

УДК 340;351

Стогова Ольга Володимирівна –

кандидат політичних наук,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Olha V. Stohova –

candidate of political sciences,
associate professor of the department of fundamental jurisprudence
and constitutional law,
Academic Research Institute of Law,
Sumy State University
(2 Rymskoho-Korsakova Street, Sumy, 40000, Ukraine)

Сагайдак Вікторія Олегівна –

студентка 2 курсу спеціальності «Право»
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Viktoria O. Sagaidak –

2 year student of “Law” speciality,
Academic Research Institute of Law,
Sumy State University
(2 Rymskoho-Korsakova Street, Sumy, 40000, Ukraine)

Організаційно-правові основи децентралізації в Україні

У зазначеній статті розглянуто поняття децентралізації, її завдання та принципи. Проаналізовано організаційно-правові основи децентралізації в Україні відповідно до чинного українського законодавства. Визначено основні цілі децентралізації влади та її переваги.

Ключові слова: децентралізація влади, демократія, місцеве самоврядування, громада, органи виконавчої влади.

В указанной статье рассмотрено понятие децентрализации, ее задачи и принципы. Проанализированы организационно-правовые основы децентрализации в Украине в соответствии с действующим украинским законодательством. Определены главные цели децентрализации власти, а также ее преимущества.

Ключевые слова: децентрализация власти, демократия, местное самоуправление, общество, органы исполнительной власти.

O.V. Stohova, V.O. Sagaidak Organizational and Legal Bases of Decentralization in Ukraine

This article considers the concept of decentralization, its tasks and principles. The organizational and legal bases of decentralization in Ukraine in accordance with the current Ukrainian legislation are analyzed. The main goals of decentralization of power, as well as its benefits have been identified.

Today, the implementation of decentralization in Ukraine and the formation of local authorities is one of the main and urgent task for Ukraine as a democratic state. Thanks to the implementation of the reform of local self-government bodies, it is possible to achieve success in the social, cultural and economic sphere of Ukraine, as well as to improve the quality of life of citizens.

The issue of decentralization in Ukraine is being studied by many scholars. This issue is relevant and is being actively considered now. For this reason, we believe that we need to study and research this issue in a better and more detailed way.

Formation of local governments, organization and activities based on the principles of the European Charter of Local Self-Government is the most urgent aim of building Ukraine as a democratic state. Without carrying out reforms of local self-government bodies, the implementation of decentralization processes cannot reach a new level in the socio-economic and cultural development of territorial communities and regions, improve the level and quality life of most citizens of Ukraine.

The article analyzes the theoretical administrative, legal principles and main directions of reforming the decentralization of power in Ukraine, which consist in the redistribution of functions and powers between public authorities and local governments in the process of local government reform.

Decentralization of public authorities in Ukraine is the delegation of power from the executive to local government, providing the latter with opportunities to exercise these powers. Decentralization is an effective mechanism for development in all spheres of public life. Decentralization of power is able to ensure the autonomy of local governments and their effective operation under the control of members of the territorial community, as well as to improve the living standards of the population and strengthen civil society.

Keywords: decentralization of power, democracy, local self-government, community, executive bodies.

Постановка проблеми: На сьогоднішній день здійснення децентралізації в Україні та формування ефективних місцевих органів державної влади є одним з головних та актуальних завдань для України як демократичної держави. Завдяки реалізації реформи органів місцевого самоврядування можна досягти успіхів у соціальній, культурній та економічній сфері України, а також підвищити якість життя громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями проблеми формування децентралізації та її організаційно-правових основ займалися такі науковці як Шкодкіна Ю. М., Лисенко Д. В., Юркевич І. І., Цабєка А. В., Ільченко О. В. та багато інших.

Невирішені раніше проблеми. Запорукою успішної децентралізації влади є не лише дотримання закону, а й вдосконалення нормативно-правових актів відповідно до нових вимог. В Україні треба активізувати зусилля щодо створення належної нормативної бази, яка повинна відповідати правовому регулюванню процесу децентралізації влади, що зумовлює необхідність цього дослідження.

Метою статті є аналіз організаційно-правових основ децентралізації в Україні та визначення прогалин та недоліків.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід дати визначення поняттю децентралізації. Згідно із офіційним глосарієм сайту «Децентралізація» ми можемо стверджувати, що дане поняття означає перехід

адміністративних та політичних ресурсів, у тому числі й фінансів, від державних органів влади до органів місцевого самоврядування, тобто на найближчий до населення рівень з метою покращення якості життя громадян [1].

Враховуючи вищесказане, слід відокремити декілька видів децентралізації за розподілом функцій. По-перше, політична децентралізація – це такий вид, метою якого є перехід від політичної влади до місцевої, формуючи політико-правові відносини між громадою та державою. По-друге, адміністративна децентралізація, що означає передачу повноважень місцевим органам виконавчої влади з метою забезпечення потреб населення. По-третє, фінансова (фіскальна) децентралізація, яка передбачає передачу фінансових ресурсів з метою раціонального використання їх громадою [2].

Головним завданням процесу децентралізації є створення самодостатніх територіальних громад та ефективних органів місцевої влади, метою яких є забезпечення більш високого рівня життя населення. В Україні цей процес розпочався 2014 року, для його забезпечення були прийняті наступні нормативно-правові акти: Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5], закони України «Про співробітництво територіальних громад» [6], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7], а також поправки та

зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України[8].

Зазначені вище нормативні акти складають правову основу для децентралізації влади. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування правова основа місцевого самоврядування в Україні визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції [9]. Розбудова органів місцевого самоврядування відповідно до засад Європейської хартії місцевого самоврядування є основним завданням розвитку України як демократичної держави. Однак, слід акцентувати увагу на тому, що правова основа децентралізації влади, яка прописана у Конституції України та інших законах, не повною мірою відповідає ідеям Європейської хартії місцевого самоврядування. Пропозиції щодо внесення змін до Конституції України мають формуватися на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Внесення відповідних змін до Основного Закону, у свою чергу, має формувати правову основу для ухвалення інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію реформи децентралізації влади, що сприяє усуненню диспропорції правових основ у ході реформи місцевого самоврядування.

Одним із етапів створення правової основи для децентралізації влади стало прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у якій зазначені основні проблеми формування децентралізації влади, що потребують розв'язання. Згідно із Концепцією «в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування» [5].

Також правову основу децентралізації влади складає Закон України «Про співробітництво територіальних громад», метою якого є визначити принципи, завдання та механізми співробітництва територіальних громад, а також їх контроль та фінансування [6]. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, які виникають у сфері добровільного об'єднання громад, а також сіл, селищ та міст [7].

Визначимо головні цілі децентралізації влади. По-перше, це ефективна діяльність влади в інтересах громадян. По-друге, це надання якісних послуг кожному члену громади з метою забезпечення потреб, прав та інтересів. По-третє, це надання необхідних засобів та створення відповідних умов для успішного розвитку всієї території української держави, а також для підвищення її конкурентоспроможності на міжнародному рівні [2].

Однак, варто зауважити, що процес децентралізації влади доволі складний та довготривалий. Створити ефективну децентралізовану систему органів публічної влади не просто, а ще складніше підтримувати її стабільність та розвиток. Але враховуючи економічну, соціальну та політичну ситуації в Україні, слід пам'ятати, що альтернативою децентралізації може бути лише жорстка централізація влади, що автоматично призводить до згортання демократії та авторитаризації політичної системи. Навпаки, здійснення децентралізації може стати основою для ефективного розвитку громад та сприяти розвитку народовладдя в українській державі.

Також слід відокремити засади процесу децентралізації: 1) чітке розмежування на законодавчому рівні повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях. У статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом» [10]. Однак, варто вказати, що чинне законодавство України надає законних підстав втручання органів виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції місцевих органів державної влади. У даному випадку це називається контролем – втручання суб'єкта управління у роботу підконтрольного об'єкта, але децентралізація, у свою чергу, передбачає надання автономії органам місцевого

самоврядування, тобто більшої свободи їхньої діяльності, але аж ніяк не контролю зі сторони органів виконавчої влади; 2) адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; 3) підвищення ефективності роботи місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також соціально-економічний розвиток територій без втручання центральної адміністрації; 4) фінансове забезпечення та підтримка зі сторони держави, яка полягає у майновому забезпеченні фінансових витрат, які стосуються реалізації місцевими органами державної влади повноважень органів виконавчої влади. Так, відповідно до статті 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказано, що «держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності» [10]; 5) діяльність владних інститутів всіх рівнів має бути зосереджена на забезпеченні прав, свобод та законних інтересів громадян, а також на задоволенні потреб населення; 6) прийняття рішень місцевого значення повинно відбуватися під контролем громадськості. Однак, варто зазначити, що якість роботи органів місцевого самоврядування прямо залежить від рівня свідомості громади, адже центральні органи державної влади втрачають контроль над органами місцевого самоврядування та рішеннями, які вони приймають. 7) принцип гласності, який полягає у відкритості та доступності інформації для населення щодо рішень місцевого значення та інших суспільно важливих питань; 8) забезпечення прав людини, у тому числі і колективних, тобто права територіальної громади є найвищою цінністю держави [11].

На нашу думку, враховуючи правову природу та сутність місцевого самоврядування, громади здатні та мають право самостійно приймати рішення стосовно всіх питань місцевого життя. А це означає, що у ході реформи децентралізації влади треба брати до

уваги те, що саме органи місцевого самоврядування повинні бути основним суб'єктом у сфері надання адміністративних послуг. Таким чином, ми вважаємо, що це може наблизити надання адміністративних послуг до споживачів, що, у свою чергу, зробить їх більш зручними для споживачів, підвищить відповідальність місцевих органів влади, а також зробить їх більш ефективними та професійними. Однак, актуальною залишається проблема, яка полягає у обмеженні обсягу повноважень, які повинні передаватися на рівень територіальних громад.

В результаті децентралізації система місцевого самоврядування має базуватися на наступних принципах:

- субсидіарність, яка полягає у наданні адміністративних послуг на найближчому до людей рівні, а вирішення проблем відбувається за місцем їх виникнення;

- повсюдність, яка полягає у відсутності територій, на які не розповсюджується юрисдикція місцевого самоврядування;

- фінансова самодостатність, яка полягає у тому, що матеріальна основа місцевого самоврядування згідно із статтею 142 Конституції України має включати землю, майно, природні ресурси, місцеві та частину загальнодержавних податків, різноманітні збори [3, 11].

Висновки. Можна зробити висновки, що децентралізація органів публічної влади в Україні полягає у делегуванні владних повноважень від державних органів виконавчої влади місцевим органам влади, забезпечуючи останніх можливостями для реалізації цих повноважень. У результаті проведеного дослідження ми визначили організаційно-правові основи децентралізації в Україні. Таким чином, можна зробити висновок, що децентралізація є дієвим механізмом для розвитку в усіх сферах суспільного життя. Децентралізація влади здатна забезпечити автономність органів місцевого самоврядування та їхню ефективну діяльність за умов контролю з боку членів територіальної громади, а також сприяти підвищенню рівня життя населення та зміцненню громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт ініціативи «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
2. Шкодкіна Ю. М., Лисенко Д. В. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: дипломна робота. Суми, 2020. 42 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78570/1/Lisenko_Bachelous_%20paper.pdf.
3. Конституція України: станом на 1 січня 2020 р. / Верховна Рада України. Харків: Право, 2020. 1, 5, 142 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
4. Юркевич І. І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 3 (11). С. 100-104. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/25625/1/Юркевич%20I..pdf>.
5. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проект/ Міністерство розвитку громад і територій України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#top>.
8. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України: веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіційний вісник України від 15 жовтня 1985 року № 994_036. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
11. Цабєка А. В., Ільченко О. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії: 12.00.12. Суми, 2020. 215 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/80793/1/diss_Tsabeka.pdf.

References:

1. Ofitsiyni sait initsiatyvy «Detsentralizatsiia»: veb-sait. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
2. Shkodkina Yu. M., Lysenko D. V. Finansova detsentralizatsiia v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku: dyploмна робота. Sumy, 2020. 42 s. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78570/1/Lisenko_Bachelous_%20paper.pdf.
3. Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 1 sichnia 2020 r. / Verkhovna Rada Ukrainy. Kharkiv: Pravo, 2020. 1, 5, 142 s. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
4. Yurkevych I. I. Detsentralizatsiia ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini. *Aktualni problemy pravoзнавства*. 2017. Vyp. 3 (11). S. 100-104. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/25625/1/Iurkevych%20I..pdf>.
5. Kontseptsiiа reformy mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: proekt/ Ministerstvo rozvytku hromad i terytorii Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text>.
6. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 roku № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
7. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 157. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#top>.
8. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: veb-sait. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
9. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannya: ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 15 zhovtnia 1985 roku № 994_036. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text>.

11. Tsabeka A. V., Ilchenko O. V. Administratyvno-pravovi zasady provedennia detsentralizatsii orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini: dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora filosofii: 12.00.12. Sumy, 2020. 215 s. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/80793/1/diss_Tsabeka.pdf.