

УДК 342.25.3 (477)

Я. Богів

Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні

У статті проведено аналіз правових проблем процесу децентралізації влади, зокрема реалізації принципу субсидіарності як однієї із базових засад реформи місцевого самоврядування, в тому числі визначено теоретичний зміст вказаного принципу та особливості його реалізації у процесі внесення змін до Конституції України. Серед можливих напрямів правового забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування у сучасному конституційному процесі України виділено потребу більш чіткого визначення вказаного принципу, а також можливу фіксацію розподілу компетенцій різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо у тексті Конституції України.

Ключові слова: народний суверенітет, децентралізація влади, принцип субсидіарності, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Децентралізація влади та реалізація принципу народного суверенітету 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, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [1, с. 23]. Розгляд правових проблем процесу децентралізації влади дає можливість не лише забезпечити реформування місцевого самоврядування як виду публічної влади та однієї з основ конституційного ладу і форми народовладдя, а й забезпечити його становлення в якості провідного інституту громадянського суспільства, ефективного функціонування якого може забезпечити легітимність не лише муніципальної, а й державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання правового забезпечення процесу децентралізації влади стали предметом розгляду багатьох відомих українських дослідників, серед яких варто відзначити О. Батанова, В. Борденюка, А. Заєця, Ю. Ключковського, В. Колісника, І. Коліушка, А. Колодія, П. Любченка, О. Скакун, О. Скрипнюка, М. Хавронюка, Ю. Шемшученка та ін. Разом з тим, проблема належного обґрунтування та втілення окремих принципів місцевого самоврядування у контексті сучасного конституційного процесу в Україні не набула належного наукового обговорення.

Формулювання цілі статті. Метою цього наукового дослідження є аналіз правових проблем децентралізації влади, зокрема особливостей запровадження базових засад реформи місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Сучасний конституційний процес в Україні у питанні реформи місцевого самоврядування повинен передбачати не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції, а й концептуальне осмислення базових засад децентралізації публічної влади. На сьогодні для повноцінної конституційної реформи у питанні децентралізації влади в Україні необхідно визначитися з усією світоглядною концепцією, яка має бути покладена в основу конституційної та законодавчої моделі місцевого самоврядування. Як слушно зазначає Ю. Шемшученко, місцеве самоврядування повинно сприйматись як феномен, що одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами й водночас інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави [2, с. 5].

В рамках такої сучасної моделі місцевого самоврядування необхідно враховувати внутрішньо-інтегративну роль децентралізації, яка зумовлена розширенням повноважень громади та передбачає об'єднання зусиль муніципальної влади та громадянського суспільства для реалізації відповідних інтересів громади. Саме в цьому контексті В. Гройсман зазначає про можливий результат внутрішньо-інтегративного фактору децентралізації, за якого розширення повноважень місцевого самоврядування забезпечує певний синтез інтересів держави та громадянського суспільства,

знімаючи певні структурно-функціональні суперечності у відносинах між ними. Більшість таких суперечностей об'єктивно знімаються в умовах виборів, коли суспільство вимушене включатись у політику, акумулюючи власні ресурси задля того належного захисту своїх інтересів [3, с. 2]. В межах такого аспекту децентралізації необхідно погодитись із думкою про те, що децентралізація влади примушує політико-адміністративні інститути громади та регіону зважати лише на власні сили, а це водночас акумулює й інститути громадянського суспільства, які інтегруються в процесі розвитку держави, оптимізації її функціональної інфраструктури [3, с. 2].

Наведені тези щодо розуміння процесу децентралізації влади у контексті розвитку громадянського суспільства потребують чіткого визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування найоптимальніше проявляється як вид публічної влади, одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на здійснення місцевого самоврядування і самостійна діяльність населення із вирішення питань місцевого значення. Саме тому, статус територіальної громади повинен передбачати насамперед чіткі конституційні дефініції стосовно предмету відання громади – питань місцевого значення. Відповідно до сучасних наукових поглядів питаннями місцевого значення є ті питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України [4, с. 19]. Із прийняттям Конституції України у 1996 році в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом», адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися лише в рамках Конституції та законів України (ст. 19, 140 Конституції України). Разом з тим, питання місцевого значення як базовий об'єкт муніципальної влади, або предмет відання територіальної громади потребує конституційно-правової фіксації за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

При визначенні правового статусу територіальної громади як основи усієї системи місцевого самоврядування повинні бути враховані та чітко зафіксовані ключові принципи місцевого самоврядування, серед яких важливе значення належить принципу субсидіарності, що передбачає максимальну передачу повноважень на той рівень місцевого самоврядування, на якому ці повноваження можуть виконуватися найбільш ефективно. Як зазначає О. Скакун, принцип субсидіарності є постійним політичним принципом, котрим мають керуватися законодавчі та виконавчі органи влади, особливо при проведенні реформ місцевого і регіонального самоврядування (у напрямку розширення повноважень щодо самостійного вирішення питань їх життєдіяльності) [5, с.78]. При цьому, побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями; законодавчо забезпечити участь різних рівнів місцевого самоврядування у визначенні власних повноважень; чітко, на законодавчому рівні, встановити власну юрисдикцію органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та загальмувати обсяг делегованої правотворчості адекватно зменшенню делегованих повноважень. Межею компетенції місцевої влади за умови впровадження принципу субсидіарності є невтручання у питання, які віднесені до компетенції інших влад. Ця межа повинна бути також мірилом законності та конституційності дій місцевого самоврядування [6, с. 88].

Нормативне визначення принципу субсидіарності місцевого самоврядування здійснено у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року. Так, відповідно до частини 3 статті 4 Хартії «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» [7, с. 26]. В іншому міжнародному акті, Декларації «Про хартію народів і регіонів» (Брновська програма, Нюрнберг, 2003 р.) цей принцип записано двічі. Перший раз – стосовно розмежування компетенції між Євросоюзом, державами-членами і регіонами, що утворюють їх, задля збереження самостійності регіонів Європи. Другий – стосовно взаємовідносин державної влади і органів місцевого самоврядування. В другому значенні наголошується на включенні до територіальної автономії «делегованих на місця законодавчих і виконавчих функцій, обсяг яких визначається відповідно до принципу субсидіарності. Як вказує О. Скакун, принцип субсидіарності в цьому міжнародному документі набув офіційного термінологічного позначення

стосовно автономності внутрішньодержавних органів місцевого самоврядування завдяки тому, що виходить з погляду на місцеве самоврядування як рівноправний рівень публічної влади [5, с. 75].

Ідеї реалізації принципу субсидіарності місцевого самоврядування в контексті положень Європейської хартії місцевого самоврядування частково передбачені у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який на сьогодні перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Так, у пояснювальній записці до вказаного документу вказується, що законопроектом передбачено розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування [8]. При цьому, нормами статті 143 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачено, що «Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності» [8]. Відповідно до суті запропонованих конституційних змін принцип субсидіарності покладено в основу розподілу повноважень між різними рівнями владної піраміди та передбачає, що управління здійснюється на можливо нижчому рівні самоврядування. За неможливості здійснення необхідних функцій нижчим рівнем самоврядування (громадою) – відповідні функції виконує районний чи регіональний рівень [9, с. 21].

Разом з тим, описана реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування у сучасному конституційному процесі України зумовлює низку застережень, які повинні бути обговорені та можливо враховані у подальшому процесі внесення змін до Конституції України.

1. Вартою уваги є позиція міжнародного спостерігача Конституційної Комісії д-ра Отто Люхтергандта, висловлена у Експертному висновку до законодавчих пропозицій щодо децентралізації влади. Так, дослідник вважає, що у самому тексті зміненої Конституції принцип субсидіарності місцевого самоврядування повинен бути більш детально визначений. На думку експерта, законодавчі пропозиції у частині децентралізації влади потребують більш конкретного визначення змісту принципу субсидіарності, оскільки по-перше, є малоімовірним, що середньостатистичний громадянин України, для якого написана Конституція, розуміється на змісті поняття принципу субсидіарності. По-друге, було б доцільним і раціональним щонайменше стисло описати суть принципу та розкрити його специфічний зміст, який стосується трьох рівнів територіального самоврядування (в т.ч. з огляду на законодавця та інші органи держави) [9, с. 57-58].

Разом з тим, при розгляді цього питання варто враховувати, що відсутність законодавчого закріплення принципу субсидіарності значною мірою пояснюється складністю визначення його точного правового змісту, неможливістю його формулювання у твердих виразах. Гнучкість даного принципу виявляється в тому, що будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями [5, с. 77]. Окрім цього дефініція принципу субсидіарності місцевого самоврядування здійснена у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка із 1997 року ратифікована в Україні та є відповідно частиною національного законодавства.

2. Варто погодитися із думками експертів про те, що проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який у 2015 році внесено на розгляд Парламенту, не передбачає розширення повноважень територіальних громад [9, с. 83]. Запропоновані зміни в першу чергу спрямовані на підвищення спроможності громад здійснювати надані їм повноваження. Саме тому, в контексті забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування цілком доречною видається пропозиція про фіксацію безпосередньо у Конституції України переліку повноважень громад трьох рівнів, починаючи із базового [10]. При цьому, основою для такої пропозиції може стати розподіл повноважень різних рівнів місцевого самоврядування, який зафіксовано у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [11].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території; благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг; організації пасажирських перевезень

на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури; надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Висновки. У процесі внесення змін до Конституції України, які передбачають децентралізацію влади, існує потреба чіткого визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Чіткі конституційні формулювання стосовно питань місцевого значення повинні у повній мірі забезпечити принцип субсидіарності місцевого самоврядування. Саме тому, питання місцевого значення як базовий об'єкт муніципальної влади, або предмет відання територіальної громади потребує конституційно-правової фіксації за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом». При цьому, побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями.

Серед можливих напрямів правового забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування у сучасному конституційному процесі України варто виділити потребу більш чіткого визначення вказаного принципу, а також можливу фіксацію розподілу компетенції різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо у тексті Конституції України.

Джерела та література

1. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник стабільності конституційного ладу: теорія та практика / О. Скрипнюк // Віче. – 2015 – № 12. – С. 22-24.
2. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євро інтеграційних процесів / Ю. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 12. – С. 3-6.
3. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства / В. Гройсман // Демократичне врядування – 2015. – Вип. 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22.
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Батанов; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: НАН України, 2011. – 34 с.
5. Скаун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції 1996 р. і Європейської Брноської програми 2003 р. / О. Ф. Скаун // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69-78.
6. Заєць А. Новітній конституційний процес і реформа місцевого самоврядування / А. Заєць // Національна безпека і оборона. – 2015 – № 4-5. – С. 87-88.
7. Європейська хартія «Про місцеве самоврядування» та пояснювальна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/YEHMS.pdf>.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
9. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: Інформаційно-аналітичні матеріали. – К.: Центр Разумкова, 2015. – 78 с.
10. Хавронюк М. І. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) / М. І. Хавронюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/visnovok_shchodo_proektu_zakonu_pro_vnesennya_zmin_do_konstitutsii_ukraini_shchodo_detsentralizatsii_vladi/
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

Богив Я. Правовые проблемы децентрализации власти в контексте реализации народного суверенитета в Украине. В статье проведен анализ правовых проблем процесса децентрализации власти, в частности реализации принципа субсидиарности как одной из базовых принципов реформы местного самоуправления, в том числе определены теоретическое содержание указанного принципа и особенности его реализации в процессе внесения изменений в Конституцию Украины. Обосновано, что процесс децентрализации власти и развития гражданского общества требуют четкого определения статуса территориальной общины как первичного субъекта местного самоуправления. В процессе внесения изменений в Конституцию Украины, которые предусматривают децентрализацию власти, существует потребность четкого определения статуса территориальной общины как первичного субъекта местного самоуправления. Четкие конституционные формулировки по вопросам местного значения должны в полной мере обеспечить принцип субсидиарности местного самоуправления. Именно поэтому, вопросы местного значения как базовый объект муниципальной власти, или предмет ведения территориальной общины требует конституционно-правовой фиксации по принципу «разрешено все, что прямо не запрещено законом». При этом, построение деятельности местного самоуправления на принципе субсидиарности требует от государства отдать полномочия территориальным общинам в том объеме, который они могут выполнить, обеспечить их материальную базу и наделить необходимыми и достаточными правотворческими функциями.

Ключевые слова: народный суверенитет, децентрализация власти, принцип субсидиарности, местное самоуправление.

Bohiv Ia. Legal Issues of Decentralization of Power in the Context of National Sovereignty in Ukraine. The paper analyzes legal issues of decentralization of power, including the implementation of the principle of subsidiarity as one of the basic principles of local self-governing reform. The author has proved that the process of decentralization of power and development of civil society requires a clear definition of the status of the territorial community as the primary subject of local self-governing. Clear constitutional wording on issues of local importance should fully ensure the principle of subsidiarity of local self-governing. Therefore, issues of local importance as the basis of municipal power or the subject of the territorial community, require constitutional and legal fixation since «everything is allowed which is not explicitly prohibited by law». Thus, designing the activities of local government on the principle of subsidiarity requires from the state to give local communities the powers in the volume they can complete, to ensure their material basis and give them necessary and sufficient law-making functions.

Key words: people's sovereignty, decentralization of power, the principle of subsidiarity, local self-governing.

УДК 342.25(477)

І. Коваленко, Л. Решетник

Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти)

У статті узагальнено основні наукові підходи щодо визначення поняття децентралізації, проаналізовано, що собою являє децентралізація, яка її мета та завдання. Ураховуючи розмежування повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, при проведенні децентралізації, визначено управлінські функції які спрямовані на впорядкування публічної влади в Україні.

Ключові слова: централізація, децентралізація, публічна влада, публічна адміністрація, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, державне управління.

Постановка наукової проблеми та її значення. На сучасному етапі розбудови України починають впроваджуватись широкомасштабні реформи, спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, удосконалення політичної та державно-управлінської систем, оновлення національної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені.