

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.

Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Взаємодія різних гілок влади повинна базуватися на загальнодержавній політиці, що має чітку стратегію.

Здійснення реформування в Україні виявилось доволі складним завданням, значною мірою через відсутність у більшості населення системних знань про ці процеси. Досягнення раціонального переосмислення співвідношення централізації та децентралізації, зміна ролі, відповідальності та повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування як органів публічної влади є одним із методів досягнення ефективності функціонування держави.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Проблеми децентралізації управління в науковій літературі присвячені праці як зарубіжних так і вітчизняних науковців. Ці питання досліджували: О. Амосов, К. Арановський, З. Варналія, Б. Гурне, Ж. Зіллер, І. Козюбра, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петруніна, М. Харитончук та інші. Кожний із названих науковців пропонує власне бачення проблеми децентралізації, але комплексний підхід до визначення поняття децентралізації та порядку її проведення залишається повністю не дослідженим.

Формулювання мети дослідження. Мета статті – дослідження та розв’язання теоретичних проблем визначення поняття децентралізації та її проведення в Україні.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. В теперішній час, коли наша країна потрапила в складну політичну і економічну ситуацію постає багато нових, важливих питань, які слід вирішувати в найкоротші терміни. Мета реформування полягає у формуванні ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні проблемні питання.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов’язаних із пошуком найкращої форми організації держави. Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного і адміністративного права та практиці державотворення завжди посідала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України.

Внутрішньополітичний розвиток України та зовнішня ситуація загострили питання децентралізації влади. Проблема децентралізації влади не є новою, проте залишається актуальною, оскільки за існуючої системи державотворення управління державою сконцентроване в місті Києві, а не на нижчих рівнях публічної влади, відповідно, функціонування виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцях не є досить продуктивним і динамічним. З огляду на це потребує вивчення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем.

Удосконалення адміністративно-територіального устрою будь-якої країни постає відразу після здобуття державою незалежності. Зрозумівши те, що відразу після здобуття незалежності, Україна не зможе ефективно і вдало провести адміністративно-територіальну реформу в зв’язку з тим, що в перші роки незалежності постало безліч питань, які потребували негайного вирішення. Але вже зараз є всі умови для корінного реформування адміністративно-територіального устрою і проведення децентралізації в Україні.

Перш за все необхідно з’ясувати, що собою являє децентралізація органів державної влади, яка і є метою проведення в Україні конституційної та адміністративної реформи.

Децентралізація це процес перерозподілу функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [1].

За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови, який значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного словника «Словника української мови» (1970-1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.

У політології термін «децентралізація» – (від лат. de... – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань

загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [2].

В наукових статтях, дисертаціях, монографіях та іншій публіцистичній літературі зустрічаються такі підходи до визначення поняття децентралізація:

- передавання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [3, с. 111];

- характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [4, с.16];

- процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); У широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [5, с. 254];

- самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [6, с. 112].

Аналіз наведених тлумачень свідчить про те, що децентралізація трактується як явище, дія (передання, процес передачі) та характеристика управлінської дії (самостійність). Для успішного впровадження стратегії децентралізації управління є потреба в політичній волі та активній законотворчій діяльності центральних державних органів. Причинами, що сприяють проведенню децентралізації, є потреба в ефективності, прозорості, субсидіарності, мобілізації, підзвітності [7, с.106].

В теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації. Перша являє собою демократичну децентралізацію, коли йдеться про делегування частини повноважень органами центральної виконавчої влади відповідним територіальним громадам на місцях. Ця форма існує у Великій Британії, Канаді, Австралії тощо, її прийнято називати англосаксонським типом місцевого самоврядування.

Характеризуючи другу форму, то вона полягає в адміністративній децентралізації, тобто створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), які становлять виконавчу вертикаль. Цей тип існує в поєднанні з класичним у Франції, Італії та ін. Таке поєднання форм місцевого самоврядування отримало назву французького або континентального типу [8, с. 326].

Від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню залежить розвиток держави і суспільства. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ.

Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України вживаються заходи щодо впровадження децентралізації. Реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які базуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Отже, проблема децентралізації влади в нашій державі набуває нового змісту і сприяє вирішенню важливих для населення України питань в межах окремого регіону.

Реформування публічної адміністрації повинно включати комплекс реформ, зокрема, реформу органів виконавчої влади, адміністративно-територіального поділу і місцевого самоврядування. Реформування публічної адміністрації потрібне для того, щоб реформувати державний апарат, насамперед виконавчої влади та місцевого самоврядування, у такий спосіб, аби він служив громадянам України, виконував свої функції ефективно, тобто досягав результату за максимально коротким терміном.

Міське самоврядування виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

В контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні актуальними питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу.

В силу особливостей становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях в Україні, виникла одна з найскладніших проблем в цій сфері, а саме

проблема розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації створюються не лише для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Складність цієї проблеми обумовлена тим, що функціонально це по суті однорідні системи, оскільки вони займаються практично однаковими питаннями. Крім того, на районні і обласні місцеві державні адміністрації Конституцією України покладаються обов'язки із здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контролю за органами місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), делегованих їм законом.

Тому зараз і запропоновано конституційною комісією розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою. Передати основні повноваження місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю. Тобто органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади позбавляються невласливих їм функцій, отримують логічні повноваження і перетворюються з конкурентів на партнерів.

Розмежування державно-управлінських і місцево-самоврядних функцій має враховувати їх суспільну значущість. Розподіл функцій має передусім ґрунтуватися на визначенні специфіки цілей державного управління і місцевого самоврядування. Визначення місцевого самоврядування як права і реальної здатності окремих спільнот самостійно і під свою відповідальність, в межах чинного законодавства, вирішувати питання місцевого значення дає ключ до поділу функцій органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю органів місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування мають бути передані ті функції публічного управління, що не пов'язані із забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності України, не є важливими для інтересів держави в цілому, а спрямовані виключно на задоволення місцевих потреб та інтересів. Передусім мова йде про такі управлінські функції, які спрямовані на впорядкування життєдіяльності окремих груп населення та соціальне забезпечення місцевого населення.

До таких функцій можна віднести:

- забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, підвищення рівня життя місцевого населення;
- регулювання діяльності приватного сектору, що впливає на добробут громадян, освіту, стан здоров'я, соціальний захист та безпеку населення;
- надання послуг щодо підтримки виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної роботи приватних підприємств;
- забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремого регіону;
- врегулювання проблеми забезпечення фінансової спроможності окремого органу місцевого самоврядування та збору податків на своїй території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення питань місцевого значення.

Однією із невідкладних проблем у побудові сучасної демократичної і єдиної України, забезпеченні її сталого економічного розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади. Формуванні повноцінного самоврядування на місцевому рівні з утворенням відповідних інститутів, оптимізацією адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадженням механізмів демократії на місцях, приведенням їх у відповідність з європейськими засадами та стандартами.

Джерела та література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
2. Децентралізація влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archivelviv.gov.ua/archive/information/decentralizacija-vladi-v-ukrajini/>.
3. Державне управління та державна служба: словн.-довід. /уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 111с.

4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президенті України, 1997. – 448 с.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доповн. і виправл. – К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
6. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 112 с.
7. Децентралізація: експерименти і реформи / под. ред. М. Тамаша Хорвата. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – 106с.
8. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління / Н. Єсипчук // Вісник НАДУ. – 2004. – №4. – С. 326.

Коваленко І., Решетник Л. Определение понятия децентрализации и ее внедрение в Украине (некоторые теоретические аспекты). Главной целью местного самоуправления, исходя из европейского опыта, является формирование жизнеспособных территориальных общин, которые будут обеспечивать гражданам высокое качество жизни за счет полного использования местных ресурсов, широкого привлечения всех граждан к решению вопросов местного значения. Одной из неотложных проблем в построении современной демократической и единой Украины, обеспечении ее устойчивого экономического развития является ускорение реформирования местного самоуправления и территориальной организации публичной власти, формирование полноценного самоуправления на местном уровне с образованием соответствующих институтов, оптимизацией административно-территориального устройства и действующей модели территориальной организации власти, введением механизмов демократии на местах, приведением их в соответствие с европейскими принципами и стандартами. Для эффективного решения вопросов местного значения нужна модель, которая бы обеспечивала необходимое единство государственной власти с одновременной самостоятельностью органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления должны быть переданы функции публичного управления, не связанные с обеспечением государственного суверенитета и территориальной целостности Украины, которые не являются важными для интересов государства в целом, а направлены исключительно на удовлетворение местных потребностей и интересов, а именно, управленческие функции, направленные на упорядочение жизнедеятельности отдельных групп населения и социальное обеспечение местного населения.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, публичная власть, публичная администрация, местное самоуправление.

Kovalenko I., Reshetnyk L. Definition of the Notion Decentralization and the Ways of its Implementation in Ukraine (Some Theoretical Aspects). The article provides clues to clarifying the issues of local self-governing, taking into account the European experience. The authors state that the main aim of local self-governing is formation of viable territorial communities that will provide the citizens with a high quality of life through the extensive use of local resources, broad involvement of all citizens into solving local issues. It has been emphasized that one of the urgent problems in building up modern democratic and a unified Ukraine, ensuring its sustainable economic development is accelerating the local government reforming and territorial organization of public administration, development of adequate self-government at the local level through formation of appropriate institutions, optimization of administrative and territorial division and reforming the existing model of territorial organization of government. It has been suggested to introduce local democracy mechanisms, having brought them into conformity with the European principles and standards. For the efficient solution of local issues we need the model that can provide and ensure the required unity of the government with concurrent autonomy of local governments. Local authorities should be assigned the functions of local public administration, but do not deal with the ensuring state sovereignty and territorial integrity of Ukraine and which are not decisive for the state as a whole. They must be focused exclusively on satisfying local needs and interests, namely, administrative functions, aimed at normalization of life of certain social groups and increasing social welfare of local population.

Key words: centralization, decentralization, public authorities, public administration, local self-government.