

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Бодак Н.В.,

*аспірант юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

У статті розглядається історія децентралізації державної влади на практиці країн Європейського Союзу. Надана характеристика місцевому самоврядуванню як ключовому суб'єкту децентралізації влади та розкритий принцип субсидіарності. Окреслені проблеми реалізації децентралізації державної влади, зокрема, зарубіжний та вітчизняний досвід.

Ключові слова: держава, місцева публічна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, субсидіарність, адміністративна реформа.

В статье рассмотрена история децентрализации государственной власти на практике стран Европейского Союза. Дана характеристика местному самоуправлению как ключевому субъекту децентрализации власти та раскрыт принцип субсидиарности. Рассмотрены проблемы реализации децентрализации государственной власти с использованием зарубежного и отечественного опыта.

Ключевые слова: государство, местная публичная власть, местное самоуправление, децентрализация, субсидиарность, административная реформа.

Article is devoted to history of state power decentralization in Ukraine is reviewed. The local self-governing as key subject of power decentralization is characterized, subsidiary principle is disclosed. The problems related to realization of state power decentralization, in particular, domestic and foreign experience.

Key words: state, local public power, local self-governing, decentralization, subsidiary, administrative reform.

Актуальність теми дослідження. Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективною, дієздатною системи місцевого самоврядування, яка відповідає цінностям демократичного суспільства й забезпечує здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як соціальної країни, де людина є дійсно вищою цінністю.

Формування економічно та фінансово самодостатніх громад, запровадження стандартів Європейського Союзу щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню через удосконалення структури та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах принципу субсидіарності є першочерговим завданням для сучасної регіональної політики нашої держави (1).

Згідно з Конституцією України 1996 року на місцях діють дві підсистеми публічної влади: місцеве самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади, які покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так загальнодержавного значення. Однак вітчизняне законодавство не містить визначення поняття «місцева публічна влада», а система місцевого самоврядування, як складова частина управління суспільством належним чином не працює.

За роки незалежності держава так і не вжила дієвих заходів щодо становлення місцевої публічної

влади в Україні та щоб наділити районні та обласні ради повноваженнями утворювати власні виконавчі органи, суттєво розширивши їх повноваження, а після декларування цього принципу у Конституції України – інституційно та ресурсно. Без передачі земельних та матеріальних ресурсів, реально діючих ефективних фіскальних, фінансових та інституційних інструментів у конституційні положення про місцеве самоврядування стали міфом, за якими приховується жорстка централізація та виникають ситуації конфлікту інтересів. Нині в Україні діє модель місцевого самоврядування, побудована на принципах міцної централізації влади. Впровадження такої моделі не лише не підтвердило свою ефективність, але й загальмувало процеси децентралізації державної влади.

Даній тематиці присвятили свої ґрунтовні дослідження чимало представників вітчизняної політико-правової думки, зокрема, такі як В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.Т. Білоус, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші. Проте доводиться констатувати, що питання децентралізації державної влади, адміністративно-правових засад реформування місцевої публічної влади в Україні не були предметом спеціального комплексного дослідження, а розглядалися лише в окремих аспектах, фрагментарно.

Під впливом країн Європейського Союзу робиться спроба Президента України та Верховної Ради України щодо проведення децентралізації державної влади, проведення конституційної та адміністративної реформи, що викликало активні дискусії як у владних структурах, депутатському корпусі та в територіальних громадах на місцях.

Метою дослідження є аналіз історії децентралізації державної влади, з'ясувати механізм її реалізації, зокрема щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевої публічної влади на засадах субсидіарності.

Виклад основного матеріалу. Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію, як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави (як найбільшої відповідності управлінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. За існуючої системи державотворення управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади, і як результат – відчуженість людей від неї. З огляду на це, ці проблеми потребують регулювання. Насамперед, це стосується розвитку місцевої публічної влади Стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави [2].

Важливим моментом, на який хотілось би звернути увагу, є те, що територіальна реформа та децентралізація в Україну повинні проводитись, спираючись на принципи Хартії Ради Європи про місцеве самоврядування та Хартії про регіональне самоврядування.

На наше переконання, передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів самоуправління є питанням першочергової уваги під час проведення територіально-адміністративної реформи. Проте в світі не існує жодної унікальної моделі чи методології, яка дозволила б нам чітко скопіювати чи запозичити окремі її елементи для українських реалій.

Розподіл повноважень найчастіше є питанням історичного розвитку і практики, які склалися в певних державних утвореннях. Але при впровадженні цієї реформи основним критерієм буде такий: із збільшенням чисельності установ певної галузі, що надають соціальні послуги для громадян, збільшується можливість її інституційної та адміністративної децентралізації. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров'я являють собою головні сектори децентралізації, а медичні дослідження за використанням сучасних технологій, як правило, залишаються централізованими.

Проте єдиним знаменником залишається фінансування. Існують ситуації, коли сектор повинен бути як централізованим на далеку перспективу і в час-

тині стратегії, так і децентралізованим щодо певних аспектів її реалізації. Більшість законів про місцеве самоврядування закріплює за базовим муніципальним рівнем послуги, які часто описують як «комуніальні послуги» та взагалі вважають «первинними функціями» муніципалітетів. Це елементи фізичної інфраструктури, включаючи місцеві дороги та освітлення, опалення, водопостачання, каналізацію й організацію збору та утилізації відходів, парки та цвинтарі. До цих послуг також належить управління житловим фондом, хоча обсяги та характер цих завдань змінюються внаслідок приватизації державного житлового фонду. Труднощі пов'язані з аспектами фінансування житлового фонду та його утримання, а не з розподілом повноважень та відповідальності.

Децентралізація є способом територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї.

На думку Томаса Вюртенбергера, доктора, професора конституційного права (університет Фрайбург, Німеччина), історія децентралізованої держави, тобто місцевої та, відповідно, регіональної автономії, є фактично історією суперечок у пошуках найкращої форми державної організації. Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було віддано децентралізованій організації влади.

Початком історії децентралізованої держави є відомий диспут між Боденом та Альтузіусом. Наприкінці XVI століття Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави. Він теоретично обґрунтував абсолютизм не лише у Франції, а й в усій Європі. Суверенна монолітна держава була в Європі до кінця XIX століття ідеальною моделлю державної організації. Опонентом Бодена у 1600 році виступив німецький теоретик державного будівництва Альтузіус. На противагу монолітній державі він висунув теорію федеральної державної організації. За Альтузіусом, суверенним має бути не монарх, а народ. Цілом у дусі сучасного принципу субсидіарності він вимагав передачі місцевого та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі. Його модель державної розбудови орієнтована не на суверенну монолітну державу, а на федеративну організацію Німеччини. Ці ідеї Альтузіуса були забуті аж до кінця XX століття, актуальними вони стали лише на теренах Європейського Союзу. Аж до XX ст. панувала впевненість у монолітності централізованої держави. Переконалим зразком цього була адміністративна організація Наполеона. Французька адміністративна система стала моделлю для інших європейських держав, оскільки вона найефективніше забезпечувала втілення волі глави держави або парламенту [3].

На початку XX ст. виникла ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави нацистського та соціалістичного типу. Переродженню

централізованої держави в авторитарну була протиставлена теза: правові та адміністративні функції держави повинні бути розмежовані. Тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі впоратися з завданнями самоврядування, держава втручається, задіявши юридичні та адміністративні важелі.

Спрямованість принципу субсидіарності є очевидною. Він вимагає від централізованої влади захисту місцевої та регіональної демократії, а також громадянських свобод. Після Другої світової війни розпочалася переможна хода принципів субсидіарності, децентралізації та регіоналізації. Від французької моделі централізованої держави відмовилися сьогодні навіть у Франції.

Було визначено, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до недієздатності уряду. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики. Це стосується Європейського Союзу та Ради Європи. Обидві інституції доклали зусиль, до речі, з великим успіхом, для створення Європи автономних регіонів. Варто послатися на регіональну політику Європейського Союзу, а також на програмні заяви європейських парламентарів.

Децентралізація означає, що в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, як носії місцевого самоврядування громади. Це можуть бути громади або регіони. В межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Демократичні вибори до місцевих та регіональних рад забезпечують необхідну демократичну легітимацію їх юридичних та адміністративних функцій. Децентралізація, за своєю суттю, принципи Хартії Ради Європи про місцеве самоврядування – це політична ідея, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом з новими функціями і ресурсами.

Муніципальна децентралізація в більшості країн має формулу загального розподілу сфер компетенції, що дозволяє місцевій владі вирішувати місцеві питання, які віднесені до їх компетенції. Муніципалізація має певні визначені рамки, які встановлюють самі місцеві ради. Більше того, втручання держави в муніципальні справи, як правило, законодавчо обмежуються. Про деконцентрацію йдеться у тому випадку, коли держава розподіляє адміністративні обов'язки між органами державної влади різного рівня. Це переважно адміністративна концепція, яка передбачає деволуцію адміністративних функцій на регіональний та місцевий рівні.

Фіскальна децентралізація є найбільш повним і, очевидно, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки напряму пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів із центру на місце. Умови такої передачі часто обговорюються під час перемовин між центральною та місцевою владою на основі ряду факторів, серед яких – взаємозалежність регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості по управлінню.

Децентралізація являється складним процесом, який виходить за межі суто структурних реформ. Викоринити бідність, вирішити екологічні проблеми, покращити охорону здоров'я, освіту та рівень технологій – все це може децентралізація. Більше того, вона може не тільки покращити управління чи роботу соціальних служб, але й сприяти покращенню роботи громадських організацій, приватного сектору, звичайних громадян. Отже, внаслідок децентралізації влади громада матиме можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги [4].

Сьогодні як розвинуті країни, так і ті, що розвиваються, проводять політику децентралізації. Хоча є багато економічних та політичних підстав децентралізації, вчені та практики все ще дискутують про взаємозв'язки і такі фактори, як населення, розміри територій і величина ВВП. Отже, все вищесказане дає нам право звести дискусію до ряду певних рамкових вимог щодо впровадження політики децентралізації під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Тобто, децентралізувати владу в Україні можна, лише здійснивши адміністративну реформу.

Між поняттями «адміністративна реформа» та «децентралізація влади» є чіткий нерозривний взаємозв'язок: щоб подолати кризу влади, її треба децентралізувати; водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи. Адміністративна реформа – це комплексна перебудова наявної системи адміністрування в державі задля забезпечення ефективного функціонування влади. Отже, вона полягає у реформуванні взаємозв'язків певних інституцій, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць, які також мають бути реформовані, і передусім – одиниці базового рівня.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян. Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, передусім, за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут місцевої публічної влади в Україні.

У літературі феномену територіальної громади та проблематиці правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів децентралізації влади присвячена значна кількість досліджень. За певного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого

населення, а її метою – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Крім того, децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Це відображено у принципах децентралізації, які покладені в основу функціонування системи державного управління країн спільноти і держав-кандидатів на вступ (побудови громадянського суспільства, ефективності, деконцентрації функцій і повноважень держави, надання населенню якісних державних послуг, здійснення адміністративної реформи та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування для державного управління).

Протягом останніх десятиріч у багатьох країнах світу широко застосовуються різні види децентралізації (адміністративна, політична, фінансова), причини впровадження яких відрізняються залежно від політичного тиску, пріоритетів, впливу низки інших внутрішніх і зовнішніх факторів.

Одним із способів упровадження децентралізації державної влади в Україні є всебічне реформування її адміністративної системи. А для цього необхідно переглянути деякі положення та внести зміни і доповнення до чинного законодавства, зокрема до Конституції України та Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», прийняття Законів України «Про органи місцевої публічної влади», «Про місцевий референдум».

Висновки. На сучасному етапі розвитку України вкрай гостро стоїть питання децентралізації влади. Проблема врахування інтересів регіонів, уваги до особливостей їх економічного, соціального, культурного розвитку не вирішувалась повною мірою через жорстко вибудовану вертикаль центральної влади. Більшість положень концепції адміністративної реформи 1998 року, яка передбачала сконструювати нову модель функціонування державної влади та місцевої публічної влади на якісно нових організаційно-правових засадах на сьогодні залишаються не реалізованими, існує слабка матеріально-фінансова база територіальних громад, знижений рівень професіоналізму посадових осіб місцевої влади.

З одного боку, ми маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, в європейській хартії право на місцеве самоврядування, яке реалізують місцеві громади, з іншого – місцеві державні адміністрації, які володіють повноваженнями щодо управління відповідними територіями.

Необхідно продовжити проблему розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, яке повинно здійснюватися за допомогою їх перерозподілу, оскільки значна кількість повноважень місцевих державних адміністрацій виходять за межі їх конституційно визначених завдань, а відповідно, обсяг повноважень, якими наділені районні та обласні ради, не є достатніми для найповнішої реалізації завдань місцевої публічної влади. А тому доцільно визначити конституційно районним та обласним радам право утворювати власні виконавчі органи, суттєво розширити їх повноваження. В той же час слід провести перегляд функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, закріпивши за ними виключно контрольно-наглядові та аналітично-консультативні функції щодо органів місцевої публічної влади, а не управлінські, як це має місце сьогодні. Хоча, на мою думку, районні державні адміністрації слід взагалі ліквідувати.

Враховуючи процеси децентралізації та зміни структури місцевих органів влади, слід запровадити узагальнююче, стосовно понять «органи місцевої виконавчої влади» та «органи місцевого самоврядування», поняття «органи місцевої публічної влади» та використовувати його як в науці, так і в нормативному обігу. Тобто, органи місцевої публічної влади – це організовані, інституційно оформлені органи місцевої влади, що мають відповідну структуру, наділені владними повноваженнями для забезпечення реалізації та охорони прав і свобод людини, захисту їх законних інтересів, безпеки адміністративно-територіальних утворень, та застосовують при цьому властиві їм організаційно-правові форми діяльності.

Таким чином, Україні необхідно багато ще зробити щодо вирішення проблем адміністративного та правового забезпечення децентралізації, що може стати основою для якісного перетворення місцевої публічної влади в ефективну ланку державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тимків В.М. Тенденції та механізми удосконалення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті євроінтеграції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://korekta.io.ua/s/119365/vasil timkiv. tendencio ta mehanizmi udoskonalennya miscevozo samovryaduvannua velikoe britanie](http://korekta.io.ua/s/119365/vasil%20timkiv.%20tendencio%20ta%20mehanizmi%20udoskonalennya%20miscevozo%20samovryaduvannua%20velikoe%20britanie).
2. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А.П. Лелеченко. – Київ, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dysertaciya.org.ua/disertaciya/1488.htm>.
3. Хоруженко О.О. Історія та легітимізація децентралізації державної влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/publications/item/9istoriyatalegitimizacijadecentralizacijy-derzhavnoyi-vlady.html>.
4. Матвієнко А.С. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1/959/>.
5. Решевець О.В. Децентралізація повноважень органів місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda/avakov.com/show.php?page=8406>.
6. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – Т. 2: Административное право. – Ч. 1. – Органы управления. – СПб., 1910. – 43 с.