оскільки заснована на виділенні двох її змістовних аспектів, а саме: представницької та учасницької демократій. Інститутами та процесами представницької демократії є партії та їх кандидати, обрані органи влади, місцеві вибори як інститут і виборчий процес, а учасницької – громадянське суспільство, досягнутий ціннісний консенсус, тобто політична культура, процеси політичної участі². Також зауважимо, що під егідою РЕ у 2008 році була затверджена Європейська стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що передбачає дванадцять принципів належного демократичного врядування на місцевому рівні та європейські критерії належного врядування на місцевому рівні, які, в основному, мають управлінський характер (наприклад: чутливість, ефективність, результативність, надійний фінансовий менеджмент). Водночас, основними принципами визнано автономію місцевого самоврядування, конкурентне середовище проведення виборів, участь, тобто поєднання представницької та безпосередньої демократій, які є визначеними в Європейській хартії місцевого самоврядування³.

¹ Бітем Д. Головні принципи й показники демократичного аудиту / Дейвід Бітем // Визначення і вимірювання демократії / ред. Д. Бітема. – Львів : Літопис, 2005. – С. 46.

² Democracy at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://idea.int/publications/dll/upload/DLL_full_book.pdf. – Назва з екрану.

³ The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf. – Назва з екрану.

У більшості аналізованих праць основною, найбільш поширеною інституційною формою реалізації права громадян на управління на рівні локальних спільнот, визнано місцевий референдум, оскільки він передбачає пряму участь жителів у формуванні політики органів місцевого самоврядування, для яких прийняті рішення (окрім, плебісцитів) є імперативними. Існують сумніви щодо можливості для громадян України реалізувати своє політичне право на управління посередництвом інституту місцевого референдуму. Нещодавнє прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум»¹, фактично, позбавило можливості громадян реалізувати право на ініціювання та проведення місцевих референдумів, яке регламентувалося «старим» Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність². Таким чином, беручи до увагу критику багатьох норм «нового» закону про загальнонаціональний референдум, відповідні заяви політичних сил, представлених у Верховній Раді України, існування законопроектів, які визначають умови проведення місцевих імперативних опитувань громадян, рекомендуємо законодавцям координувати діяльність щодо внесення правок чи доопрацювання проектів обох законодавчих актів. Дотримуємося переконання, що норми, які визначають порядок проведення місцевих референдумів повинні бути більш ліберальними ніж засади організації всеукраїнського волевиявлення громадян. Беручи до уваги також діяльність Конституційної Асамблеї, вважаємо, що її представники повинні враховувати потребу формування конституційного поля для реалізації права громадян на пряму участь в управлінні.

¹ Про всеукраїнський референдум: Закон України № 5475-VI від 6 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.

² Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України № 1287-XII від 03.07.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.

М. В. Савчин,

директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет», доктор юридичних наук

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНІ СВОБОДИ

Вступ. Головним призначенням конституції є обмеження сваволі публічної влади, для чого запроваджуються її запобіжники – поділ влади. Такі юридичні конструкції спрямовані на недопущення концентрації влади в одних руках, оскільки концентрація влади має своїм наслідком її зловживання. Одним із таких інструментів виражає децентралізація влади, яка поєднує в собі різноманітні правові принципи та інструменти.

Сучасні дебати стосовно децентралізації влади в Україні сконцентровані навколо реалізації різного роду моделей місцевого самоврядування, забезпечення узгодження місцевих та регіональних політик органів влади, забезпечення єдності правової системи через інститути адміністративного контролю та судового контролю. При цьому можуть виникати питання, пов'язані із конкуренцією конституційних цінностей, які мають триступеневу структуру: гідність людини – права людини і основоположні свободи, суверенітет і територіальна цілісність України – засади конституційного порядку, які частково систематизовані у положеннях розділів I, III та XIII Конституції України.

Метою статті є розкриття особливостей децентралізації влади у світлі прав людини і основоположних свобод як фундаментального владного рішення¹. У першій частині

¹ Цей матеріал є академічним варіантом моєї статті «Децентралізація влади та територіальна цілісність у світлі конституційних цінностей» у виданні «Дзеркало тижня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-vladi-i-teritorialna-cilisnist-u-svitli-konstituciynih-cinnostey_.html

роботи будуть визначені основні риси прав людини як основоположного владного рішення, яке випливає із гідності людини, що ґрунтується на демократичному дискурсі. У другій частині піде мова про структурно-функціональні вимоги до децентралізації влади як інструменту формальної і розподільчої справедливості та забезпечення належного урядування. Насамкінець буде розкрито особливості формування мережево-центричної системи ухвалення владних рішень в умовах трансформації публічної влади та боротьби із зовнішньою агресією в умовах проксі-війни.

1. Демократичний дискурс і децентралізація влади: права людини як основоположне рішення у світлі людської гідності. Поняття демократичного дискурсу введено в обіг німецьким філософом права Юргеном Габермасом на розвиток ідей юридичної герменевтики Ганса-Георга Гадамера. В основі такої комунікації лежать негативні і позитивні обов'язки держави стосовно ухвалення компетентних та обґрунтованих владних рішень. Тричленна структура основоположного права згідно із реченням третім частини другої статті 3 Конституції визначає імперативний обов'язок публічної влади щодо забезпечення доступу приватних осіб до якісних управлінських послуг, які є суверенними та відповідальними у виборі власного варіанту поведінки.

Цим імперативним вимогам підпорядковується процес ухвалення владних рішень та здійснення влади загалом. З точки зору демократичної комунікації процес здійснення влади означає рефлексію на запити і потреби, що виникають у суспільстві, базуючись на інтересах окремо взятих фізичних і юридичних осіб. Так само, на процес реалізації установчої влади поширюються вимоги прозорості і наглядності. Тобто у процесі внесення змін чи ревізії конституції має бути долучене максимально широке коло експертного середовища та всі суспільно значимі зрізи громадськості у площинах: наукові і навчальні заклади – фабрики думок; громадські об'єднання – політичні партії; громади – регіони – держава; між конституційними органами влади. Якщо з питань прав

людини Конституційна комісія діє доволі прозоро, то за іншими напрямками – реформи судівництва та з питань децентралізації влади – цього вже не скажеш.

Зокрема, більшість представників із експертних кіл, яка формує громадську думку (*public opinion*), дізналася про зміст проекту закону про внесення змін до Конституції стосовно децентралізації влади із попереднього висновку Венеційської комісії¹.

Правда, приблизно за місяць до цього регіонами пройшло обговорення процесу укрупнення територіальних громад з метою закладення засад діяльності самодостатніх громад, які би були здатні надавати якісні та доступні управлінські послуги.

16 липня цього року Верховна рада ухвалила постанову, згідно з якою скерувала законопроект про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади до Конституційного Суду для надання висновку щодо його відповідності статтям 157 і 158 Конституції. 30 липня 2015 року Конституційний Суд надав позитивний висновок² стосовно відповідності конституційним цінностям і принципам змісту зазначеного законопроекту – недоторканності сутності змісту прав людини і основоположним свободам³.

¹ Так само, дещо пізніше, автор цих рядків дізнався саме із англомовного варіанта висновку Венеційської комісії (про зміст конституційного законопроекту щодо правосуддя. Така практика є несумісною з огляду на повагу людської гідності як фундаментальної конституційної цінності) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>

² Висновок КСУ № 2-рп/2015 від 30.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=281857>

³ Конституційний Суд вже цього року надавав висновок щодо конституційності законопроекту (що стосується скасування інституту недоторканності депутатів парламенту та введення інституту функціональної недоторканності суддів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=276618>

Цей висновок став прикметним рекордною кількістю окремих думок суддів (сім окремих думок). В окремих думках судді робили акцент на тому, що конституційне обмеження стосовно перегляду її положень в умовах воєнного і надзвичайного стану безпосередньо пов'язані не лише із офіційним оголошенням, до прикладу, воєнного стану. Судді наголошували на тому, що в умовах фактичних військових дій на сході країни доволі складно досягти консенсусу та ухвалити зважене та стратегічне рішення.

Названий висновок Конституційного Суду є першою демонстрацією того, що допустимими межами втручання публічної влади у сферу приватної автономії служать лише права людини, що, на перший погляд, дисонує із ідеєю захисту трьох конституційних цінностей, визначених у статті 157 Основоположного Закону. Адже через предикат – суверенітет і територіальну цілісність держави – навряд чи можливо дати належну оцінку демократичного виміру конституційної державності. Такою межею виступають лише права людини. Саме не випадково виключно права людини служили об'єктивним критерієм стосовно допустимості передачі частини суверенних повноважень держави інститутам Європейського Союзу у ході ратифікації Лісабонського договору, що потім було відображено у рішеннях про конституційність цього Договору Конституційного Трибуналу Польщі, Конституційної Ради Франції, конституційних судів Німеччини, Чехії тощо.

Підхід Конституційного Суду у плані надання висновків на конституційні законопроекти щодо їх відповідності фундаментальним правовим цінностям і принципам загалом є сумнівним, оскільки він себе особливо не напружує у плані їхнього належного обґрунтування. Саме це і стало причиною семи окремих думок конституційних суддів на висновок від 16 червня 2015 року. Загалом така практика суперечить засадам правової визначеності та законності, згідно з якими судові рішення має бути належним чином обґрунтовані. Згадані окремі думки конституційних суддів є демонстрацією наявності відповідної проблеми.

Повертаючись до продемонстрованого підходу Конституційного Суду у висновку від 30 липня 2015 року, слід зазначити, що у субстантивно-матеріальному сенсі критерій прав людини визначає перевірку конституційних законопроектів на предмет:

- належного здійснення державою негативних і позитивних обов'язків щодо забезпечення доступу приватних осіб до певних матеріальних і духовних благ, їх законних інтересів щодо самовизначення як індивіда;

- інституційних складових функціонування владних інститутів, заснованих, зокрема, на повазі людської гідності, недопущення дискримінації та свавілля через поділ влади та засади саморегулювання, ініціативності, доступу до управлінських послуг;

- процедурних складових державності, до яких належать засади довіри, належного розслідування та розгляду всіх істотних обставин справи, заслуховування заінтересованих осіб, змагальності у процесі, права на оскарження рішень, принципу *res judicata*.

В силу означених міркувань перевірка конституційного законопроекту стосовно відповідності правам і свободам людини є достатньою, оскільки самі права людини визначають певні вимоги якості щодо організації та порядку діяльності владних інститутів, зокрема щодо забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України.

У разі внесення певних змін до тексту законопроекту на стадії попереднього схвалення він не може бути схвалений одразу на наступній сесії парламенту. Для цього буде необхідний ще один висновок Конституційного суду – стаття 159 Конституції чітко зазначає, що Верховна рада взагалі не може приступати до розгляду конституційних законопроектів без позитивного висновку Конституційного суду.

Лише із додержанням цих формальних процедур парламент може схвалити остаточно законопроект про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади принаймні 300 голосів депутатів.

Тобто ухвалення конституційного законопроекту потребує високого ступеня консенсусу в суспільстві і серед політичних інститутів. Треба здавати собі справу, що структура установчої влади народу в Україні є багаторівневою і містить *ipso facto* елементи деліберативної демократії – в неї включено в якості суб'єктів – депутатів парламенту, Президента, Конституційний Суд, Центральну виборчу комісію та народ України у процедурному сенсі – остаточно схвалення питань, що стосується засад конституційного ладу, здійснюється

на результатами на національному референдумі. У будь-якому випадку процес реалізації установчої влади не можна зводити до мажоритарності в ухваленні рішень – їм протистоять права людини як самодостатня система цінностей, на вершині яких лежить гідність людини. Отже, основоположне конституційне рішення полягає у повазі до людської гідності, з чого на засадах рівності, справедливості та вимог демократичної конституційної державності виводяться права людини.

2. *Вимоги справедливості до децентралізації влади та належне урядування.* Поряд із людською гідністю як основоположною нормою національної правової системи (стаття 3) стаття 157 Конституції визначає три фундаментальні цінності, які за жодних обставин не можуть бути предметом ревізії – права і свободи людини, суверенітет і територіальна цілісність України.

Правило «трьох фундаментальних цінностей» пронизує сутність процесу реалізації установчої влади. Це правило навіть обмежує, як не парадоксально це звучить, установчу владу народу – врешті-решт народ не може бути самогубцем і відмовитися від власної державності. Законопроект передбачає впровадження замість голів місцевих державних адміністрацій інституту префектів, що вочевидь запозичено з французького права.

Введення інституту префекта передбачає посилення інституту Президента на місцях, оскільки цю посадову особу призначає та звільняє з посади Президент за поданням уряду. Префект на місцях уособлює на місцях так званий «дуалізм» виконавчої влади, оскільки він відповідальний перед Президентом, підзвітний і підконтрольний урядові.

У країнах, де існують аналогічні до префекта інститути, такі призначаються та зміщуються з посади національними урядами після відповідних консультацій із регіональними радами, а в Японії вони є виборними. Адже саме уряд має забезпечувати керованість на місцях, зокрема, через префекта чи аналогічний інститут.

Префект згідно із законопроектом набуває прерогатив щодо зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з одночасним оскарженням їх до адміністративного суду. Це доволі сумнівне вирішення проблеми. Кращим варіантом було б віддати питання про зупинення дії актів органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) на розсуд адміністративного суду у разі, якщо би ці акти грубо порушували права і свободи людини, державний суверенітет і територіальну цілісність.

Що ще привертає увагу – повноваження префекта заміщають по суті функцію прокуратури по загальному нагляду. У такий спосіб існує можливість позбавитися радянського атавізму у правовій системі. Водночас такі положення конституційного законопроекту стосовно децентралізації влади можуть блокувати частково процес ухвалення конституційного закону щодо правосуддя, оскільки внесення змін до одних і тих же положень (тут – стосовно питань статусу і організації прокуратури) допускається лише парламентом наступного скликання.

Загалом, інститут префекта призначений для забезпечення законності на місцях, однак процедура призначення та зміщення його з посади, порядок оскарження ним актів ОМС містять значну долю правової невизначеності, що само по собі є джерелом потенційних конфліктів.

Далі законопроект № 2217а передбачає реконструкцію місцевого самоврядування, у першу чергу запроваджуючи регіональні та субрегіональні управи – цілком у радянській традиції – виконавчі комітети відповідно при обласних і районних радах.

Загалом законопроект ставить вельми далекою мету, яку, як свідчить іноземний досвід складно реалізувати за декілька років. У Франції адміністративно-територіальна реформа спонукала Шарля де Голля піти у відставку, оскільки французи, на його думку, недостатньо підтримали законодавчі ініціативи. Починаючи з 1968 року французи вийшли на фінальний етап реалізації цієї реформи лише десь у 1986 році із запровадженням нового адміністративного рівня –

департаментів, а також регіональних урядів, утворюваних відповідними радами.

Так само тривалій еволюції зазнала реформа місцевого урядування у Польщі, яка була започаткована 1989 на базовому рівні – гмін, а в 1997 році на регіональному та субрегіональному – воєводствах та повітів.

Досвід зарубіжних реформ місцевого самоврядування засвідчує, що тут критично важливим є забезпечення передачі повноважень із центру на місця із відповідною передачею матеріальних та фінансових ресурсів.

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні реально обмежене в ресурсах. Зокрема, не діє принцип повсюдності місцевого самоврядування, згідно з яким юрисдикція громади поширюється на всю територію розселення її жителів, яка включає не лише землі населеного пункту, а всі землі, які необхідні для нормальної життєдіяльності громади. Виключення можуть складати лише деякі категорії земель (національні парки, заповідники, землі стратегічних об'єктів чи природоохоронні зони).

Тому багато що залежатиме від конкретизації конституційних принципів у поточному законодавстві. Така конкретизація має бути спрямована на реалізацію прав людини і основоположних свобод. Це є основним критерієм здійснення ефективності реформи місцевого самоврядування. В організаційному аспекті це означає передачу основних владних повноважень на місцевих рівень влади – громади.

Порядок регулювання публічно-правової відповідальності ОМС є доволі суперечливим. Наприклад 180-денний строк для проведення дострокових виборів до місцевих рад є надмірним, оскільки достатнім є 60-, навіть 45-денний, термін. При цьому сумнівним є повноваження парламенту про призначення дострокових виборів, оскільки існує загроза блокуванню їх призначення з політичних мотивів. Цілком достатньо, щоб про проведення дострокових виборів оголошував суд у разі ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови.

Так само, рішення про дострокове припинення повноважень місцевих органів влади може ухвалювати адміністративний суд за позовом префекта або Кабінету міністрів у разі вчинення ОМС актів, які посягають на суверенітет і територіальну цілісність України, національну безпеку або систематично порушуються права і свободи людини. Прерогативи Президента стосовно ініціювання такого роду позовів є надмірними і непропорційними, хоча формально вони спираються на конституційні цінності.

У свою чергу, цілком напрошується ідея визнання право жителів громад, районів та регіонів чи їх об'єднань звертатися до Конституційного суду щодо порушення прав місцевого самоврядування з боку державних органів. У цьому аспекті законопроект тісно пов'язаний із конституційним реформуванням правосуддя. За таких обставин Конституційний суд також мав би зупиняти дію актів, якщо їхня дія завдає істотної шкоди реалізації конституційних прав і свобод.

3. Упровадження мережево-центричної системи ухвалення владних рішень в умовах трансформації публічної влади та проксі-війни. Після розпаду Радянського Союзу, окрім позбавлення компартії статусу «керівної і спрямовуючої сили», система ухвалення владних рішень в Україні істотно не змінилася – вона залишилася суворо централізованою з цілком феодальною системою розподілу ресурсів. Така надмірна централізація чітко спостерігається при наданні публічних послуг державою у сфері освіти, охорони здоров'я, здійснення соціального страхування. Це більш рельєфно зазначена проблема постала під час анексії Криму нашим північно-східним сусідом та ескалації насильства у Донецькій та Луганській областях парамілітарними структурами, які в якості державних агентів від цього ж самого сусіда ведуть і понині підривно діяльність проти Української республіки та контролюють окремі райони зазначених областей.

Згідно з доктриною багаторівневого конституціоналізму, яка обґрунтована зокрема у працях Інгольфа Перніце,

Жан- Жака Мутона, розподіл владних повноважень ґрунтується на ідеях верховенства права та забезпечення доступу до управлінських послуг, зокрема на засадах субсидіарності. Водночас, вимоги щодо мови і стилю викладу конституцій визначають, що правові принципи і правила мають бути викладені доступною і зрозумілою мовою.

Отже, недоречним є у конституційному тексті згадка принципу субсидіарності, його краще описати у вигляді певного алгоритму наділення повноваженнями ОМС, тобто визначити для законодавця правила формулювання повноважень місцевих органів влади та спрямування на місцеві публічні потреби адекватні матеріальні та фінансові ресурси. Такий перерозподіл ресурсів, повноважень та відповідальності можливий за істотної дерегуляції та лібералізації багатьох сфер суспільного життя. Для звільнених місцевих чиновників і посадових осіб слід запроваджувати програми по їх перепідготовці та зайнятості, для чого має існувати певний перехідний період з метою попередження соціальної напруженості.

Відрадним фактом є те, що нарешті районні та обласні уряди можуть створювати регіональні уряди – виконавчі комітети відповідних рад, які є їм підзвітні і підконтрольні. Законопроект намагається впровадити принцип субсидіарності, який тлумачиться обмежувально як розподіл повноважень між громадівським, районним та регіональним рівнем місцевого самоврядування. Однак у європейській правовій традиції принцип субсидіарності означає ініціативність, здійснення владних повноважень максимально наближено до жителів і передбачає їхню передачу на вищий щабель влади у силу масштабів завдань чи недостатності ресурсів за схемою: місцеве самоврядування – (суб'єкт федерації) – національна держава – наднаціональне об'єднання.

Принцип субсидіарності стосується засад національного суверенітету, який визначається у статтях 1 та 157 Конституції. Тому положення частини четвертої статті 143 слід прописати

більш функціонально стосовно розподілу повноважень та ресурсів між державою та місцевим самоврядуванням. Водночас хотілося б підкреслити, що на відміну від минулорічного конституційного законопроекту хоч у видозміненій формі, однак збережені положення, які виражають сутність змісту повноважень органів місцевого самоврядування – у цьому відношенні законопроект виграє.

У свою чергу, сам текст законопроекту містить колізії, оскільки в статті 133 вживає термін «грумада», а в статті 140 – вже «територіальна громада»; навіть сама стаття 140 містить ці суперечності. З цього приводу, хочу зазначити, що наразі Конституційний суд ще не сформулював правила цілісного тлумачення Конституції, тому саме тут буде прекрасна нагода для відшліфування ним власної техніки юридичного тлумачення та судової аргументації.

У розділі «Прикінцеві і перехідні» передбачені особливості набуття чинності законопроекту. Законопроект по суті передбачає початок втілення нової моделі місцевого самоврядування лише у результаті муніципальних виборів, які передбачається провести у жовтні 2017 року. Натомість заміщення місцевих державних адміністрацій префектами та виконкомми районних і обласних рад передбачається принаймні до кінця лютого 2018 року. Як ми бачимо, муніципальні вибори, що відбудуться восени цього року, заплановано власне як проміжні чи то вони мають зіграти роль виборів своєрідного перехідного етапу.

У цій же площині слід розглядати пункт 18 Перехідних положень, в силу якого «[о]собливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Юридична техніка викладу такого роду правил, які носять характер застереження, не притаманна перехідним положенням конституцій.

Слід нагадати, що перехідні положення визначають особливості набуття чинностей окремих приписів правових актів, порядок формування нових органів влади замість

старих інститутів влади та припинення діяльності останніх, накладання обов'язків на органи влади стосовно реалізації нових гарантій прав людини тощо.

Натомість через «Перехідні положення» застереження пункту 18 цих положень імплементують пункт 11 та відповідну примітку Мінської угоди – 2 до конституційного тексту як невід'ємну частку власне як матеріальної частини Конституції України. Очевидно, що тут питання полягає у ступені суверенності ухвалення рішень Україною та юридичної сили міжнародних договорів. Слід наголосити також на тому, що стаття 132 Конституції передбачає засаду, згідно з якою територіальний устрій побудовано із урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому суті змісту конституційних принципів пункт 18 Перехідних положень не зачіпає.

Водночас слід наголосити, що згідно із статтею 9 Конституції Україна надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів лише у разі, якщо вони їй не суперечать. Також міжнародні договори виконуються Україною у суворій відповідності до конституційних цінностей, принципів і норм.

На відміну від Закону про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, дія якого передбачена на трьохрічний термін (восени один рік із цього терміну вже збігає), пункт 11 Мінської угоди – 2 передбачає ухвалення постійно діючого законодавства щодо порядку здійснення місцевого самоврядування у цій частині України.

Яким має натомість виглядати законодавче рішення у світлі конституційних цінностей і принципів?

Зазначений вище закон слід наповнити конкретним змістом, який стосується поновлення конституційного порядку, запровадження спеціального адміністративного режиму по поновленню адміністративного порядку, оголосити амністію особам, які не вчиняли злочинів

проти людяності і миру. Насамкінець внести зміни у главу XX Кримінального кодексу, привівши її положення у відповідність із міжнародними зобов'язаннями України по боротьбі із злочинами проти людяності і миру. У цьому відношенні також критично важливою є ратифікація Україною Римського статуту.

Загалом парламент володіє широким колом свободи розсуду щодо добросовісного виконання міжнародних зобов'язань у світлі конституційних цінностей і принципів. Вони мають тлумачитися у рамках герменевтичного кола складних обставин відстоювання суверенітету і територіальної цілісності України.

Висновки. Формування конституційних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності наблизеності та доступності управлінських послуг можливе після становлення самодостатнього місцевого самоврядування на рівні громад. Так само мереживо-центрична система ухвалення владних рішень передбачає максимальне наблизення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем за своєю природою, а тому у цій частині ОМС можуть виступати лише партнером держави.

І. С. Сухан,
викладач кафедри адміністративного,
фінансового інформаційного та європейського
публічного права юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Сучасні міжнародні відносини характеризуються інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне, регіональне та міжрегіональне співробітництво. Україна, завдяки вигідному геополітичному положенню має великі потенційні можливості щодо його розвитку, оскільки 19 з 25 регіонів держави є прикордонними, а зовнішній кордон є найдовшим серед європейських країн.

Транскордонне співробітництво визначено пріоритетним напрямом розвитку регіональної політики Європейського Союзу. В Україні транскордонне співробітництво є одночасно інструментом розвитку прикордонних територій та чинником реалізації її євроінтеграційних прагнень, що відображено у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року.

Транскордонне та міжрегіональне співробітництво здійснюється за різноманітними програмами та передбачає велику кількість заходів, які здійснюються державами-партнерами та залежать, здебільшого, від тих цілей, які вони прагнуть досягти.

Внаслідок розширення Європейського Союзу до кордонів України суттєво змінився сам *статус транскордонного співробітництва* нашої держави. Для України міжрегіональне співробітництво являє собою надзвичайно важливий шлях практичного включення її регіонів до загальноєвропейських інтеграційних процесів. Прикордонна співпраця дедалі

активніше інтегрується до економічних комплексів прикордонних регіонів України та членів ЄС, що розширює коло суб'єктів, зацікавлених у розширенні такої співпраці.

Нині, у сучасній Європі існує безліч нових форм транскордонного співробітництва, які успішно розвиваються. Нормативно-правовою базою функціонування транскордонного співробітництва в Європі є Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. Дана Конвенція проголошує, що сторони транскордонного співробітництва мають право визначати контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність. Також Конвенція не забороняє договірним сторонам використовувати за спільною згодою окрім співробітництва на договірній основі (яке ґрунтується на типових і рамкових угодах, статутах і договорах) й інші форми транскордонного співробітництва¹.

Все більше набуває розвитку така форма транскордонного співробітництва як Європейські угруповання територіального співробітництва (ЕУТС), які створені з метою полегшення та сприяння транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами ЄС в цілях зміцнення економічного та соціального єднання.

Так, щодо правової природи утворення, функціонування та припинення діяльності Угруповання, зазначимо, що Декрет Європейського Парламенту та Європейської Комісії № 1082/2006/ЕК від 5 липня 2006 року (Декрет) містить відповідні норми стосовно правових підстав утворення, мети і завдань діяльності, умов і критеріїв до участі засновників-членів, що входять до Угруповання; правил функціонування та ліквідації таких утворень.

У документі зокрема зазначено, що:

цей Декрет прийнятий з метою здійснення спеціального заходу для поглиблення економічної і соціальної єдності членів

¹ Петренко З. Прикордонні регіони як нова форма міжнародної інтеграції / З. Петренко // Економіка України. – 1999. – № 12. – С 66–68.

Спільноти, що вимагає посилення територіальної співпраці (частина 1 преамбули). Адже існуючі засоби виявилися не придатними для організації структурної співпраці у рамках ініціативи INTERREG (частина 4 преамбули);

цим спеціальним заходом утворюється інструмент (засіб) для подолання перешкод на шляху територіальної співпраці у формі можливості утворення Угрупування (частина 8 преамбули та частина 2 статті 1);

Угрупування матимуть статус юридичної особи і вступ до них є добровільним (частина 8 преамбули та частини 3 та 4 статті 1);

Угрупування утворюються регіональними і місцевими органами самоврядування, їх завдання і повноваження відображаються в Угоді про утворення Угрупування. (Угода) (частина 10 преамбули);

Угрупування здійснюють свою діяльність по використанню програм або проектів територіальної співпраці, що реалізуються як за участю, так і без участі Спільноти (частина 10 преамбули);

Створення угрупування не торкатиметься наявних фінансових зобов'язань країн, регіональних та місцевих органів влади, є неприпустимим делегування Угрупуванню владних повноважень членів (частина 11-12 преамбули);

Угрупування складається з учасників-членів які розташовані на території хоча б двох країн членів Спільноти (частина 2 статті 3). Декрет не виключає можливості участі юридичних осіб третіх країн (у даному випадку України) в Угрупуванні за умови, коли така участь дозволяється національним законодавством третьої країни, або угодою між країною члена Спільноти та третьою країною (частина 16 преамбули);

Щодо наявності повноважень необхідних для участі у такій співпраці представницьких органів місцевого самоврядування України, то відповідно до частини 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних

міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, при цьому таким асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування (частина 3 статті 15 Закону).

Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. та ратифікувала Протокол № 2 до цієї Конвенції, який стосується міжтериторіального співробітництва, укладений 5 травня 1998 року. Варто зазначити й те, що згідно Закону України «Про транскордонне співробітництво», який визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва, транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Отже, суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво¹.

Згідно статті 7 даного Закону суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання; забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними

¹ Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами // «ЄвроРегіо Україна». – К.: «К.І.С.», 2004. – С. 229.

договорами України про транскордонне співробітництво; беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм); приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво, які регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва. Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва. Статус, функції, повноваження та джерела фінансування органів транскордонного співробітництва визначаються міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробітництво, законодавством держав, на території яких вони розміщені, статутами цих органів.

У разі коли угодою про транскордонне співробітництво передбачається розміщення органів транскордонного співробітництва на території України, вони можуть утворюватися як юридичні особи. В окремих випадках їхні функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади (статті 8 та 9 Закону України «Про транскордонне співробітництво»).

Прикладом таких Угрупувань на території України, зокрема Закарпатської області, може бути участь Берегівської міської ради та Яношівської сільської ради, які утворюються спільно з органами місцевого самоврядування країн ЄС. Згідно чинного законодавства немає жодних правових перешкод щодо їх участі в утворенні та діяльності європейських об'єднань територіальної співпраці (Угрупування), які

утворюються спільно з органами місцевого самоврядування країн Європейського Союзу на підставі й відповідно до Декрету Європейського Парламенту та Європейської Комісії № 1082/2006/ЕК від 5 липня 2006 року.

Таке співробітництво відповідатиме букві та духу Плану дій Україна – Європейський Союз. У розділі транскордонне і регіональне співробітництво цього документу наголошується на необхідності підвищення ефективності «проектів та програм у сфері транскордонного та регіонального співробітництва через забезпечення активної підтримки та залучення місцевих та регіональних рівнів».

П. А. Трачук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового, інформаційного та європейського
публічного права юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
кандидат юридичних наук

Я. В. Фенич,
аспірант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЧАСТИНІ РЕОРГАНІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Одним із найважливіших напрямів українського державотворення в сучасних умовах є проведення адміністративної реформи, яка передбачає здійснення комплексу структурно-організаційних, функціональних і кадрових перетворень у системі державного управління, спрямованих на значне підвищення ефективності діяльності держави і місцевого самоврядування. Відповідно, без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні, насамперед економічних і соціальних.

Реформування державного управління в Україні проводиться згідно з Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 році створеною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На цей час низкою указів Президента України втілено в життя певну кількість ідей і положень Концепції адміністративної реформи, які насамперед стосуються організаційних форм роботи уряду та його секретаріату, впорядкування системи центральних

органів виконавчої влади, розмежування політичних і адміністративних посад у міністерствах, удосконалення державної служби. Розроблена стратегія проведення адміністративної реформи, яка має бути затверджена Президентом України в найближчий час. Разом з тим динамізм просування адміністративної реформи залишає бажати кращого. Рівень наукового й законодавчого забезпечення реформаторських заходів відстає від вимог політико-правового розвитку країни. Недостатньо ефективно вивчається й використовується зарубіжний досвід трансформації адміністративної сфери, особливо в країнах Східної Європи. Адже відомо, що розширення функцій органів держави та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням рівня ефективності державного апарату в комплексному функціональному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин. Це важливе положення безумовно має бути враховане при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Якщо розглядати історичний аспект цієї проблеми, то окремі регіони України мали певну автономію у складі різних держав. Проте, власне українські державно-політичні утворення фактично не були організовані за типом федерації.

Оскільки Україна не є федеративною державою, то ядром її державно-територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальний устрій – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої твориться система органів державної влади і місцевого самоврядування. Територіально-ієрархічна структура адміністративно-територіального устрою характеризується кількістю ієрархічних ступенів, кількістю, розмірами і конфігурацією адміністративних одиниць, особливостями розміщення адміністративного центру і визначається такими чинниками, як розміри і освоєність державної території,

розміщення населення, історія формування, політико-правові засади державності. Зокрема, від розмірів і освоєності державної території безпосередньо залежить кількість адміністративних ієрархічних ступенів, від особливостей розселення – конфігурація адміністративних одиниць і вибір адміністративних центрів. Багато рис територіальної структури адміністративного устрою держав, особливо історично стабільних, визначається їхніми традиціями.

Організація адміністративно-територіального устрою є стратегічною проблемою кожної незалежної держави, адже від того, яка географія адміністративних центрів і меж, як і взаємовідносини центру і обслуговуючої території, залежить рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об'єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів.

Адміністративно-територіальний поділ як просторова основа організації місцевого самоврядування виступає інструментом збалансування інтересів центру та регіонів. А, визначаючи адміністративний статус поселень, формує демографічну ієрархію і співвідношення між міськими і сільськими населеними пунктами, а також – напрями руху населення, його культурні та політичні орієнтації, що в цілому засвідчує велику взаємозалежність систем адміністративно-територіального устрою і систем розселення. Саме через систему адміністративно-територіального устрою регулюються такі питання, як поділ поселень за різними категоріями, присвоєння і уточнення найменувань населених пунктів, взяття на облік населених пунктів, об'єднання і зміна меж населених пунктів. Від загальної кількості адміністративних центрів на вищому рівні адміністративної ієрархії, їхніх стосунків із столицею залежить і кількість основних центрів (номосів) соціально-економічного і культурного розвитку держави.

Тому адміністративно-територіальний устрій як політична система, що сформувалася на основі організації визначального процесу територіального управління, є

лише зовнішнім виявом і важливим системоформуючим ядром складнішої географічної системи. Під територіально-адміністративним устроєм як географічною системою розуміємо стійке поєднання елементів територіально-політичного і територіально-соціоекономічного середовищ, яке склалося в результаті функціонування органів територіального управління і забезпечує основні просторові пропорції життєдіяльності суспільства.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу суміжних держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши помітні регіональні відмінності.

Територіальна організація різних форм державної влади (представницької, виконавчої, судової) може збігатися повністю або лише частково. У першому випадку це визначається як монізм територіальних форм адміністративного устрою, а в другому – як плюралізм у структурі адміністративно-територіального устрою, який можна простежити на українських землях у різні періоди історії. Зокрема, наприкінці XIX – на початку XX стст. у межах Австро-Угорщини не збігалася мережа судових і політичних повітів. Сьогодні плюралізм територіальних форм політико-адміністративного устрою характерний для багатьох розвинутих країн світу (США, Великобританії, Франції)¹. У цьому плані структура сучасної системи адміністративно-територіального устрою України в основному моністична. Адміністративно – територіальна реформа в Польщі, що була проведена у другій половині 90-х років, запровадила і таку структурну новизну, як дуалізм виконання поселеннями функцій центру адміністративної одиниці. Адже у двох воєводствах з шістнадцяти по два міста виконують центральні функції: так, у одному розміщені органи воєводського самоврядування, в іншому – органи виконавчої влади.

¹ Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин. – М., 1984.

Крім відмінностей у розподілі повноважень і зазначених структурних особливостей, системи адміністративно-територіального устрою країн світу відрізняються за кількістю ієрархічних ступенів, пропорційністю адміністративних одиниць, особливостями розміщення та впливу політико-адміністративних центрів і меж, а також співвідношенням центральних і місцевих бюджетів, кількістю і складом адміністративного персоналу.

За генетичними і географічними особливостями можна виділити такі два типи адміністративно-територіальних одиниць:

– адміністративні одиниці, що склались на основі населених пунктів (найстабільніші, генетично первинні одиниці, які розглядаються як природні територіальні колективи);

– адміністративні одиниці окружного характеру (області, райони, округи, що мають різні національні назви).

Сьогодні активно обговорюється питання, особливо серед політиків, про необхідність нового адміністративного поділу держави. На нашу думку, не можна вважати конструктивним так званий історико-ментальний підхід, популярний серед частини романтично налаштованого населення, за яким слід було б механічно відтворити в сучасному територіальному устрої адміністративні одиниці минулих епох на основі таких історичних областей, як Галичина, Волинь, Буковина, Підкарпатська Русь, Таврія тощо. Такий підхід не враховує того, що об'єктивне існування культурно-ментальних відмінностей є переважно наслідком зовнішнього втручання. Історичні політичні кордони в межах сучасної України були в свій час бар'єрами, що перешкоджали консолідації нації, тому повернення в епоху територіально-політичної роз'єднаності стало б генератором негативних процесів. Оскільки формування історико-географічних областей як інерції попереднього поділу припадає на різні періоди історії, то фактично неможливим є їхнє розмежування. Необхідно наголосити на тому, що не різні регіональні відмінності

(природні, соціальні, економічні), не однорідність певної території за якимись ознаками треба брати в основу виділення різних адміністративних одиниць, а внутрішню цілісність території, яка досягається наявністю районоформуючого центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію. Адміністративне об'єднання земель, інфраструктурно не пов'язаних, але однорідних у природному чи економічному аспекті, скажімо Полісся, взагалі унеможливило б процеси управління і самоуправління. Велика кількість поселень, географічно дуже віддалених і навіть відірваних від адміністративного центру, та ще й за відсутності задовільних шляхів сполучення, засвідчує функціональну неспроможність адміністративної системи задовольнити і певні соціально-культурні потреби населення.

Організація адміністративно-територіального устрою – справа, яка вимагає аналізу конкретних умов у конкретних ситуаціях, своєрідних і відмінних у різних регіонах світу і різних державах. Тому, критично ставлячись до механічного перенесення чужих аналогій і стандартів на наш ґрунт (це загальна помилка сучасного українського політичного мислення), розглянемо не окремі приклади адміністративного устрою в зарубіжному світі, а спробуємо виявити деякі загальні принципи його організації, адже системи територіального управління в світі дуже різноманітні, що зумовлено розмірами держав, розміщенням населення, особливостями історичного розвитку та політико-правових відносин. Як показує порівняльний аналіз, різні проблеми і різна ситуація склалась в адміністративно-територіальних системах розвинутих стабільних країн Заходу і у молодих державах. Для першої групи країн характерним є те, що їхня система державної влади і місцевого самоврядування у переважній більшості генетично виходить ще з часів середньовіччя, ставши навіть елементом національних традицій. Причому очевидними були такі хиби «архаїчних» систем, як невідповідність новим соціально-економічним і політичним реаліям. Зокрема,

334

маленькі історичні міста Великобританії до реформи 50-х років затримували свій високий статус на рівні великих міст і регіонів, що спричинило певну соціально-правову несправедливість та управлінські незручності. Тому величезні зміни протягом ХХ ст. в економічній і комунікаційній сферах привели в результаті до хвилі реформ територіального управління у розвинутих країнах (Великобританії, Швеції, Португалії). В основі цих реформ – узгодження адміністративно-територіального устрою з ієрархією населених пунктів та соціально-політичними реаліями, тобто приведення адміністративного статусу міста чи села у відповідність з розмірами обслуговуваної ними території. Великі міста, як правило, було виділено в окремі адміністративні одиниці, а адміністративні одиниці сільської місцевості з низькою густотою населення були укрупнені. В інших розвинутих країнах (Франція, ФРН, Італія, США та ін.) зазначені суперечності і проблеми розв'язували шляхом деяких нововведень без докорінних структурних змін (створення нових адміністративних округів, асоціацій адміністративних одиниць для координації економічного розвитку і соціоекологічної політики)¹. У цих країнах також широко використовується принцип політико-адміністративного плюралізму, коли межі різних адміністративних округів не збігаються, тобто можуть територіально не збігатися шкільні, судові, планові та екологічні округи. Таке ускладнення структури дає змогу без докорінних змін реагувати на конкретні проблеми.

Певні характерні особливості має формування територіальних структур управління молодих незалежних країн, які справедливо розглядають систему адміністративного устрою як інструмент розв'язання проблем становлення і зміцнення². Одне із найважливіших завдань, які відразу

¹ Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин. – М., 1984.

² Ягья В. С. О политической географии развивающихся стран / В. С. Ягья // Развив. страны. Пробл. эконом. и соц. геогр. – Л., 1982.

ж постали з набуттям незалежності, – ліквідація всіх колоніальних ознак успадкованої адміністративної системи. Це стосується, насамперед, розмірності і конфігурації адміністративних одиниць. Оскільки колоніальний адміністративний поділ визначався розмірами імперії і часто хронікою захоплення чи включення різних земель до свого складу, то для нього характерні штучно створені великі адміністративні регіони, інспіроване метрополіями регіональне протистояння, а це не може відповідати інтересам консолідації молодих держав. Тому однією з основних тенденцій формування систем територіального управління країн, що розвиваються, було і є розукрупнення адміністративних одиниць, ліквідація історичних колоніальних регіонів, що закономірно сприяє зміцненню державних позицій у периферійних районах і загальній централізації країн, а це, з огляду на територіальні регіональні тертя, є дуже актуальним. У такому напрямі відбулися реформи адміністративно-територіального устрою у Танзанії, Алжирі, Гвінеї, Марокко, Гайані.

Важлива проблема оптимізації адміністративних систем – помітні етнічні та етнографічні відмінності у молодих незалежних державах. Невідповідність самих державних кордонів молодих держав межах національної території також є результатом того, що ці держави проголошені на територіальній основі різних колоніальних володінь, які рідко збігалися з етнічними межами. Водночас метрополії у багатьох випадках штучно перебільшували етнографічні відмінності, створюючи різні маріонеткові псевдоетнополітичні утворення. Тому для деяких молодих держав характерне прагнення ліквідувати родоплемінні автономні утворення і створити єдину струнку систему територіального управління і самоуправління.

Отже, зважаючи на історичні особливості, зарубіжний досвід і конкретні реальні проблеми України, спробуємо обґрунтувати найбільш прийнятний, оптимальний напрям удосконалення адміністративно-територіального устрою

України. Для цього потрібно визначитись з основними принципами і критеріями. З огляду на світову практику і власні дослідження основним географічним принципом можливого реформування адміністративно-територіального устрою повинен стати принцип відповідності перспективних адміністративних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів. У процесі моделювання майбутньої системи можна використати принцип територіального плюралізму різних видів управління, тобто закласти можливість створення спеціальних округів для розв'язання певних проблем. Такі округи можуть і не збігатися з основною схемою адміністративного поділу. Це можуть бути, наприклад, судові чи шкільні округи, чи спеціальні округи в районах екологічної небезпеки. В цілому перспективна система територіального політико-адміністративного устрою повинна відповідати таким основним критеріям: у політико-географічному аспекті – це зміцнення територіальної єдності держави, зростання ефективності державного управління та місцевого самоврядування, в економіко-географічному і соціально-географічному – зменшення затрат населення і держави на одержання і надання адміністративних послуг, зростання ролі середніх і малих міст, поліпшення соціо-екологічної ситуації у великих містах.

Реалізація висунутої концепції дала б змогу обґрунтувати конкретні пропозиції. Щодо пошуку можливостей зменшення кількості адміністративних одиниць і адміністративних штатів, наближення адміністративних центрів до периферійних територій, зменшення затрат населення на одержання адміністративних послуг автором ще у 1995 році була запропонована модель переходу від триступеневої ієрархічної системи (центр – область – район – сільрада) до двоступеневої¹. Розглядався варіант ліквідації обласного і районного ступенів і створення нової адміністративної одиниці вищого рівня (умовно – округи),

¹ Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України кризь призму геополітики / М. С. Дністрянський // Дзвін. – 1996. – № 6. – С. 93–107.

що охоплює територіально 5-6 сучасних районів, на основі зон соціально – економічного обслуговування центрів міжрайонного значення, які більш-менш рівномірно розміщені на території України. Кількість, географія і територія впливу таких центрів¹, враховуючи регіональні відмінності, дали змогу визначити середні параметри нової модельованої адміністративної одиниці (площа – 7,0-9,0 тис. км , кількість населення 500-800 тис. осіб) та їхню загальну кількість – 80. Враховуючи соціально-економічну і екологічну ситуацію, окремі адміністративні округи можна створити навколо міст із населенням понад мільйон осіб. Суспільно-географічною основою адміністративних одиниць нижчого рівня (умовна назва – волость), які пропонувалось створити шляхом укрупнення сілрад, є наявність у межах сучасних адміністративних районів кількох підрайонів як зон впливу найбільш інфраструктурно значущого населеного пункту (містечка, селища). Орієнтовні розміри волості: площа – 0,2- 0,4 тис. км, населення – 10-15 тис. осіб. На кожен округ у такому варіанті припадатиме 15-25 волостей. Передбачалось, що нові адміністративні одиниці можуть об'єднуватись знизу в асоціації для координації економічного і соціального розвитку. Щоб не допустити гіпер- концентрації людності і соціально-культурних закладів у столиці, що може бути побічним наслідком функціонування такої схеми адміністративного устрою, передбачалась також можливість перенесення деяких столичних структур в інші міста – регіональні центри. Важливо підкреслити, що пропонований варіант не розглядався як безпосередньо прикладний проект, а лише як суспільно-географічна модель організації двоступеневого устрою в Україні, яка має свої переваги і недоліки.

Щодо прогнозованих позитивних наслідків, то ліквідація однієї адміністративної ланки, забезпечивши багатократне зменшення адміністративних одиниць, могла б бути передумовою значної економії коштів. Така модель дала б

¹ Це питання висвітлено в працях Ю. Петюренка, Б. Заставецького, Г. Анісімової, А. Доценка, Л. Шевчук та ін.

змогу змістити вагу соціально-економічного життя в глибину державної території, сприяючи консолідації і подоланню історичної роз'єднаності українських земель. *Можливі негативні наслідки визначаються такими моментами:*

1) територія України загалом дещо завелика для організації двоступеневої системи адміністративно-територіального устрою;

2) існуюча триступенева система адміністративно-територіального устрою дуже сильно «зрослася» з системою розселення;

3) докорінна реформа потребує великих витрат і могла б поглибити неорганізованість і неузгодженість різних підрозділів суспільства. Тому така пропонується модель має переважно методологічне значення, ніж безпосередньо прикладне. В практичному відношенні як різновид вузлового суспільно-географічного районування на міжрайонному рівні вона може бути використана для потреб регіональної політики.

З огляду на оптимальність триступеневої ієрархії адміністративного поділу для розмірів території України не докорінна зміна сучасної адміністративної системи може бути стратегічним напрямом її вдосконалення, окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії, які поліпшили б її суспільно-географічну якість і функціональні можливості (утворення і зміна окремих одиниць, уточнення їхніх меж, зміна центрів, упорядкування категорійності поселень та ін.). Зокрема, для усунення кількісних диспропорцій обласного поділу, приведення його у тіснішу відповідність з ієрархією інтегральних соціально-економічних центрів, подолання периферійності окремих регіонів, поліпшення конфігурації областей, зменшення затрат населення на доїзди до обласних центрів доцільно, на нашу думку, додатково створити в Україні такі три області: Уманську, Криворізьку і Маріупольську. Причому збільшення затрат на утримання адміністративного персоналу може бути компенсоване за рахунок зменшення затрат на здійснення процесу управління

(через зменшення відстаней), а також за рахунок інших суспільних переваг і здобутків.

Однак повернемося до нинішніх проблем науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністративного права й державного управління. Необхідно звернути особливу увагу на вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади з людьми. Виникла ситуація, при якій деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Сьогодні виникли протиріччя в існуючій практиці проведення адміністративної реформи й, зокрема, на ґрунті неможливості використання попередніх президентських указів для запровадження окремих елементів адміністративної системи.

На нашу думку, з метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи та усунення існуючих перешкод доцільно розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації та правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функцій та компетенції, державної служби, адміністративних процедур й управлінських послуг, юридичних актів управління, законності і державного контролю в управлінні, дисципліни й відповідальності державних службовців тощо. Тобто виникла необхідність поетапного вирішення найбільш складних питань організації виконавчої влади, формування структури її органів та запровадження нової ідеології їх функціонування.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків щодо розв'язання завдань реформування

українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами й стандартами адміністративного права. Проведення в Україні адміністративної реформи повинно супроводжуватись й реформою адміністративного права та оновленням адміністративного законодавства. Тим більше, що сьогодні нашими науковцями запропоновані напрями теоретико-методологічного дослідження нових для правової системи України явищ, пов'язаних із вдосконаленням адміністративної діяльності держави, запровадженням нових демократичних адміністративних процедур, адміністративної юстиції, комплексного вирішення законодавчих проблем адміністративного реформування.

По-третє, важливим є підвищення ролі учених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління та адміністративного права, поліпшенні координації науково-теоретичних пошуків у цій галузі. Враховуючи, що на сьогодні проаналізовані проблеми правового забезпечення вже здійснених заходів з реформування державного управління, наведені конкретні приклади непослідовності, суперечливості, а в окремих випадках і спотворення цілей у реалізації адміністративної реформи у зв'язку з недотриманням вимог Конституції України про виключно законодавче регулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, назріла необхідність прийняття низки нових законів.

Важливо посилити науково-концептуальний супровід найважливіших кодифікаційних робіт, спрямованих на правове забезпечення адміністративної реформи, у тому числі проектів Кодексу загальних адміністративних процедур, нового Кодексу України про адміністративні правопорушення й Адміністративно-процесуального кодексу.

А для вирішення цього завдання доцільно поширити й поглибити творчі зв'язки науково-юридичних установ з Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, Уповноваженим Президента України з питань адміністративної роботи, профільним комітетом Верховної Ради України та віце-прем'єром Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи з метою більш ефективного співробітництва щодо наукового забезпечення адміністративної реформи.

І, безумовно, ми не можемо оминати такий важливий елемент досягнення необхідного результату, як прискорення підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації з проблем реформування державного управління й адміністративного права, удосконалення державної служби, запровадження адміністративної юстиції, гармонізації українського адміністративного права з адміністративним правом європейських країн, демократизації стосунків між владою й людиною.

Здійснюючи адміністративну реформу в Україні, дуже важливо, чи буде нова влада просувати реформу місцевого самоврядування, чи обере старий перевірений метод централізації та адміністрування? Україна може взяти також за основу якусь готову модель адміністративно-територіального устрою, яка ефективно працює у Європі, зокрема у Франції, Польщі чи Німеччині.

Основні принципи місцевого самоврядування по-французьки були закладені за революційних часів, наприкінці XVIII – на початку XIX ст.ст. Велика французька революція проголосила принцип «єдиної і неподільної нації». Можна сказати, що ця країна надзвичайно централізована, це традиція двохсотлітньої давнини. Місцеві громади там були жорстко підпорядковані центру.

Проте у 1982 році було проведено децентралізацію, і територіальні громади здобули дещо більшу самостійність. Через рік були прийняті закони про розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а

також про розділ джерел фінансування. Комуни – головна ланка місцевого самоврядування країни. Їх налічується понад 36 тисяч. В абсолютній більшості з них кількість мешканців не перевищує 2000 жителів. Комуни мають свої ради, і з-поміж їхніх членів обирається мер. Останній разом з депутатами формує робочий орган – муніципалітет. Мер вважається водночас держслужбовцем і головою місцевого самоврядування. Його діяльність контролюється муніципальною радою і комісаром республіки.

Округи ж і контони, як і більші об'єднання, вважаються місцевими органами державної влади. Далі, на рівні департаменту, знову можна побачити елементи місцевого самоврядування.

На рівні ж регіону цілком і повністю здійснюється тільки державна влада. Ключова роль у префекта, що представляє урядову владу і визначає всі аспекти діяльності на місцях.

А ще у Франції органи місцевого самоврядування можуть бути покарані за проведення соціальних або економічних заходів, необхідність яких не виправдана. Прикладом може бути судова справа комуни Монтмарі про муніципальну службу юридичних консультацій, що мала місце в 1970 році. Комуни загрозувало покарання за те, що вона нібито незаконно взяла на себе частину державних повноважень і витратила на створення такої служби кошти з бюджету. Місцевій владі довелося доводити, що через певну місцеву специфіку вона була вправі це зробити.

Цікавим є крок до Європи на місцевому рівні у Польщі. Для України як пострадянської держави, звичайно ж, цікавий досвід Польщі, що пройшла ту стадію постсоціалістичної трансформації, яку ми проходимо зараз і яку хоче прискорити новий уряд¹. У 1990 році в країні набрав чинності закон, відповідно до якого місцеве управління має здійснюватися на принципах субсидій. У національних законодавчих

¹ Трачук П. А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні (На прикладі Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії) / П. А. Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна, Словаччина). – Ужгород, 2001. – С. 194–201.

актах були закріплені основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. Базовою одиницею в цій системі було названо громаду – «гміну». Головне завдання управлінських органів – надавати послуги жителям. У країні діє триступенева модель територіального поділу: гміна – повіт – воєводство. Перші два ступені є самоврядними органами місцевої влади, а третя ланка (воєводство) представляє державне адміністрування. Це означає, що держава впливає на діяльність органів місцевого самоврядування через воєводства. Нині в Польщі функціонує 16 воєводств (до адмінреформи їх було 49), 65 міст з правами повітів і 2 489 гмін.

Самоврядування в цій країні вважається недержавним інститутом, що вирішує суспільні завдання владними методами. Інститут цей юридично незалежний і водночас перебуває під наглядом владних органів, які контролюють дотримання законів.

Влада в Польщі достатньо децентралізована. Щоправда уряд намагався зберегти високий рівень централізації влади, він перешкоджав встановленню самоврядування на рівні повіту. Розподіл на повіти і воєводства ще на початку 90-х років був у Польщі предметом запальних суперечок.

Причина їх полягала в тому, що спочатку передбачалося створення 8 або 10 воєводств, що привело б до втрати багатьма містами в Польщі цього рангу. Крім того, зменшилася б і кількість депутатів у сеймі. Врешті-решт, прийняли компромісний варіант: воєводств стало 16. Щоправда деякі нові воєводства виявилися дуже слабкими і фінансово не забезпеченими.

Дивлячись на Польщу, Україна може винести урок: не можна в нашій країні вводити пропорційну систему виборів без попередніх структурних змін системи місцевого самоврядування. «Пропорціналка» може звести до мінімуму зв'язок депутатів зі своїми виборцями. У Польщі цей чинник урівноважений потужною і дуже функціональною системою управління на місцях.

Хоча необхідно звернути увагу на те, що, за деякими оцінками, вдосконалення системи місцевого самоврядування в Польщі може зайняти ще 20–30 років.

Більш докладно доцільно зупинитись на реформах у Німеччині. У зв'язку із заявами наших політиків, що вони мають намір провести в Україні масштабні перетворення, щоб максимально наблизити Україну до європейських стандартів, варто врахувати всі помилки, яких допустились в інших країнах, щоб випадково їх не повторити. Наприклад, можна згадати, як при об'єднанні Німеччини був проігнорований позитивний досвід НДР. А якщо точніше – той фактор, що успіхів у соціальній сфері досягли здебільшого завдяки зусиллям саме місцевої влади. Після об'єднання в землі колишньої НДР були зроблені величезні фінансові вливання, однак негативну роль відіграв брак кваліфікованих фахівців у сфері комунального права, управління і фінансів. Реформування в Східній Німеччині виявилось занадто кардинальним і різким, що не могло не відгукнутися певними потрясіннями в різних верствах населення. У кожній федеральній землі Німеччини існують: з'їзди міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З'їзд районів (для районів). Є й одне загальнофедеральне об'єднання – Німецький союз міст і громад і Німецький з'їзд районів.

Завдання, що їх виконують комуни, діляться на «добровільні» і «обов'язкові». Перші в повній компетенції комунальної Ради, що визначає, чи будуть вони вирішуватись, і якщо так, то яким чином. Це такі проблеми, як забезпечення населення водою й енергією, питання культури, спорту, а також соціального характеру. Фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на вирішення «обов'язкових» завдань, і тільки кошти, що залишилися, можна використати для вирішення завдань «добровільних».

Що стосується України, то адміністративно-територіальний устрій, що пройшов тривалу й непросту історію, нині на порозі чергових змін. За останні 1000 років

внутрішні, адміністративні кордони змінювали десятки разів – від удільних князівств періоду Київської Русі до Великого князівства Литовського і воєводств Речі Посполитої, часів Гетьманщини, Російської імперії і, нарешті, Радянського Союзу.

Нинішні українські політики вважають і самі переконують громадськість (суспільство) у необхідності адміністративно-територіальної реформи, обґрунтовуючи перспективи розвитку регіонів у разі її прийняття. Громади мають вирости кількісно, отримати більше повноважень. З областей планується виділити райони та регіони, а владні повноваження передати на рівень територіальної громади. У результаті реалізації реформи планується утворити трирівневу адміністративну систему. Громади об'єднуюватимуть не менш ніж 70 тис., регіони – не менш ніж 750 тис. мешканців. У цілому в Україні має бути близько 4000 громад, близько 250 районів і 33 регіони. Слід додати, що ще залишаться області, які принаймні поки що змінювати ніхто не планує. Обґрунтування такої реформи політики зводять до того, що чинна система адміністративно-територіального устрою не надає можливостей для нормального розвитку регіонів.

Всі ці аргументи носять, однак, дискусійний характер. По-перше, неприпустиме механічне об'єднання територіальних громад, по-друге, реформа поки що не має фінансового забезпечення, і по-третє, нині актуальнішою є проблема надмірної централізації державного бюджету України – у регіонів забирають занадто багато коштів. Окремі практики, наприклад, пропонують рухатися до паритетного формування державного і місцевого бюджетів – 50 на 50, а 10 %, що їх збирають у регіонах, пропонується залишити місцевій владі «на виконання повноважень». Автор також пропонує порушити питання про податок на нерухомість, що має додати нових ресурсів місцевим властям.

Безумовно, сьогодні реформа може привнести значних ризиків для села. Забравши із села сільраду, слідом підуть школа і фельдшерсько-акушерський пункт, а з ними і люди.

Практика показує, що адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватись зовсім по-іншому. Необхідно ліквідувати державні адміністрації та створити виконкоми, щоб усунути двовладдя на обласному і районному рівнях. А передача значної кількості повноважень від президента Верховній Раді та уряду створить в Україні більш збалансовану систему влади. І тільки тоді можна приступати до здійснення територіальної реформи.

Однак реформа серед науковців, політиків і практиків має як прихильників, так і противників, і поки що очевидний позитивний ефект від неї сприймається не всіма.

Насамперед треба чітко сформулювати, що ми розуміємо під реформою місцевого самоврядування. Є кілька підходів. З одного боку, ми вже маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській хартії місцевого самоврядування право на місцеве самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та виникає питання: по-перше – якого обсягу ці повноваження, по-друге – чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність виконувати обов'язки. Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання покладених на нього функцій, уточнення цих функцій, становлення механізму підконтрольності органів самоврядування в державі в частині делегованих нею повноважень і створення умов для реальної можливості виконувати ці делеговані повноваження.

Однак якщо до цієї проблеми придивитися уважніше (підійти практично), то виявляється, що в рамках існуючого сьогодні в Україні законодавства розв'язати її практично неможливо. Передусім це пов'язано із зазначеною проблемою спроможності, що має бути не лише ресурсною, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто пов'язана не з браком допомоги з боку держави, а з тим, що всі власні

повноваження місцевого самоврядування представницькі органи територіальної громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою, а власних засобів не мають жодного. Тому й виникає питання, чи не варто придивитися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тієї бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Є й інший підхід – спроба запровадити регіональне самоврядування поряд із місцевим. Тобто, крім самоврядування територіальної громади, – самоврядування району чи навіть області. Необхідно відмітити, що це вимагає додаткових змін у Конституцію, оскільки сьогодні вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі ст. 140, представляють спільні інтереси територіальних громад на відповідній території.

Усі ці три напрями реформування пов'язані між собою. Частково до них можна додати і четвертий напрям, який певним чином пов'язаний з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів: за якою системою їх обирати.

Фактично сьогодні дискусія точиться навколо двох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і як обирати представницькі органи. Що ж до питання регіонального самоврядування, то воно, на нашу думку, ще не на часі.

Для здійснення реформи необхідно уявити чотири речі.

Перший рівень – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти. Реформа місцевого самоврядування потребує внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Кількість законів, що підлягають змінам, пов'язана з тим, у скількох законах виписані повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А

вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які регламентують повноваження місцевої влади та державних адміністрацій, в один нормативний акт. Це не кодифікація, а скоріше систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, за яким їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядкувати, навіть корисно. Скажімо, сьогодні питання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований у Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відповідність системі законодавства і на відсутність порушення прав громадян.

– *Другий рівень* – інституційний: треба виконати ці акти, запровадивши відповідні інституції.

– Ці два рівні очевидні. *Що стосується третього* – це необхідність спеціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи.

– *Четвертий складник* – моніторинг запровадження. Треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків.

З цих чотирьох стадій, що їх має проходити реформа, нині нагальний етап – відпрацювання законодавчої бази й плану інституційного її запровадження. І тому сьогодні головна дискусія точиться навколо того, як саме має виглядати реформа місцевого самоврядування – не її ідея, а конкретне втілення. І, звісно, сьогодні паралельно потрібно проводити громадське обговорення проблеми, аби виробити її суспільне сприйняття і, з іншого боку, підправити деякі речі, що при моделюванні виглядають так, а при запровадженні можуть бути зовсім іншими.

Необхідно врахувати, що органи самоорганізації населення є структурами, що належать до сфери громадянського суспільства. Коли ж йдеться про самоврядування як здійснення певних владних повноважень суб'єктами політичного життя, постає питання, що і хто є джерелом влади: народ у цілому чи окремі його частини – громади? Сьогодні у Європі державницька концепція місцевого самоврядування є загальноприйнятою. У Конституції України чітко зазначено, що джерелом влади є народ, і він не може генерувати дві різні влади: одну для державних, другу – для органів місцевого самоврядування. Відсутність суверенітету територіальної громади визначає обмеження її владних прав з боку суб'єкта влади, який, являючи собою джерело влади, формує загальне правове поле, що в ньому функціонує громада, здійснюючи свою волю у встановлених ним межах. Отже за моделі унітарної держави уповноважувати громади на здійснення влади може лише народ. Якщо первинним джерелом визнати громади, то матимемо федералістську модель, де суверенна громада – суб'єкт федерації.

Місцеве самоврядування отримує свої повноваження від держави у двох формах: частину його – так звані власні повноваження – органи самоврядування здійснюють у повному обсязі без будь-якого адміністративного контролю з її боку. У царині здійснення делегованих повноважень ці органи мають діяти під її адміністративним контролем.

Що ж до самоорганізації населення як одного із секторів громадянського суспільства, то сьогодні на заваді його розвитку – певна пасивність самих громадян на місцях. Зрештою, активність населення, спрямована на його самоорганізацію, більша саме там, де існує певне протистояння населення й органів місцевої влади.

Таким чином починати треба не з адміністративно-територіальної реформи, а з реформи суспільного публічного врядування. Адмінреформа є лише однією зі складових цього напрямку реформи. Інша складова – це політична реформа, окрема реформа виборчого законодавства, адміністративна реформа, і, нарешті, бюджетно-фінансова реформа. З цього погляду ми сьогодні не бачимо системи і навіть звичайної логіки для реформи суспільного врядування. Тому і виникають підозри, що істинні цілі адміністративної реформи цілком відмінні від декларованих з тих чи інших трибун політиками. І такі підозри виникають у багатьох, а саме, що фактично реальні цілі нинішньої законодавчої адмінреформи не пов'язані навіть з оптимізацією територіального устрою України.

З цього напрошується висновок, що перш ніж проводити реформу, потрібно визначитися з логікою реформи публічного самоврядування в цілому, а вже потім із логікою адміністративної реформи.

По-друге, починати слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, а також з чіткого визначення функцій для кожного його рівня.

По-третє, потрібно виходити на хоча б часткову бюджетну автономію, інакше така реформа втрачає сенс. І останнє: з реформою не треба поспішати, треба все обрахувати, зробити її системною і лише після цього здійснювати.

Д. С. Шупик,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України¹. Фактичне, дієве та результативне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних правових умов його організації та діяльності, які в свою чергу складають нормативно-правові основи місцевого самоврядування. До системи норм муніципального права входять різні як за юридичною силою, так і за своєю природою правові норми. Всі ці норми можна поділити на дві групи – міжнародно-правові норми, які Україна сприймає, як результат плідної співпраці на міжнародній арені та норми національного права, які вироблені законодавцем та закріплені у «внутрішньодержавних» нормативних актах.

Процеси інтеграції України до європейського співтовариства вимагають приведення всієї системи права взагалі та муніципального права зокрема, до тих вимог та стандартів, що розроблені сумісно країнами ЄС та закріплені в міжнародних документах у нормах, які в результаті багатократного використання стають європейськими правовими стандартами. Не викликає сумніву, що для успішності процесу реформування національної системи муніципального права необхідними виявляються доктринальні дослідження, пов'язані із визначенням процесу

¹ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996.– № 30.– Ст. 141.
352

впливу європейських стандартів на формування системи муніципально-правових норм.

Досі обрана проблематика розглядалася виключно епізодично в рамках інших досліджень, окремі ж комплексні дослідження питань про роль міжнародних стандартів у процесах побудови системи муніципально-правових норм на сьогодні відсутні.

Серед вчених, роботи яких звертають увагу на досліджувану проблему, та фактично заклали фундамент для наших досліджень варто вказати: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, А. О. Васечко, Ю. О. Волошина, С. С. Квача, В. В. Кравченка, О. А. Назаренко, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодику.

Мета даної роботи полягає в тому, щоб розглянувши деякі особливості системи муніципально-правових норм виявити ту роль яку відіграють норми міжнародних договорів в процесі її побудови.

Треба погодитися із висновком Ю. О. Волошина про те, що «в результаті прийняття Конституції України (1996 року) та Закону України «Про міжнародні договори України» (2004 року) істотно зросли можливості впливу міжнародного права на вітчизняні галузі права й, тим самим на їх інтернаціоналізацію – шляхом створення відповідного процесуального механізму, зокрема шляхом широкої імплементації норм міжнародного права у тому числі міжнародних стандартів у вітчизняне законодавство. Цей процес позитивно вплинув на формування багатьох галузей та підгалузей вітчизняного права, зокрема муніципального ...»¹.

У відповідності до статті 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»². Тобто, задля запобігання

¹ Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія / Ю. О. Волошин; За ред. М. О. Баймуратова. – К. : Логос, 2010. – С. 259.

² Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

виникненню колізій, весь масив національного законодавства повинен гармонійно відповідати вимогам ратифікованих міжнародних договорів.

Можна однозначно говорити про те, що таке конституційне положення вказує нам на необхідність:

- по-перше, прийняття лише таких законів, норми яких ніяким чином не порушують домовленості України, що містяться у міжнародних договорах;

- по-друге, в окремих випадках, норма міжнародного договору містить певні вимоги до національного законодавства (прийняття спеціального закону, або легалізації тих чи інших вимог міжнародних договорів), тобто вимагає від законодавця активних дій з прийняття нових законів, або доповнень та змін до законодавства;

- по-третє, враховуючи, що будь-яка правова норма не повинна порушувати Конституцію України, та відповідно до частини другої статті 9 Основного Закону, яка вказує, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України, якщо норма міжнародного договору який готується до ратифікації містить вимоги не сумісні із Конституцією України, такий стан справ може призвести до ініціювання процедури внесення змін до Основного Закону;

- по-четверте, в умовах проведення Конституційної реформи вважаємо за необхідне визначення та врахування усього масиву міжнародно-правових вимог, що містяться як у прийнятих міжнародних договорах, так й у тих договорах, що плануються до подання на ратифікацію (наприклад тих, сприйняття яких є необхідною умовою європейської інтеграції).

В рамках цього дослідження розглянемо вимоги міжнародних стандартів місцевого самоврядування, й в першу чергу, вимоги саме до тексту Основного Закону.

Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру

можливості в конституції¹. Цих положень дотримуються майже всі конституції сучасних держав. Крім того, Хартія вказує на необхідність конституційного, або законодавчого закріплення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування та адміністративного нагляду за ними з боку держави. Ці положення мають рекомендаційний характер, проте знайшли відображення в більшості сучасних Конституцій².

Не є виключенням й Конституція України, в якій у розділі XI закріплені основні (базові) повноваження територіальних громад та сформованих ними органів. Відповідно до статті 143 територіальні громади села, селища, міста самостійно, або через утворені ними органи місцевого самоврядування³:

- управляють комунальною власністю;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Такий досить широкий перелік повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, наданий в Конституції, повністю забезпечує виконання статті 4 Хартії, та зокрема, її частині четвертій, яка зосереджує увагу на

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

² С. С. Імплементация положень Європейської хартії місцевого самоврядування в конституціях сучасних країн / С. С. Квач // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1–2. – С. 155.

³ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

тому, що повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом¹.

Крім того, Конституція вказує, що органи самоврядування регіонального рівня можуть самостійно²:

- затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролювати їх виконання;

- затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання;

- вирішують інші питання, які віднесені законом до їхньої компетенції.

Як бачимо із наведених положень Основного Закону, суттєва увага приділяється виконанню вимог статті 9 Хартії щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування³. Так, стаття 142 визначає матеріальну та фінансову основи, а також зобов'язує державу брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування та підтримувати їх фінансово, а стаття 143 встановлює порядок фінансування здійснення делегованих муніципалітетам повноважень за рахунок держави⁴.

Принципове значення має стаття 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вказує, що «будь-які функції

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

² Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

⁴ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами»¹.

Саме на виконання цієї вимоги направлена стаття 37 Конституції України, в якій вказується, що: «Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування».

Загалом, аналізуючи текст Основного Закону, можна констатувати, що положення Конституції України (як і більшості конституцій країн європейського простору) здебільшого відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування², що є наслідком процесів імплементації європейських стандартів до законодавства та конституцій країн членів ЄС. Варто зазначити, що використання єдиної «бази вимог» (які містяться в європейських стандартах місцевого самоврядування) до законодавства кожної окремої країни учасника міжнародного договору незмінно призводять до виникнення іншого явища – процесів інтернаціоналізації національного муніципального законодавства й як наслідок гармонізації національного муніципального права з правом країн-членів ЄС. Треба погодитися із тим, що рівень (кількісний та якісний) гармонізації національного права України із правом ЄС визначається саме метою співпраці України та ЄС. Загалом, виділяють два історичні етапи цього процесу. Суть виділення кожного з етапів полягає в тому, яким нормативним актом регулювались відносини України та ЄС, а отже яку мету вони мали, адже саме характер укладених угод між Україною та ЄС, визначає мету та рівень співпраці, а значить і рівень гармонізації. З огляду на це перший етап триває з 1994 по 2014 рік. Другий етап гармонізації починається саме із

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

² Квач С. С. Імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування в конституціях сучасних країн / С. С. Квач // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1-2. – С. 158.

2014 року внаслідок підписання Угоди про асоціацію. Цю Угоду також можна розглядати як перший крок до вступу в ЄС. За будь-яких обставин підписання Угоди про асоціацію, означає кількісно та якісно новий рівень необхідної гармонізації законодавств України та ЄС¹.

Отже, можна стверджувати, що з підписання угоди про асоціацію України з ЄС, наша країна починає якісно новий, а можливо й більш динамічний етап реформування національного законодавства в контексті його гармонізації із правом держав членів ЄС. Сьогодні, в умовах конституційної реформи потребують перегляду всі рівні нормативного забезпечення місцевого та регіонального самоврядування.

Досліджуючи особливості процесу впливу європейських стандартів місцевого самоврядування на національні муніципально-правові норми варто зупинитися на тому, що в системі будь-якого права містяться норми, які є різними, як за своєю структурою, змістом та особливостями впливу на праводіносини так і за юридичною силою. Більш за це, навіть сама Конституція як нормативний акт найвищої юридичної сили містить в собі різні за своєю природою та юридичним значенням правові норми, так за різними критеріями можна виділити: норми-принципи, норми-визначення (дефініції), норми-цілі, норми-гарантії, норми загального та конкретного змісту, норми що уповноважують, або зобов'язують суб'єктів, норми що забороняють та інші².

Особливості правових норм обумовлюють й їх здатність сприймати ті принципові положення, що закладені в європейських стандартах. На нашу думку, найбільш важливим з позиції необхідності приведення конституційних норм у відповідність європейським стандартам є норми-принципи. Ці норми мають свою особливу роль в системі норм

¹ Гоша І. О. Конституційно-правове забезпечення гармонізації законодавства України із законодавством ЄС: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гоша І. О. – Маріуполь, 2013. – С. 149.

² Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка; Прецедент, 2007. – 344 с.

муніципального права. Варто навести вислів А. А. Зелепукіна, який вказує, що в конституції містяться норми, які є різними за своїм юридичним значенням, зазначає, що норми-принципи та норми-цілі, які визначають основні напрямки політики держави в різних сферах життя суспільства не носять юридично обов'язкового характеру¹. Не вдаючись до критики такої позиції (адже важко погодитись, що норма конституції не має такої важливої якості, як обов'язковість виконання на всієї території країни) зауважимо, що дійсно норми-принципи мають своє особливе призначення, і це обумовлено наступним: по-перше, принципи права, які в результаті закріплення в Основному Законі отримують статус норм-принципів мають пріоритет над будь-якою нормою національного права, всі законні та підзаконні акти не повинні їм суперечити; по-друге, норми законів направлені на деталізацію положень конституції, а отже конституційні норми-принципи побудови системи муніципального права закладають певний фундамент для всього масиву муніципально-правових норм; по-третє, конституційні норми-принципи можуть за аналогією права заповнювати собою прогалини у національному муніципальному законодавстві.

Крім того, необхідно вказати на той факт, що Конституція крім виключно юридичного впливу чинить потужний морально-психологічний, ідеологічний вплив, є важливим стимулятором розвитку суспільних відносин, виступає засобом активізації всієї правотворчої діяльності та є певним каталізатором процесів зміцнення режиму законності². На процеси врегулювання національних муніципально-правових відносин суттєвий вплив мають не тільки норми Конституції України, що прямо встановлюють певні правила або принципи функціонування інституту

¹ Зелепукин А. А. Проблемы эффективности российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01/Зелепукин А. А. – Саратов, 2000. – С. 121.

² Ткачёва Н. А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/Ткачёва Н. А. – Ставрополь, 2004. – С. 51.

локальної демократії, але й ті норми, і в першу чергу конституційні норми принципи, що закладають основи функціонування всієї системи національного права. В цьому аспекті, крім конституційного закріплення європейських стандартів місцевого самоврядування суттєвий вплив на муніципально-правові норми має весь масив міжнародних стандартів, зокрема міжнародні стандарти прав людини, стандарти управління, стандарти організації діяльності влади та інші.

Варто навести позицію А. О. Васечко, яка вказує, що дія норм міжнародного права не обмежується тільки юридичної складовою, а охоплює і інформаційний, і соціально-психологічний, й ідеологічний вплив, які локалізуються у сфері громадської (правосвідомості) свідомості суб'єктів. Тому положення міжнародного договору можуть закріпитися у внутрішньодержавному праві як «ідеї-базиси», і втілюються в життя за допомогою ідей, що є свого роду ідеями-засобами¹. Міжнародний договір, що діє як принцип, ідея може створювати вплив на всю національну правову систему в цілому як на комплекс всіх явищ правової дійсності: правові норми, що діють в країні, правову діяльність, правосвідомість і інші елементи². Тобто норми міжнародного права діють не тільки за механізмом правила поведінки, а за механізмом принципу, ідеї.

Підсумовуючи проведене дослідження, можна сформулювати низку наступних висновків:

Можна стверджувати, що після підписання угоди про асоціацію України з ЄС, наша країна починає якісно новий, а можливо й більш динамічний етап реформування системи муніципально-правових норм в контексті її гармонізації із правом держав членів ЄС. Сьогодні, в умовах конституційної

¹ Васечко А. А. Международный договор как источник внутригосударственного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/Васечко А. А. – М., 2008. – С. 171.

² Васечко А. А. Международный договор как источник внутригосударственного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/Васечко А. А. – М., 2008. – С. 173.

реформи потребують перегляду всі рівні нормативного забезпечення місцевого та регіонального самоврядування.

На нашу думку, найбільш важливий вплив на процеси формування системи муніципально-правових норм серед усіх норм, що містяться в Конституції України мають норми-принципи. Враховуючи, що на процеси організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні крім міжнародних муніципальних стандартів суттєвий вплив має весь масив міжнародних стандартів, в умовах конституційної реформи, першочерговими постають питання відповідності всіх Конституційних норм-принципів тим вимогам, що містяться в прийнятих Україною міжнародних договорах.

Принципи міжнародного права можуть бути використані для «прямого» використання імплементації до національного законодавства, й у тому числі у якості конституційних норм принципів, або принцип міжнародного права, що міститься в договорі ратифікованому Україною, може бути використаний за аналогією права для заповнення прогалін у національній системі муніципально-правових норм. Крім того, принципи міжнародного права створюють суттєвий ідеологічний вплив на всю систему норм муніципального права.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**
(матеріали круглого столу, 3 листопада 2015 р., м. Тернопіль)

С. В. Банах,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук

В. Д. Іванюк,
студентка 5 курсу
Тернопільського національного
економічного університету

**СПЕЦИФІКА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, розвиток якого є необхідною передумовою демократизації суспільного життя, децентралізації управління, наближення влади до її джерела – народу та становлення громадянського суспільства. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут муніципально-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, адже ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади. Проте відсутність чітких підстав і порядку притягнення до муніципально-правової відповідальності, невизнання її на законодавчому рівні як самостійного виду юридичної відповідальності створює можливість зловживання для суб'єкта, який застосовує міри відповідальності та нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Саме тому актуальним

362

залишається створення дієвого механізму реалізації муніципально-правової відповідальності.

Окремі аспекти відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування досліджувались у працях таких зарубіжних вчених, як: С. А. Авак'ян, І. А. Алексеев, Н. А. Боброва, В. О. Виноградов, О. О. Дабалаєв, М. С. Долгополова, Т. Д. Зражевська, Ф. М. Рудінський, Н. М. Колосова, Е. Г. Кольцова, М. О. Краснов, О. О. Кутафін, Д. А. Лисовицький, В. Й. Лучін, Д. Т. Шон, Г. Н. Чеботарьов, Н. Н. Черногор, В. В. Яковлев. В Україні проблема відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування теж набуває все більшої популярності. Різні аспекти цього питання розглядали О. В. Батанов, В. В. Кравченко, О. В. Краснікова, В. Ф. Мелашенко, О. О. Майданник, О. В. Мельник, Л. Р. Наливайко, В. Ф. Погорілко, Н. М. Слободян, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, А. О. Червяцова та інші¹.

Метою статті є визначення особливостей муніципально-правової відповідальності, виявлення прогалин у законодавчій регламентації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та формулювання пропозицій їх вирішення.

Муніципально-правова відповідальність – це вид соціальної та юридичної відповідальності, передбачений нормами муніципального законодавства, що являє собою зв'язок між суб'єктами муніципально-правових відносин, коли одна сторона (суб'єкт відповідальності), володіючи комплексом прав у сфері місцевого самоврядування, зобов'язується в силу свого статусу будувати поведінку згідно з очікуваною моделлю, а інша (інстанція відповідальності) безпосередньо або через представників контролює, оцінює таку поведінку та (або) її результати, а у разі негативної оцінки або наявності вини вправі (може або зобов'язана) певним

¹ Пилипишин П. Б. Співвідношення конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з іншими видами юридичної відповідальності / П. Б. Пилипишин // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 117.

чином відреагувати. Найбільш повно з'ясувати суть, зміст та специфіку відповідальності у місцевому самоврядуванні можна через аналіз притаманних їй ознак:

1) відповідальність у місцевому самоврядуванні має важливе значення для легалізації та легітимації муніципальної влади територіальних громад;

2) характерна множинність напрямів і видів впливу суб'єктів відповідальності у сфері муніципально-правових відносин на об'єкти місцевого самоврядування;

3) наявність законодавчо оформлених механізмів контролю за місцевим самоврядуванням з боку держави, а також реальна спроможність територіальної громади до самоконтролю та самооцінки результатів власної діяльності (дієздатність і деліктоздатність територіальної громади);

4) причинний зв'язок між реальною діяльністю суб'єктів муніципально-правових відносин та її наслідками¹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед основних принципів місцевого самоврядування закріпив принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, а також передбачив у частині другій статті 75 можливість територіальної громади у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень². Крім того, на відповідальність органів місцевого самоврядування вказують положення загальноновизнаних міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що місцеве

¹ Муніципальне право України. Навчальні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12210605/pravo/ponyattya_oznaki_munitsipalno-pravovoyi_vidpovidalnosti

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення¹.

Проте фрагментарність та розрізненість нормативного оформлення процесуального порядку притягнення до муніципально-правової відповідальності, відсутність строку давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, процедури оскарження застосування міри конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень – суттєві прогалини чинного муніципального законодавства, які необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність, а в перспективі, можливо, – і Конституційно-деліктного кодексу України. Адже для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності норми, які її регламентують, мають бути викладені в нормативному акті, що містить поняття, ознаки того чи іншого конституційного делікту, передбачає конкретні конституційно-правові санкції за їх вчинення, механізм реалізації конституційно-правової відповідальності тощо².

Більше того, на сучасному етапі розвитку України дана проблематика потребує першочергового вирішення, оскільки відсутність чіткої регламентації муніципально-правової відповідальності та дієвого механізму втручання держави у разі необхідності в діяльність органів місцевого самоврядування спровокувала загострення ситуації на сході України, що в свою чергу призвело до ескалації конфлікту між центром і регіонами та зумовило прояви сепаратизму.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

² Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. М. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 64.

Таким чином, хоча в Україні і закладені конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифіковані загально визнані міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, без формування ефективного механізму муніципальної відповідальності система місцевого самоврядування навіть за умов реалізації всіх демократичних принципів зведеться лише до децентралізації влади, а окрема територіальна громада так і не зможе сформуватись як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Н. В. Береза,
старший викладач кафедри
кримінального права та процесу
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ

Після Революції Гідності ініціатива реформи місцевого самоврядування та децентралізації заради стабільності в Україні є надзвичайно актуальною. Адже, коли відбувається конфлікт у Києві, трусити починає усією країною, починається блокування обласних державних адміністрацій тощо. Сподіваємось, що після реформи місцевого самоврядування, незалежно від конфліктів у столиці, країна працюватиме (мати владу у Києві не означатиме мати контроль над усіма ресурсами країни). Відтак, реформа місцевого самоврядування – запорука політичної стабільності в Україні¹.

Необхідність дослідження даної проблеми викликана також активізацією зусиль органів державної влади України щодо реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого боку, трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-

¹ Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: виклики перед Україною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/party/detsentralizatsiia-ta-reforma-mistsevoho-samovriaduvannia-vyklyky-pered-ukrayinoini>

територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади¹.

Щоб краще зрозуміти проблему, яка сьогодні, як ніколи, актуальна, з'ясуємо суть поняття децентралізація та місцеве самоврядування.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно².

Місцеве самоврядування – це коли мешканці в містах, селах, селищах самі господарюють у себе вдома. Люди обирають місцеві ради та їх голів. Їх і вповноважують вирішувати більшість важливих питань. Органи місцевого самоврядування відповідають за шкільну і дошкільну освіту, охорону здоров'я первинного рівня (поліклініки, ін.), заклади культури, благоустрій – освітлення вулиць, стан доріг, прибирання, громадський порядок і багато інших, важливих повсякденних питань. Суть реформи: віддати право самостійно вирішувати всі ці питання громадам – мешканцям міст, сіл, селищ³.

Аналізуючи вище описане, пригадуємо, що місцеве самоврядування у нашій країні визнано досить давно. Зокрема, Конституція 1996 року у ст. 7 вперше у вітчизняній політико-правовій практиці проголосила, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Більше того, чинний Основний Закон у ст. 5 визнає місцеве самоврядування, поряд з державною, формою здійснення влади Українського народу. Таким чином, муніципальна влада як самостійна підсистема публічної влади в нашій країні отримала легальне визнання й

¹ «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>

² Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/questions>

³ Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/questions>

вищу, конституційну форму закріплення¹. Саме тому, питанню місцевого самоврядування, окрім відповідних статей I – III розділів, присвячено Розділ XI (статті 140 – 146) Конституції України².

Проте, щоб зробити щось корисне в своєму місті, місцевій владі треба мати на це кошти. А власних коштів у місцевих влад майже й не було. Ті податки, що сплачували підприємства і люди, які там працювали, чи не повністю забирали в Київ – в держказну. Далі з Києва чиновники вирішували – кому і скільки дати. Часто рішення, чи дати на місцеві потреби гроші – приймали через «відкат». На всіх рівнях – в міністерствах, в обласних адміністраціях, районних. Насправді в Україні існувало не самоврядування, а корупційна вертикаль. Її щороку зміцнювали. Тож місцеве самоврядування якщо й могло якось діяти, то всупереч системі, а не завдяки їй³.

Отже, в умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи, слід забезпечити послідовність у здійсненні процесу децентралізації. Зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного

¹ Проблеми реформування системи місцевого самоврядування (другий етап конституційної реформи) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univd.edu.ua/dir/395/problemi-reformuvannya-sistemi-mistsevogo-samovryaduvannya>

² Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>

³ Децентралізація влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/questions>

фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ при здійсненні децентралізації та ін. Іншого шляху у нас немає. Децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя¹.

На завершення, ще зазначимо, що, нині діюча модель роботи муніципалітетів вичерпала себе. Без впровадження повноцінного місцевого самоврядування європейського зразка – нам не побудувати європейської України. Тобто, реформування органів місцевого самоврядування дасть поштовх до повноцінного розвитку громад – а ми всі є членами територіальних громад. Відповідно, зміни торкнуться кожного громадянина і кожної людини в Україні. Децентралізація призведе не лише до змін системи влади в країні. Зміни стосуватимуться всіх аспектів нашого повсякденного життя, але в перспективі, після усіх цих перетворень, ми зможемо самостійно господарювати на власній землі, без перешкод від столичних хабарників чи бюрократів. Нарешті заживемо демократично і будемо не радянськими, а українськими європейськими громадянами².

¹ Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115

² Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115

О. М. Горащенко,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України,
Заслужений юрист України

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ГАРАНТУВАННЯ ТА ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституційно-правовий статус Президента України як гаранта місцевого самоврядування реалізується та наповнюється формально-юридичним змістом через встановлені нормами Конституції та законів України його інституціональні функції та завдання.

У цьому контексті необхідно відзначити, що в теорії держави і права виокремлюють категорію «функції держави» як основні напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності, що відображають його загальнолюдську сутність, соціальне призначення, а також змістовне поняття «функції права», під якими розуміють соціальне призначення права та напрями правового впливу на суспільні відносини¹. Функції держави визначаються як напрями її діяльності, в яких проявляються її сутність, завдання і цілі², а саме: чи відповідають вони основному призначенню держави, чи мають соціальне призначення всередині країни та за її межами³.

¹ Козіна А. А. Законність та дисципліна у сфері оподаткування / А. А. Козіна // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2003. – Вип. 23. – С. 144.

² Козіна А. А. Законність та дисципліна у сфері оподаткування / А. А. Козіна // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2003. – Вип. 23. – С. 145.

³ Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / Заред. В. В. Копейчикова. – К., 2000. – С. 71; Блажівський Є. М. Досвід моніторингу протидії злочинності та проблеми його впровадження / Є. М. Блажівський // Питання боротьби зі злочинністю : До 20-річчя НАПрН України : Зб. наук. праць; Нац. акад. прав. наук України, НЮАУ, Інститут вивчення проблем злочинності. – Х. : Право, 2013. – Вип. 25. – С. 28.

Функції держави та функції державних органів та/або посадових осіб співвідносяться як ціле і частина¹. Державні органи та посади створюються державою з урахуванням їх необхідності для здійснення нею своїх функцій². Тому державний орган створюється для певної функції держави³. Для здійснення функцій держави державні органи та посадові особи наділяються компетенцією, перед ними ставиться певна мета⁴.

Погоджуємось з дослідниками функцій державних органів, які зауважують про складність визначення функцій, не вказавши їх призначення, тобто не визначивши відповідного завдання. Тому, на їх погляд, в статусі державного органу чітке закріплення (і розмежування) функцій можливе і доцільне шляхом посилення на завдання, поставлені перед ними⁵.

В нашому випадку завдання глави держави конкретизують і деталізують сукупність питань, які підлягають вирішенню цієї посадової особою, віддзеркалюють напрямки його діяльності. Мета потребує єдності конкретних завдань і функцій органу чи посадової особи, а її досягнення в реальному житті виступає критерієм ефективності виконання органом цих функцій і завдань.

Тобто цілі визначають завдання і функції органу чи посадової особи. Завдання є визначеним елементом функції, оскільки забезпечує її вибіркову спрямованість на відповідні об'єкти. Завдання реалізується в процесі виконання функції, що відображає практичну діяльність органу чи посадової особи. Здійснення функції – це постановка завдання і досягнення

¹ Блажівський Є. М. Досвід моніторингу протидії злочинності та проблеми його впровадження / Є. М. Блажівський // Питання боротьби зі злочинністю : До 20-річчя НАПрН України : Зб. наук. праць; Нац. акад. прав. наук України, НЮАУ, Інститут вивчення проблем злочинності. – Х. : Право, 2013. – Вип. 25. – С. 29.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само. – С. 30.

⁵ Мамочка Р. В. Окремі питання правового статусу ОВС у сфері забезпечення економічної безпеки / Р. В. Мамочка // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 569.

результату, а постановка завдання – це визначення функції управління.

Функції Президента України як глави держави, в першу чергу, обумовлюються тим особливим місцем, яке посідає президент у системі органів державної влади в умовах фактичного існування напівпрезидентської республіки. Як зазначають у цьому зв'язку Ю. М. Бисага та Д. М. Белов, «... в перехідний період суттєво зростають роль і значення окремої людини (особистості). Значне погіршення життєвого рівня основної маси населення країни потребує наявності таких політичних сил і таких особистостей, які змогли б взяти на себе відповідальність за становище в державі і реально на нього впливати. Для цього, звичайно, потрібні широкі повноваження. Саме такими повноваженнями згідно з Конституцією України і наділений Президент України»¹. Далі автори доходять до цілком справедливого твердження про те, що Президент України є «тією правовою інституцією, яка здатна реально впливати на діяльність усіх органів державної влади», адже «своїм авторитетом, широким колом повноважень Президент України може сприяти інтеграції держави, забезпечити дійовий, консенсуальний режим функціонування державної влади в цілому. І тому саме ця правова інституція (Президент України. – Авт.) має виконувати функцію координації та об'єднання всіх гілок влади». Погоджуючись в цілому з подібною інтерпретацією інституціональної ролі глави держави у сучасних умовах державного та правового розвитку нашої країни, зазначимо, що, на наш погляд, більш вдалим та правильним було б використання конструкції «публічна влада» замість вживаної вченим категорії «державна влада», оскільки публічна влада включає два структурні елементи – державну владу та муніципальну владу, і саме координація реалізації та подальшого розвитку публічної влади у державі вбачається основною загальною функцією глави держави як

¹ Бисага Ю. М. Інститут глави держави в механізмі стримувань та противаг: порівняльно-правовий аналіз / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 1. – С. 69.

гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Отже, спеціальні функції Президента України в сфері гарантування та подальшого розвитку місцевого самоврядування є не тільки одним з основних напрямів внутрішньої діяльності глави держави по забезпеченню та усебічному сприянню становленню та розвитку місцевого самоврядування відповідно до визначених мети та завдань муніципальної політики Президента, але і становлять важливий елемент діяльності глави держави як координатора всієї публічної влади у державі на її муніципальному рівні, який знаходить свій практичний прояв у функціонуванні системи органів місцевого самоврядування у відповідності до чинного законодавства.

Виходячи з цього, логічно припустити, що на муніципальну політику держави значний вплив справляє Президент України, що впливає саме із зазначеної координаційно-гарантуючої загальної функції глави держави як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі в сфері місцевого самоврядування.

Муніципальна політика Президента України знаходить свій вияв також у поданнях до народу та щорічних і позачергових зверненнях до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2 ст. 106 Конституції України); у прийнятті в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошенні в разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106 Конституції України); у створенні в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, у тому числі з питань місцевого самоврядування (п. 28 ст. 106 Конституції України) тощо.

Наприклад, як слушно зауважує О. В. Батанов, з метою проведення взаємних консультацій, вироблення узгоджених проектів рішень з найбільш важливих проблем економічної та соціальної сфери, з питань, що виникають у відносинах між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, за ініціативою голів обласних, Київської та Севастопольської міських рад у 1994 р. було створено консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Раду регіонів, а у 1997 р. за пропозицією голів міських рад та Асоціації міст України було створено Координаційну раду з питань місцевого самоврядування – ще один консультативно-дорадчий орган при Президентові України¹. Цю структуру створювали з метою сприяння органам виконавчої влади у вирішенні питань державної підтримки місцевого самоврядування в Україні; участі в розробці та розгляді проектів законів України, указів і розпоряджень Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, державних програм і концепцій з питань розвитку місцевого самоврядування, підтримки матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування в Україні, проведення муніципальної реформи; вивчення, узагальнення та поширення досвіду з розвитку ініціативи й самодіяльності територіальних громад; сприяння взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; залучення асоціацій, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з розвитком місцевого самоврядування, до розробки проектів відповідних нормативних документів, підготовки та проведення державно-правових експериментів у сфері місцевого самоврядування (Положення про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування, 1997 р.)².

Важливою науково-методичною, консультативною та координуючою установою, створеною при Президентові

¹ Батанов О. В. Місцеве самоврядування та державна влада в Україні // Муніципальне право України : Підручник / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 42.

² Там само. – С. 169.

України для підтримки місцевого самоврядування в Україні, є Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Ця президентська інституціональна структура функціонує на підставі Положення про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, затвердженому Указом Президента України № 723/2010 від 24 червня 2010 р., який є чинним у редакції від 5 вересня 2014 р.

У відповідності до п. 3 Положення, основними завданнями Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради; участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування; вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування; розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування; підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи.

Таким чином, за своїм конституційно-правовим статусом Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні є допоміжним органом при главі держави спеціальної

компетенції у сфері розвитку місцевого самоврядування, а тому ефективна діяльність цього органу має суттєве значення для належного забезпечення практичної реалізації муніципальної політики Президента України, що знаходить своє відображення у повноваженнях Фонду, окреслених п. 4 Положення у відповідності до завдань. Зокрема, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні бере участь у підготовці засідань Ради регіонів та матеріалів з питань місцевого самоврядування, що вносяться на її розгляд; підготовці висновків до законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, пропозицій стосовно вдосконалення законодавства з цих питань, а також у розробленні методичних матеріалів з питань місцевого і регіонального розвитку; підготовці пропозицій щодо проектів державних програм місцевого і регіонального розвитку, реалізації заходів, передбачених такими програмами; співпрацює з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами з питань проведення науково-аналітичних досліджень щодо проблем розвитку місцевого самоврядування, готує пропозиції з питань місцевого і регіонального розвитку, проведення реформи місцевого самоврядування; здійснює моніторинг розвитку місцевого самоврядування в Україні, вивчає, узагальнює та сприяє поширенню вітчизняного і міжнародного досвіду з питань розвитку місцевого самоврядування; сприяє здійсненню заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; співпрацює та проводить у межах своїх повноважень консультації з органами державної влади, об'єднаннями громадян щодо надання підтримки органам місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають під час їх діяльності; організовує проведення та бере участь у роботі конференцій, семінарів, громадських слухань з питань узагальнення і впровадження в практику кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань розв'язання проблем місцевого самоврядування; сприяє вдосконаленню інформаційного забезпечення системи

місцевого самоврядування, надає консультативну допомогу органам місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції Фонду; сприяє реалізації в Україні міжнародних програм та проектів підтримки місцевого самоврядування, бере участь у забезпеченні інформаційного супроводження таких проектів і програм; забезпечує діяльність делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи та подає погоджений склад зазначеної делегації на затвердження Президентові України; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розвитку співробітництва з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування, в тому числі стосовно участі українських делегацій в їх роботі; здійснює в межах компетенції інші повноваження.

З 2000 р. з метою підвищення ефективності здійснюваних заходів у сфері державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку було створено Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Національну Раду очолює Президент України. У 2005 р. даний орган було ліквідовано, а замість нього Указом Президента України було утворено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Головною метою утворення цієї структури було здійснення ефективної політики у сфері державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, вдосконалення механізмів її впровадження, забезпечення залучення широкого кола громадськості до розроблення політичних рішень, правових засад їх реалізації.

Виконання функцій Президента України здійснюється в певних формах, що характеризують зовнішню сторону його діяльності. Конкретний перелік форм діяльності глави

держави обумовлений характером покладених на нього функцій, змістом та обсягом його компетенції.

Функціонування глави держави відбувається в усіх правових формах: установчій, нормотворчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній. Правові форми діяльності, врегульовані нормами конституційного, адміністративного, муніципального права, призводять до юридично значущих наслідків, завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права за допомогою певних засобів юридичної техніки.

Зміст конкретних повноважень глави держави, через які він реалізує функції в сфері місцевого самоврядування, можна виділити виходячи з існуючих характеристик змісту і характеру діяльності Президента. Так, О. О. Майданник пропонує всю сукупність його повноважень поділити на декілька груп: 1) повноваження президента, пов'язані із забезпеченням державної незалежності, національної безпеки та оборони країни; 2) повноваження, пов'язані з представництвом України у міжнародних відносинах; 3) повноваження у сфері законодавчої діяльності; 4) установчі (державотворчі) повноваження, тобто такі, що пов'язані із формуванням інших державних органів; 5) повноваження, що стосуються діяльності Верховної Ради України; 6) повноваження, пов'язані з прийняттям до громадянства України та його припинення, наданням притулку в Україні; 7) повноваження стосовно призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою тощо.

Проаналізувавши наведені групи повноважень Президента України, можна дійти до певних висновків щодо завдань глави держави у сфері гарантування та подальшого розвитку місцевого самоврядування.

По-перше, глава держави та його роль у сфері місцевого самоврядування зумовлена його призначенням як гаранта. Він має важелі впливу в сфері забезпечення територіальної основи

місцевого самоврядування, її стабільності та недоторканості в межах недоторканості державних кордонів і територіальної цілісності країни. Ці речі є взаємопов'язаними.

По-друге, Президент України як гарант міжнародних зобов'язань повинен сприяти їх реалізації в сфері місцевого самоврядування.

По-третє, як суб'єкт законодавчої ініціативи, він може впливати на розвиток місцевого самоврядування шляхом своєї законопроектної діяльності.

По-четверте, Президент має право створювати консультативно-дорадчі органи, які мають своїм завданням розбудовувати та усебічно сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Крім цих, є й інші форми сприяння децентралізації влади та місцевому самоврядуванню, зокрема тісні взаємодія з парламентом і урядом, з органами регіональної влади, інститутами громадянського суспільства тощо.

Отже, до завдань Президента України як гаранта місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно віднести наступні:

1. Забезпечення права та реальної можливості територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування.
2. Забезпечення територіальної основи місцевого самоврядування, її стабільності та недоторканості в межах недоторканості державних кордонів і територіальної цілісності країни.
3. Сприяння впровадженню та реалізації міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, які випливають з міжнародних договорів України.
4. Вплив на подальший розвиток місцевого самоврядування через законопроектну роботу з урахуванням права законодавчої ініціативи та визначення законопроектів як невідкладних до позачергового розгляду Верховною Радою України (ст. 93 Конституції України).
5. Створення координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб з метою ефективного забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування та посилення власної

функціональної діяльності у цій сфері. 6. Встановлення взаємодії з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування всеукраїнськими та локальними інститутами громадянського суспільства з метою забезпечення реалізації та подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Цілком зрозуміло, що для виконання поставлених завдань у такий важливій сфері відання, як забезпечення та розвиток місцевого самоврядування в країні, глава держави покликаний виконувати певні обумовлені конституційно-правовими нормами функції, для належного здійснення яких Президенту України надаються конкретні повноваження.

Т. В. Дракохруст,
старший викладач кафедри міжнародного
права та європейської інтеграції
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат наук з державного управління

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Необхідність дослідження проблеми викликана активізацією зусиль органів державної влади України щодо реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Урядом 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №3 33-р – далі Концепція) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ № 591-р від 18.06.2014). Відповідно до цього плану було внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до

об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№ 157-VIII від 05.02.2015 – далі Закон № 157), а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними¹.

Проте, існує низка проблемних питань, на які варто звернути більше детально увагу. Перш за все, слід зазначити про необхідність інфраструктурного та кадрового забезпечення територіальних громад.

У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання громадянам усіх необхідних публічних послуг. Для цього необхідні приміщення для розміщення відповідних служб.

Частина громад, які будуть сформовані навколо сьогоднішніх районних центрів та міст обласного значення, вже забезпечена необхідними приміщеннями. Міста обласного значення вже мають відповідні повноваження з відповідною інфраструктурою. У районних центрах органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують існуючу інфраструктуру та повноваження, які на сьогодні є

¹ «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

в наявності у районних державних адміністрацій (районних рад). Тобто повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо здійснюватимуть органи місцевого самоврядування об'єднаних громад, а не місцеві державні адміністрації. Інші громади для того, щоб стати спроможними, мають бути забезпечені відповідними приміщеннями, у першу чергу для розміщення нових служб.

Зокрема, потрібно виокремити мінімальний перелік приміщень, які потрібні для необхідної інфраструктури спроможної громади, а саме:

1. Приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо.

2. Приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю Приміщення для територіального центру соціального захисту.

3. Приміщення для Центру надання адміністративних послуг.

4. Приміщення для пожежної частини.

5. Приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав).

6. Окрема будівля для органів правопорядку.

В даному випадку знову таки виникають питання яким чином має задовольнятися потреба у вище перелічених приміщеннях і не тільки.

Ще однією особливістю об'єднаних територіальних громад є наявність старости, який є посадовою особою місцевого самоврядування і обирається в порядку, визначеному законом. Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади на строк повноважень цієї місцевої ради. У поселенні-центрі громади староста не обирається. У повноваження старости входять:

- 1) представлення інтереси жителів села, селища у виконавчих

органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснення інших обов'язків, визначені Положенням про старосту, яке затверджується радою об'єднаної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости; 6) є членом виконавчого комітету ради об'єднаної громади за посадою¹.

Знову ж таки в селах, селищах, що до об'єднання територіальних громад мали свої органи місцевого самоврядування, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання. Значним ризиком буде можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. Соціальна база спротиву може розширитися через побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги. Зокрема, з таких причин у 2005 р. було зірвано реалізацію пілотного проекту адміністративно-територіальної реформи у Київській області.

Також негативним наслідком може стати зростання порушень українського законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів

¹ Добровільне об'єднання територіальних громад – позитивні зміни у сфері децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvitok-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350

місцевого самоврядування. На даний момент цю тенденцію, зокрема, можна відстежити на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи.

Крім того ще одним цікавим питанням є алгоритм та строки добровільного об'єднання громад. Так, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає декілька послідовних етапів процесу об'єднання і визначає часові рамки тих етапів. Однак він чітко не визначає, чи ті рамки є жорсткими. Якщо їх вважати такими, то процес об'єднання потребуватиме понад 6 місяців, і значить, він мав розпочатися в громадах не пізніше 1 березня, що важко було забезпечити. При практичному застосуванні Закону може виникнути питання щодо тлумачення цього виразу.

Зокрема, громадське обговорення – це не тривалий процес, який триває певну кількість днів, а публічний захід, на якому присутні зацікавлені члени територіальної громади, і звичайна виправдана тривалість його проведення не перевищує кількох годин, а разом з підготовкою – декількох днів. Так, у частині другій статті 7 цього ж Закону термін «громадське обговорення» розкривається як громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю. У частині четвертій статті 5 Закону визначено, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Окремі форми таких громадських обговорень передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: громадські слухання (стаття 13), загальні збори (стаття 8). Такі заходи разом з їхньою підготовкою об'єктивно не можуть тривати протягом 30 чи 60 днів¹.

Відсутнє належне законодавче забезпечення реалізації базових прав територіальних громад: територіальні

¹ Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115

громади досі не набули правосуб'єктності, а тому не можуть здійснювати передбачене ст. 140–143 Конституцією України, більшість членів територіальних громад, особливо тих, у яких досі не зареєстровані статuti територіальних громад, позбавлені свого права на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні.

Фактично, розпочавши об'єднання територіальних громад коли незабезпеченим є право участі громадян України у місцевому самоврядуванні гарантоване Конституцією України (ст. 140), порушено Загальну декларацію прав людини (ст. 21), яка визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо.

В. В. Карий,
студент юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Тема децентралізації влади в Україні обговорюється ще з часу проголошення незалежності нашої держави, проте реальний процес реалізації та впровадження її у систему вітчизняного законодавства розпочався лише після Революції гідності. Ключовим елементом становлення та зміцнення засад правової, демократичної, соціальної, міцної суверенної держави та громадянського суспільства є характер взаємовідносин між державою та окремим громадянином, що найефективніше здійснюватиметься за посередництвом територіальної громади. Характер цих взаємин найяскравіше розкривається в системі місцевого самоврядування.

Побудова такої системи місцевого самоврядування, яка дозволить реалізувати права й свободи громадян, можливості і потенціал територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, є одним з основних пріоритетів розвитку українського суспільства¹. Саме тому питання децентралізації як основного елементу вирішення проблем місцевого самоврядування є актуальним для дослідження в даний час.

Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначення сутності поняття, розгляд типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про

¹ Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2(21). – С. 277.

децентралізацію як складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях. Загалом можна говорити, що, зважаючи на значення питання децентралізації в подальшому розвитку державотворчих процесів, наукові пошуки в цьому напрямку можна віднести до пріоритетів у теорії і практиці державного управління. До дослідників, які розглядали різні аспекти децентралізації, належать: К. Линьов, Р. Сметанін, О. Козич, М. Корявець, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, Б. Шевчук, О. Прієшкіна, О. Петренко та інші¹.

Історично самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей насамперед через природність такого управління². Маючи громадську природу, воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою³. Отже, історично за умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування⁴.

В системі ж українського законодавства існують суперечності навіть при визначенні самого терміну «місцеве самоврядування». В Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної

¹ Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2(21). – С. 278.

² Графский В. Г. Институты, самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. – М. : Наука, 1995. – С. 13.

³ Толкачова Н. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції і права / Н. Толкачова // Вісник Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2002. – Вип. 15. – С. 24.

⁴ Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий об'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче : електрон. наук. фах. видання. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/959/>

громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, в той час як в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування тлумачиться як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Децентралізація за своїми характером і суттю притаманна правовій, справедливій, демократичній державі, а ступінь децентралізації управління відображає рівень розвитку демократії. На жаль, в нашій державі існує ряд проблем на шляху реалізації цього життєво необхідного процесу.

Першою з таких проблем та основною причиною негативного стану справ у сфері місцевого самоврядування в Україні є те, що досі законодавець не обрав національної моделі місцевого самоврядування, за якої треба вибудовувати систему відносин центральної влади з жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави. Основою зазначеної моделі має бути відповідна доктрина місцевого самоврядування, яка виступатиме орієнтиром у процесі її нормативного розроблення та практичного втілення. Сьогодні відповідно до ст. 140 Конституції України такою доктриною є громадівська теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої саме територіальна громада виступає його первинним суб'єктом. Вважається, що, враховуючи високий демократичний потенціал цієї теорії, її стратегічно-телеологічні доміанти в розвитку публічної влади, необхідно зберегти такий підхід законодавця в період конституційного реформування. Водночас законодавця треба застерегти від такого нормування їхніх повноважень і компетенції органів, котрі вони формують, коли фактично всі повноваження залишаться делегованими від державної виконавчої влади, як це відбувається сьогодні. Тобто має йти мова про методи та форми децентралізації публічної влади в Україні й особливо про децентралізацію її публічного самоврядного (муниципального) рівня, навколо котрого виникає

«зачароване коло» повноважень виконавчої влади, які вона фактично не в змозі виконувати, бо останні природно повинні реалізовуватися на рівні та в межах територіальної громади¹.

Наступною проблемою в процесі децентралізації виступає зменшення рівня контролю за процесом здійснення владних повноважень. Допоки їх реалізують органи державної влади, доти ці інституції контролюються державними механізмами та методами, котрі випробувані та перевірені роками існування держави. При передачі ряду повноважень органам місцевого самоврядування, за практикою країн розвиненої демократії, в ролі контролюючих органів повинні виступати інститути громадянського суспільства. На жаль, рівень становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні на сьогоднішній день бажає кращого і слабкість цих інститутів зумовлює ризик безконтрольності та зловживання органами місцевого самоврядування наданими їм повноваженнями, в тому числі і в фінансово-бюджетній сфері.

Ще одним ризиком, котрий виникає при здійсненні децентралізаторських реформ, є можливість утвердження в окремих адміністративно-територіальних одиницях держави релігійних, політичних ідей чи навіть військових угруповань, котрі суперечитимуть загальнодержавним інтересам. Такі явища можуть спричинити повторення сценарію «ДНР-ЛНР-Крим» в інших регіонах.

Як показує практика, в Україні як представники державної влади, так і члени територіальних громад побоюються понять «реформа адміністративно-територіального устрою», «укрупнення громад» та інших явищ, без яких неможлива децентралізація. Але ж міжнародний досвід реформ публічної влади свідчить, що перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування

¹ Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче : електрон. наук. фах. видання. – 2015. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4777/>

на користь останніх неможливо без їхнього посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Отже, відповідно до проведеного дослідження можна зробити висновок, що реформування місцевого самоврядування шляхом децентралізації є невід'ємним та необхідним елементом розвитку громадянського суспільства та становлення правової, демократичної, соціальної, економічно розвиненої та авторитетної на міжнародній арені держави – України.

У. З. Коруц,
викладач кафедри міжнародного права
та європейської інтеграції Тернопільського
національного економічного університету

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛИТВІ

Реформа місцевого самоврядування у трьох країнах Балтії – Естонії, Литві та Латвії була проведена одразу після набуття державами незалежності. Першим кроком такої реформи були демократичні вибори до міських рад, проведені у Естонії, Литві та Латвії у 1989 році. Окрім цього необхідним було приєднання до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, адже першочерговою метою реформи були децентралізація та демократизація. На початку 1990-х р. у всіх трьох країнах існувала дворівнева система місцевого самоврядування. Сьогодні така система характерна лише для Латвії.

Литва одна з перших держав колишнього СРСР, яка починаючи ще з початку 90-х років минулого сторіччя взяла чіткий курс на всебічну європейську інтеграцію країни. Ті сили, що прийшли до влади в Литві, зробили ряд радикальних кроків для проведення в країні реформ, зокрема щодо основних галузей: сфери управління державою, економічній сфері і в низці інших секторів.

Паралельно з реформуванням окремих сфер, в Литві проводилась адміністративно-територіальна реформа. В якості основних цілей було заявлено про створення ефективної системи місцевого самоврядування на рівні сянюній. У більшості випадків наголос робився на створення ефективних механізмів контролю та аудиту місцевих органів влади, на створенні утворень субмуніципального рівня. В якості основної діючої сили повинна була стати асоціація органів самоврядування. У більш розгорнутому, глибокому

розумінні, адміністративно-територіальна реформа в Литві торкнулася питання представництва об'єднань громадян за територіальною ознакою в сянюніях, в інших представницьких органах місцевої влади. Більшість повноважень у сфері управління та адміністрування було передано на місцевий рівень, підвищивши ефективність і якість управління на місцевому, міському та селищному рівні. Єдиний рівень місцевих органів влади в Литві – це 60 муніципалітетів. При цьому вони трактуються однаково – не проводиться розходження між міськими і сільськими муніципалітетами.

У процесі реформування територіальної організації влади в Литві варто виділити два етапи. Перший етап розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. закону «Про створення місцевих органів самоврядування». Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала цілий ряд недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі, по-друге, не чітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади, по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади¹. Все це обумовило перехід до другого етапу реформ. Була здійснена реформа адміністративно-територіального поділу країни, створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних

¹ Децентрализация: эксперименты и реформы: в 2 т. / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. – Т.1. – С. 195.

одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (*seniuniija*), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування.

Слід відзначити, що для правового забезпечення діяльності місцевих органів влади були прийняті закони «Про місцеве самоврядування» та «Про вибори рад самоврядувань» (7 червня 1994 р.), «Про управління повітом» (15 грудня 1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органу влади» (7 лютого 1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади» (28 березня 1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28 березня 1995 р.), «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» (19 липня 1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (2 липня 1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14 травня 1998 р.) тощо¹.

Закон «Про місцеве самоврядування» (законами від 12 жовтня 2000 р. та від 15 вересня 2008 р. приймалися його нові редакції) визначає місцеве самоврядування як самоорганізацію та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами, а самоврядування як встановлену законом адміністративно-територіальну одиницю, спільність населення якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, здійснюваним через обрану постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці раду самоврядування та утворені нею підзвітні їй виконавчий та інші органи і установи

¹ Децентрализация: эксперименты и реформы: в 2 т / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. – Т. 1. – С. 196–197.

самоврядування¹. Закон класифікує повноваження місцевого самоврядування залежно, по-перше, від свободи прийняття рішень, а по-друге, від характеру діяльності. Залежно від свободи прийняття рішень вони поділяються на самостійні та державні. Самостійні повноваження (у законі вони називаються функціями) органи місцевого самоврядування виконують у рамках наданої їм Конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих повноважень вони мають встановлену Конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття та виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних повноважень. При їх виконанні діяльність місцевого самоврядування пов'язана із встановленими законами вимогами і порядком. Державні повноваження – це повноваження, делеговані державою органам місцевого самоврядування з урахуванням інтересів жителів. Діяльність самоврядувань при здійсненні цих повноважень обмежується рішеннями державних органів і (або) посадових осіб. В окремих випадках їх здійснення може бути делеговане органам самоврядування на підставі договорів. Самоврядування може укласти такий договір тільки у разі отримання схвалення ради самоврядування. Ці повноваження, як правило, носять короткостроковий або сезонний характер².

Окрім того, у Законі детально закріплено 43 самостійні та 36 делегованих повноважень місцевого самоврядування. До самостійних віднесено, насамперед, формування і затвердження бюджету самоврядування; встановлення місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, що належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ, підприємств та інших юридичних осіб самоврядування; повноваження у сфері освіти (забезпечення навчання дітей у віці до 16 років

¹ О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt)

² Там само.

за програмами обов'язкової освіти, організація безкоштовної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, що проживають у сільських населених пунктах, організація послуг харчування в освітніх установах, організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей і дорослих тощо¹.

Слід зазначити, що інституціями самоврядування (*savivaldybe*) є: виборний представницький орган – Рада самоврядування, що володіє правами та обов'язками місцевої влади та публічного адміністрування; виконавчий орган – директор адміністрації самоврядування, його заступники, які володіють правами і обов'язками у сфері публічного адміністрування; орган контролю – контролер самоврядування, який здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю і результативністю управління та користуванням майном самоврядування, а також довірчого управління державним майном, за виконанням бюджету самоврядування та використанням інших грошових ресурсів². Рада самоврядування складається з демократично обраних у встановленому законодавством порядку представників громади самоврядування – членів ради самоврядування. Рада самоврядування здійснює свої повноваження колегіально на засіданнях ради. Питання для засідань ради самоврядування готуються комітетами ради, а також комісіями на їх засіданнях, фракціями і групами членів ради на нарадах, членами ради, контролером самоврядування, мером та директором адміністрації самоврядування. Рада самоврядування не рідше одного разу на рік у встановленому регламентом порядку повинна представити громаді самоврядування публічний звіт про свою діяльність. Звіт від імені ради представляє мер самоврядування. Засідання ради відбуваються у разі необхідності, але не рідше ніж кожні 3 місяці, її засідання відкриті³.

¹ О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt)

² Там само.

³ Там само.

Закон «Про місцеве самоврядування» значну увагу приділяє питанням представництва громад населених пунктів, які входять до складу сянюній. З населених пунктів території, яка обслуговується сянюнією, або їх частин утворюються сянюнайтії. Проект утворення сянюнайтії розробляє староста сянюнії і подає директору адміністрації який представляє його на затвердження ради. Жителі сянюнайтії обирають представників громади населеного пункту – старійшин. Кандидатів у старійшини можуть пропонувати жителі, неурядові організації, асоціації, колективи установ і організацій, що діють у сянюнайтії.

Центральні та територіальні суб'єкти державного адміністрування при розгляді питань, пов'язаних з інтересами одного самоврядування або всіх самоврядувань, повідомляють про це мера відповідного самоврядування або Асоціацію самоврядувань Литви. Представлені в письмовій формі пропозиції ради самоврядування або органів правління Асоціації самоврядувань Литви суб'єкти державного адміністрування розглядають (оцінюють) і дають відповідь.

Слід констатувати, що в процесі реформування територіальної організації публічної влади в Литві була створена ефективна система місцевого самоврядування. Для України варто врахувати досвід литовської моделі реформування, зокрема запровадження служби контролю та аудиту самоврядування, створення субмуніципальних утворень, а також про законодавче закріплення прав асоціацій органів самоврядування.

М. Ю. Кравчук,
викладач кафедри
міжнародного права та
європейської інтеграції
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У всіх розвинених країнах Європейського Союзу головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація передбачає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирає зацікавлена громада.

Проблематика децентралізації стала предметом пильної уваги наукової спільноти України вже після прийняття Конституції України 1996 року. У ст. 132 Конституції України зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади¹.

У країнах Європейського Союзу самоврядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи самоврядування, є більш

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 141.

якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС¹.

Діяльність у цьому напрямку ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог й принципів, як відкритість, підзвітність, ефективність та злагодженість.

Для Європи особливого значення набула практика розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів держав-членів Ради Європи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії. Серед таких договорів варто відзначити:

- Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980), яка набула чинності у 1981 році (для України – 22 грудня 1993 року) та визнає за місцевими і регіональними органами влади право на співпрацю поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях.

- Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (1992 р.), яка набула чинності у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожує вимирання. В Україні Хартія набула чинності з 2003 року².

- Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), яка

¹ Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс] / В. Пилипишин. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpcdu.pdf>

² Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – С. 37.

встановлює принцип, згідно з яким держави за можливості повинні гарантувати іноземним громадянам громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах в місцеві органи публічної адміністрації.

– Європейську хартію міст (1992 р.), яка визначає права громадян в європейських містах і є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи питання умов проживання, архітектури і будівництва в містах, транспорту, енергетики, спорту і дозвілля, забруднення міст, безпеки на вулицях.

– Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1992 р.), яка закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

– Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1995 р.), яка набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 року¹.

Окремо треба виділити Європейську хартію місцевого самоврядування (відкрита для підписання з 1985 р.), яку 15 липня 1997 року було ратифіковано Верховною Радою України. Після набуття чинності у 1998 р., Хартія стала частиною національного законодавства України. Європейська хартія місцевого самоврядування, поза сумнівами, є пріоритетним документом серед наведених вище.

Повчальною для нас є практика децентралізації та регіоналізації в Італії. Територіальна структура Італії у сучасному вигляді була сформована у 1970 р. Кожен регіон має регіональну асамблею, яка обирається народом. Ця

¹ Шкабаро В. М. Міжнародно-правові стандарти управління територіями / В. М. Шкабаро // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Сер. : Юридичні науки. – 2013. – № 1. – С. 30.

асамблея, у свою чергу, обирає виконавчу владу (уряд) на чолі з президентом регіону. Відповідно до ст. 117 Конституції Італії регіональні уряди несуть відповідальність за виконання ряду функцій (політика в галузі культури, екології, деякі аспекти аграрної політики та політики в галузі освіти), інші функції можуть бути делеговані регіонам центральним урядом. На відміну від суб'єктів федеративної держави, італійські регіони не мають прямого представництва в національному парламенті¹.

Ще одним прикладом країни з розвинутою системою місцевого самоврядування є Швейцарія. У законодавстві цієї держави закріплено право громадської ініціативи, завдяки якому народ також має змогу змінювати швейцарську Конституцію та запроваджувати нову політику. На місцевому рівні існує більше прямих демократичних засобів, ніж на центральному. Постійна загроза скликання референдуму привела до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Прямі демократичні інструменти – референдум та громадська ініціатива – допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус².

Слід зауважити, що в деяких країнах взагалі не використовується термін «місцеве самоврядування». У Великобританії немає місцевого самоврядування, його функції здійснюються виключно жителями адміністративно-територіальних одиниць, а органи державної влади на місцях відсутні. Тут використовується термін «місцеве управління».

Щодо країн пострадянського простору, а також Східної Європи, то така актуальна політико-правова тема світу як децентралізація тут з'явилася лише на початку 90-х рр. ХХ ст. Однак уже сьогодні можна відзначити чималий прогрес у цьому напрямі та досягнення певних результатів у цих державах. До прикладу, у Польщі можна вести мову про створення

¹ Конституция Италии от 22 декабря 1997 // Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.

² Конституция Швейцарии от 18 апреля 1999 // Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.

оптимальної системи територіального устрою, реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, підвищення якості надання публічних послуг, тощо.

Щодо українського законодавства, то наразі не існує процедури місцевого референдуму, незважаючи на закріплення права на такий референдум в Конституції України (ст. 38)¹. Реальна Конституція має відповідати фактичній. Формально таке право існує, а фактично його реалізувати неможливо. При цьому Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 5 встановлює, що зміни територіальних кордонів не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки місцевих громад шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом². Виходить, в Україні можливість з'ясування думки місцевих громад шляхом референдуму відсутня.

Отже, пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження, децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи, засоби для забезпеченості відкритості й доступності механізму державного управління, саме децентралізація призводить до ефективної взаємодії органів влади з громадськістю та збагачення нації.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 141.

² Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

О. Б. Росоляк,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук

Т. О. Цимбалістий,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ ТА СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

На сьогодні немає жодного сумніву, що становлення та розвиток місцевого самоврядування потребує децентралізації державної влади, зокрема бюджетних повноважень, від яких залежить доступність і якість публічних послуг, реалізація прав громадян (жителів певної місцевості), задоволення їх потреб та інтересів у різних сферах суспільного життя.

Дієвість та ефективність місцевого самоврядування, а отже й успішність децентралізації загалом, напряду залежить від фінансової спроможності територіальних громад чи об'єднань. Найбільш ефективним засобом створення повноцінної матеріальної бази для місцевого самоврядування, а також мірилом демократичності держави є фіскальна децентралізація. Європейський досвід вказує на можливість фінансової децентралізації шляхом децентралізації доходів (закріплення права на деякі доходи або на збільшення частки на певні доходи за територіальними громадами), видатків (передача ресурсів на виконання завдання та функцій),

а також процесуальну та організаційну самостійність із використанням коштів¹.

Як відомо, фінансовою основою місцевого самоврядування є відповідний місцевий бюджет. Саме місцевий бюджет можна вважати ключовою ланкою фінансової системи місцевого самоврядування і саме через бюджетні повноваження реалізується фінансово-правова компетенція органів місцевого самоврядування.

На думку Ю. О. Набатової та Т. В. Ус, однією із важливих проблем формування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин, з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Адже для того, щоб місцева громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності має бути ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів².

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – С. 97.

² Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – №5. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>

- зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»;
- надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально – економічного розвитку¹.

Суттєві зміни у бюджетному та податковому законодавстві вже відбулись та вступили в дію в 2015 році. Зокрема, місцевим бюджетам з державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг та державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передачі із спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, які раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Також зміни стосуються закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств. Віднесення до місцевих бюджетів збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою до 5 % вартості реалізованого товару, збільшення відсотка екологічного податку. Внесені зміни дадуть можливість місцевим бюджетам використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру².

Починаючи з 2015 року місцеві бюджети отримують такі нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція³.

Якщо проаналізувати перші результати бюджетної децентралізації на місцевому рівні, то частина сільських рад

¹ Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – № 5. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>

² Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran1013#n1013>

³ Там само.

зможуть забезпечити себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від об'єднання територіальних громад. Оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60 % податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Крім того, об'єднання громад дозволить оптимізувати видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращить якість надання адміністративних та соціальних послуг населенню¹.

Як вважає Інна Луніна, необхідною складовою бюджетної децентралізації має бути укрупнення територіальних громад таким чином, щоб фінансові можливості місцевих бюджетів давали змогу органам місцевого самоврядування ефективно виконувати їх функціональні повноваження. Надання багатьох видів суспільних благ є економічно виправданим, якщо кількість користувачів цими благами сягає певної величини². Тобто, чим більше платників податків на певній територіальній одиниці, тим більше суспільних благ вони отримують.

Попри ряд позитивних зрушень в процесі проведення реформи децентралізації, централізованим залишається також контроль з боку держави за рухом коштів місцевих органів, які знаходяться на рахунках в Держказначействі. Так, операції щодо виконання платіжних доручень будуть виконуватись протягом п'яти операційних днів тільки за умови виконання доходів зведеного бюджету України, тобто при всій самостійності для місцевих бюджетів продовжує мати місце ризик неможливості використання власних

¹ Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – № 5. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>

² Луніна І. З «небес» на землю. Як має виглядати бюджетна децентралізація в Україні [Електронний ресурс] / І. Луніна. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/finances/z-nebes-na-zemlyu-yak-maye-viglyadati-byudzhetna-decentralizaciya-v-ukrayini_.html

надходжень¹. Питання контролю за використання бюджетних коштів є вкрай важливим, адже не лише держава повинна контролювати використання місцевих фінансів. Цими «контролерами» мають стати ще й жителі цієї територіальної громади. Самі громадяни – жителі цієї адміністративної одиниці повинні мати достатньо повноважень, щоб брати реальну участь у формуванні та використанні коштів з місцевого бюджету.

На основі вищенаведеного, можемо дійти висновку, що вже зроблено ряд позитивних кроків на законодавчому та організаційному рівнях. Однак варто зазначити і ряд чинників, що гальмують механізм конституційної реформи в Україні. До них можемо віднести той факт, що місцеві громади та й органи місцевого самоврядування виявилися не готовими до змін, особливо до процесу об'єднання громад, встановлення ставок податків, пошуку нових джерел фінансування і розподілу коштів в умовах нових змін до бюджетної та податкової системи. Це зумовлено, мабуть, небажанням чи нездатністю брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, зневірою у зміни на краще, низькою правовою культурою місцевого населення та суспільства в цілому.

¹ Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – № 5. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>

Н. О. Чудик,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА УКРАЇНИ 2015: ШЛЯХ ДО ЗМІН

Кінець минулого століття ознаменований новим етапом конституційного становлення та подальшого розвитку державності, зокрема, утвердження України як суверенної та незалежної, призвело до необхідності переосмислення багатьох базових підходів щодо подальшого розвитку та функціонування основоположних інституцій суспільства і держави, порядку організації публічної влади та формування громад.

Зважаємо на те, що реалізація нової парадигми українського конституціоналізму безпосередньо пов'язана зі здійсненням конституційно-правової реформи в Україні. Сучасна конституційна реформа в Україні є складним, багатозначним, досить суперечливим процесом, який, тільки розпочато¹.

На думку Л. Бутько, визначальною функцією будь-якої конституційної реформи слід вважати забезпечення переходу держави та права до якісно нового етапу існування. Їй підпорядковані всі державно-правові та суспільно-політичні заходи².

Під час конституційної реформи відбувається нове народження держави та права. Ідея народження нової

¹ Радько Т. Н. Конфликт закона и правовая реформа / Т. Н. Радько // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 6.

² Бутько Л. В. Конституція Російської Федерації як джерело виконавчого права: повертаючись до дискусії / Л. В. Бутько, Г. Д. Ульотова // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4. – С. 53–64.

державності спочатку постає в умовиводах учених, політиків, дослідників. Цей період може тривати десятиліттями й стосуватися не одного покоління людей. Характерними для нього є боротьба окремих думок і навіть ідеологій. Але він об'єктивно необхідний, бо складається з таких обов'язкових етапів:

- підготовки громадської думки до сприйняття нової державності. Впливаючи на громадську свідомість, конституційна реформа трансформує ідею в маси й тим самим поступово розширює соціальну базу майбутньої державності;
- теоретичного оформлення створення нової державності: саме в умовах конституційної реформи формується науково-теоретична платформа перетворювальних процесів, що поступово пояснює модель майбутньої державності¹.

Слід враховувати й те, що на даний час, в Україні дуже складна ситуація і нова політична реальність в державі вимагає від українського недержавного сектору впровадження нових підходів і практик з метою підтримки необхідного рівня прозорості і суспільної комунікації з актуальних питань порядку денного.

За останній час відбулися кардинальні зміни в офіційній політиці держави, оскільки Революція гідності та боротьба за свободу України створили нову українську ідею – ідею гідності, свободи і майбутнього. Громадяни України довели і продовжують, у найтяжких умовах, щоденно доводити, що саме гідність є базовою складовою характеру Українського народу.

Україна переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала

¹ Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання реформ у державі: деякі аспекти передумов та закономірностей реалізації на практиці / Д. М. Белов // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 4. – С. 48.

інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу¹.

Як відомо, ЄС виділив для України 355 млн. євро на безповоротній основі, за умови виконання низки зобов'язань. Зокрема, український уряд зобов'язаний продемонструвати «відчутний прогрес у боротьбі з корупцією» підвищити «рівень добропорядності та відповідальності у державному секторі», реформа повинна гарантувати забезпечення незалежності і професійності суддів, а також закласти основи для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Звичайно, конституційна реформа має визначальне значення для проведення усіх інших галузевих реформ. Одним з її основних завдань є встановлення механізму державної влади, який би унеможлиблював узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб держави, і при цьому б забезпечував єдність державної політики².

Наслідком успішного втілення цього проекту мали б стати економічна лібералізація України, вчасне розпізнавання й адекватне винагородження її творчих талантів, спрощення й пришвидшення всіх соціально-бізнесових трансакцій, подолання демагогії в сфері прав і свобод людини. Перегляду потребує також існуючий в Україні перелік вищих конституційних цінностей.

Зокрема, українські правоохоронці і Збройні Сили в цілому не лише охороняють і забезпечують, але й реально відстоюють незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України. Щоденно вони жертвують для цього своїм життям і здоров'ям.

¹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

² Чи виконує Київ вимоги ЄС? Частина 7: конституційна реформа / Європейська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/02/4/7030422>.

За цих обставин мало б стати зрозумілим, що найвищою соціальною цінністю в Україні є не життя і здоров'я людини як фізичної істоти (стаття 3 чинного Основного Закону), а свобода, вільний стан Українського народу в цілому. На жаль, в нинішніх конституційних ініціативах, про подібне поки що не йдеться¹.

На сьогодні, з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, утворено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України.

6 квітня 2015 року було проведено її Перше засідання на якому визначили, що її члени найближчим часом напрацьовуватимуть зміни до Конституції України за пріоритетними напрямками реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Отже, можна говорити, що конституційна реформа в Україні відбувається. Проте, враховуючи сучасний стан, проходить вона надзвичайно повільно, але з тим поки що вдіяти ми нічого не можемо. Потрібно сподіватись, що все ж вона буде успішною і принесе хороші результати для нашої держави.

¹ Різник С. Сила Конституції, або як жити по-новому / С. Різник // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2014. – № 4. – С. 93. 412

Науково-практичне видання

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
ЗАКОНОДАВЧІ НОВАЦІЇ ТА СУСПІЛЬНІ СПОДІВАННЯ**

Упорядники:

Н. В. Агафонова, І. В. Ворошилова,
Ю. В. Данилюк

Комп'ютерна верстка І. С. Коломієць

Підписано до друку 27.11.2015.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Гарнітура Cambria.
Ум. друк. арк. 18,90. Обл.-вид. арк. 25,81.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.
«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 407 6197
E-mail: lesya3000@ukr.net