

коном». До того ж в основу наявного порядку встановлення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування покладено традиційно-галузевий (фактично радянський) принцип законодавчої фіксації. По суті, муніципальна влада первинно «зорієнтована» на сфери місцевого господарства, а не питання місцевого значення.

Упровадження в Україні на конституційному рівні відомого світовій муніципальній практиці методу негативного регулювання діяльності місцевого самоврядування – «дозволено все, що не заборонено» – створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які постають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності й відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку міст, селищ та інших населених пунктів з огляду на місцеву специфіку, соціально-економічні особливості й культурно-історичні традиції.

Одна з конституційних новел, яку ми пропонуємо зафіксувати в конституційній моделі місцевого самовряду-

вання, полягає у підвищенні статусу асоціацій місцевого самоврядування, зміцненні права територіальних громад утворювати такі асоціації й захищати за допомогою них свої муніципальні права. Підвищення статусу асоціацій на конституційний рівень і відповідного права територіальних громад – це насамперед орієнтир для держави зважати на місцеве самоврядування. Нині воно певною мірою сприймається як конкурент держави. Тож аби місцеве самоврядування розвивалося, йому потрібно мати відповідні механізми захисту своїх прав. Одним із таких механізмів і мають стати асоціації.

На нашу думку, підготовка на зазначених засадах законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування та його прийняття сприятимуть утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування місцевого самоврядування. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізувати свою політичну та економічну правосуб'єктність і вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.



Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика

Олександр СКРИПНЮК,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
керівник управління зв'язків з державними
органами і міжнародними
організаціями НАПрН

Розглянуто теоретичні й практичні питання децентралізації влади. Акцентовано на тому, що закладена в нормах Конституції і законодавства України правова основа механізмів здійснення децентралізації не повною мірою відповідає філософії Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що проведенню децентралізації з реальною передачею повноважень для справжньої самодостатності місцевого самоврядування нині перешкоджає низка об'єктивних і суб'єктивних небезпек розвитку небажаних політичних наслідків. Та, як стверджує автор, альтернативи децентралізації немає. Бо саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, органи місцевого самоврядування, передача повноважень, справжнє народовладдя.

Децентрализация власти как фактор обеспечения стабильности конституционного строя: теория и практика

Александр СКРИПНЮК, академик НАПрН Украины, доктор юридических наук, профессор, руководитель управления связей с государственными органами и международными организациями НАПрН

Рассмотрены теоретические и практические вопросы децентрализации власти. Акцентировано на том, что заложенная в нормах Конституции и законодательства Украины правовая основа механизмов осуществления децентрализации не в полной мере отвечает философии Европейской хартии местного самоуправления.

Сделан вывод, что проведению децентрализации с реальной передачей полномочий для истинной самодостаточности местного самоуправления ныне препятствует ряд объективных и субъективных опасностей развития нежелательных политических последствий. Но, как утверждает автор, альтернативы децентрализации нет. Именно осуществление успешной децентрализации власти является залогом эффективного территориального развития и обеспечения истинного народовластия в Украине.

Ключевые слова: децентрализация власти, органы местного самоуправления, передача полномочий, истинное народовластие.

Decentralization of power as a factor in maintaining the stability of constitutional mode: theory and practice

Oleksandr SKRYPNIUK, Member of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Doctor of Legal Sciences, professor, Head of Communication with State Authorities and International organizations Department of National Academy of Law Sciences of Ukraine

Theoretical and practical issues of decentralization of power are considered. Attention is paid to that the legal framework of mechanisms of realization of decentralization, which is established in the regulations of the Constitution and legislation of Ukraine, does not correspond to the philosophy of the European charter of local self-government to the full extent.

The conclusion is made that today the number of objective and subjective dangers of development of uncontrolled political consequences is an obstacle to the decentralization with the real delegation of powers for real self-sufficiency of local self-government. And, as the author asserts, there is no other alternative of decentralization. Because realization of successful decentralization of power is the guarantee for effective territorial development and providing of the real democracy in Ukraine.

Key words: decentralization of power, local self-government authorities, delegation of powers, real democracy.

Проблема децентралізації влади в теорії конституційного права та практиці українського державотворення завжди посідала вагоме місце. За роки незалежності в Україні були зроблені перші кроки на шляху подолання радянської спадщини в управлінні, а також інституюванні демократичної децентралізації щодо створення правової основи для її здійснення. Ухвалено закони «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992), котрі визначили межі функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Чинна Конституція закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному ще 1992-го.

Наступний крок у створенні правової основи для децентралізації влади – закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997) та «Про місцеві адміністрації» (1999). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Реальний крок до конституційної матеріалізації положень децентралізації – пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які були підготовлені та ґрунтувалися на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування.

Потреба здійснення децентралізації в Україні протягом усіх років незалежності неодноразово декларувалася, однак кардинальних змін у цій сфері практично так і не відбулося. І на те було багато об'єктивних і суб'єктивних причин, а саме:

1) непослідовність, а часто й небажання центру змінювати наявну модель державного управління й місцевого самоврядування;

2) недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними й суспільно-економічними процесами в державі;

3) слабкий розвиток інститутів місцевого самоврядування, їхня неефективна діяльність та неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні громади, району, регіону;

4) неефективна система служби в органах місцевого самоврядування та низький рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування;

5) низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (так, частка службовців місцевого самоврядування, котрі мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в аграрних областях – менш як половину);

6) наявність значних диспропорцій у економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими Півднем і Сходом та аграрним Заходом України;

7) низьке бюджетне фінансування, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо.

Проблема децентралізації актуалізувалася 2014-го як реакція на фактичне існування протягом 2010–2013 років усупереч Конституції України суперпрезидентської республіки, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів органів виконавчої влади. За цих умов значно обмежувалася роль Кабінету Міністрів як найвищого органу в системі виконавчої влади, постала загроза існуванню парламентаризму в Україні. Фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищено фінансову самостійність територіальних громад, небачених масштабів сягнула корупція.

Постмайданівський політичний розвиток держави, прояви сепаратизму на Сході та зовнішні чинники впливу на Україну загострили питання децентралізації влади (тобто передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні управління).

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держaparату.

Одним із головних завдань сучасного конституційного процесу та Конституційної комісії є напрацювання положень щодо проведення конституційної реформи, включаючи положення про децентралізацію управління й влади. Прогнозується, що внесені зміни до Основного Закону передбачать здійснення децентралізації державної влади, розвиток повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою з широким самоврядуванням, розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; фінансове забезпечення повноважень органів місцевого само-



врядування та багато інших питань, що стосуються розвитку місцевого та регіонального рівнів, тощо.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для ухвалення низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування.

В умовах нинішньої політичної нестабільності, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;

- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

- небезпека відцентрових тенденцій через украй низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід доводить, що навіть у таких політично, економічно, соціально успішних країнах, як Фран-

ція, Велика Британія, Італія, Польща, були значні труднощі під час здійснення децентралізації влади. На це слід зважати і докладати максимальних зусиль для запобігання розвитку негативних тенденцій.

Нині немає альтернативи децентралізації. Тому слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу. Зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі. Країна має сприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування задля здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищити рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування, їхній освітній рівень, здійснювати ефективну політику, спрямовану на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку території, збільшити обсяг бюджетного фінансування та вдосконалити механізм трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідувати диспропорції в розвитку економічної та правової основ під час здійснення децентралізації тощо. Успішна децентралізація – запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації й справжнього народовладдя.



Про деякі політичні та соціально-економічні механізми політики децентралізації

Євген ПЕРЕГУДА,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
Київського національного університету
будівництва і архітектури

Аналізуються механізми політики децентралізації, зокрема її вельми важливий аспект, що стосується сільських територій. Автор формулює висновки за підсумками поїздки представників регіонального офісу реформ Полтавської області до одного з районів з метою стимулювання процесів об'єднання територіальних громад. Він розглядає цілі ініціаторів політики об'єднання громад, розмірковує про неузгодженість символічних смислів цієї політики, можливі небажані наслідки та способи запобігання.

Ключові слова: механізми децентралізації, об'єднання громад, сільські території, агітація за об'єднання.

О некоторых политических и социально-экономических механизмах политики децентрализации

Евгений ПЕРЕГУДА, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политических наук Киевского национального университета строительства и архитектуры

Анализируются механизмы политики децентрализации, в частности ее очень важный аспект, касающийся сельских территорий. Автор формулирует выводы по итогам поездки представителей регионального офиса реформ Полтавской области в один из районов с целью стимулирования процессов объединения территориальных громад. Он рассматривает цели инициаторов политики объединения громад, размышляет о несогласованности символических смыслов этой политики, возможных нежелательных последствиях и способах их недопущения.

Ключевые слова: механизмы децентрализации, объединение громад, сельские территории, агитация за объединение.