

УДК 342.72/73 (477) (045)

**ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

**THE IMPACT OF DECENTRALIZATION ON PROTECTION
OF HUMAN AND CITIZEN'S RIGHTS AND FREEDOMS**

Хоббі Ю.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права економіко-правового факультету
Маріупольського державного університету*

У статті розглядаються різні аспекти впливу процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. На основі дослідження запропонована найбільш оптимальна форма децентралізації для України. Пропонується запровадити інститут омбудсмена на рівні територіальних громад.

Ключові слова: права людини, децентралізація, форми децентралізації, конституційна реформа, місцеве самоврядування.

В статье рассматриваются разные аспекты влияния процессов децентрализации на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. На основе исследования предложена наиболее оптимальная форма децентрализации для Украины. Предлагается учредить институт омбудсмена на уровне территориальных общин.

Ключевые слова: права человека, децентрализация, формы децентрализации, конституционная реформа, местное самоуправление.

The article deals with different aspects of impact of decentralization on protection of human and citizen's rights and freedoms. On basis of studies it offers most optimal form of decentralization in Ukraine. It is proposed to establish an ombudsman at level of local communities.

Key words: human rights, decentralization, forms of decentralization, constitutional reform, local self-government.

Актуальність теми. Українська держава зараз стоїть на порозі докорінних змін, що пов'язано, насамперед, з європейським вибором країни та необхідністю проведення значної кількості реформ та перетворень майже в усіх сферах життя. Перш за все це стосується конституційної реформи та реформи місцевого самоврядування в напрямку децентралізації. Відповідний законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 реєстраційний № 2217а [1] вже був схвалений постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31.08.2015 № 656-VIII.

Відповідні зміни дозволять відійти від централізованої моделі управління в державі, що сприятиме побудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні через запровадження у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Конституційна реформа місцевого самоврядування – це лише початок, але більш широкі повноваження органів місцевого самоврядування на локальному рівні дозволять громадянам та жителям більш повно реалізувати свої права та обов'язки.

Тому метою статті є дослідження впливу процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини та громадянина.

Проблемами децентралізації, конституційної реформи займалися такі провідні вчені, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, М.В. Буроменський, В.Г. Гройсман, І.О. Кресіна, О.Л. Копиленко та інші.

Виклад основного матеріалу. Необхідність конституційної реформи назріла вже давно та передбачена Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 року №5/2015, у тому числі в частині децентралізації.

Розглянемо, що являє собою децентралізація. Децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [2]. Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Відрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна (інститут намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність по відношенню до центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації по суті означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади. Децентралізація демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого

самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів [3, с. 7]

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно, але це вимагає проведення не лише адміністративної децентралізації, а й політичної, фінансової, економічної, екологічної тощо.

Але ефективність децентралізації залежить від достатньої адміністративної самостійності місцевих органів самоврядування, їх ефективної взаємодії з центральними органами влади та відповідного забезпечення місцевих бюджетів [4].

Успіх залежатиме також від форми адміністративної децентралізації, яка може відобразитися у вигляді деконцентрації, делегування, передачі й відчуження.

Деконцентрація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Вона не включає жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середовища, економіки та інші практикують такий спосіб передачі повноважень регіональним та місцевим органам, які є, по суті, їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення.

Делегування повноважень – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим її органам або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. За даної форми немає постійної передачі повноважень. В Україні, відповідно до Конституції України (стаття 143) органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом із тим обласні і районні ради відповідно до закону делегують ряд своїх повноважень місцевим державним адміністраціям.

Деволуція є більш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, в межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення.

Делегування надання послуг означає, що певні послуги органи місцевого самоврядування вимушені надавати та оплачувати зі свого бюджету. Це значить, що центральний уряд доручає органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з Державного бюджету. Так, наприклад, у деяких країнах органи місцевого самовряду-

вання платять за утримання закладів освіти та надання первинних медичних послуг.

Існують такі види децентралізації: політична, адміністративна та фінансова. Вони мають різні форми та комбінації у різних країнах, всередині країни і навіть всередині окремого сектору [3, с. 8].

В європейських країнах здебільшого застосовується децентралізація у поєднанні з деконцентрацією, що зумовило появу регіоналізації.

Цікавим тут є досвід Польщі, чия модель децентралізації офіційно декларували у якості базової моделі децентралізації України. Вона характеризується зміною структури адміністративно-територіального поділу й розширенням повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня шляхом одночасного реформування територіального устрою та місцевого самоврядування, що сприяло переходу до трирівневої структури адміністративно-територіального устрою. В результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни кількість воєводств з 49 скоротилась до 17 (Варшава має статус регіону). Окрім цього, відновлено традиційну для Польщі територіальну одиницю – повіт (створено 308), і сформовано майже 2,5 тис. гмін. У результаті реформи місцеві громади стали незалежними юридичними суб'єктами з правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі – перед урядом) [5].

Ефективність децентралізації також залежить від вибору її моделі. Вирізняють такі моделі децентралізації. Перша модель – формально децентралізовані системи органів місцевого самоврядування. Вона характеризується вираженням прагнення до адміністративної децентралізації на основі автономії територіальних громад, які мають законне право вирішувати різні місцеві та регіональні питання. Конституції передбачають створення різних організаційних моделей місцевого самоврядування та в деякій мірі їх фінансову автономію. Однак у законах немає чіткого визначення, які органи місцевого самоврядування мають право на автономію, тому їх число може бути довільно збільшене або зменшене за рішенням регіональних органів влади.

Друга модель розглядається як комбінація обох тенденцій – централізації і децентралізації, при якій представницькі органи влади і місцеві виконавчі органи володіють відносно високим ступенем адміністративної автономії від державних і обласних органів, але залишаються під патронажем держави. Він здійснюється за допомогою надання широкого спектру «делегованих функцій чи обов'язків» органам місцевого самоврядування (муніципалітетам, селам, районам) для виконання певних, гарантованих державою зобов'язань чи послуг або через «делегованих офіційних осіб», призначених центральним урядом для здійснення контролю в позначених сферах діяльності. До тих пір, поки держава здійснює контроль, важко називати цю систему самоврядуванням. Саме така модель нині існує в Україні.

Третя модель характеризується адміністративною централізацією. Її відмінною рисою є те, що місцеві органи влади тимчасово уповноважені виконувати

функції «державної влади на місцевому рівні». У свою чергу, це створює своєрідну «ієрархічну піраміду компетенції», підпорядковану вищому органу влади в державі. Це зводить нанівещь роль і сутність місцевих органів влади. У цих умовах керівники обласних адміністрацій діють як особи, призначені центральним урядом, і жодним чином не є реально децентралізованими обласними органами влади. У результаті цього виникла своєрідна ситуація, яка дає призначеним органам виконавчої влади переваги перед органами, безпосередньо обраними населенням відповідних громад [6].

Україні необхідно провести збалансовану децентралізацію, яка б характеризувалася реальною самостійністю місцевих органів самоврядування, а державні органи мали б певні контролюючі функції в окремих сферах загальнодержавного значення, як оборона та безпека. Що стосується контролю за дотриманням Конституції та законодавства держави, то цю функцію мають виконувати органи конституційного контролю та судові, причому слід громадянам та особам надати можливість ініціювати дану перевірку місцевих актів та діяльності органів місцевого самоврядування на відповідність Конституції.

Децентралізація передбачає нові механізми участі громадян у місцевому самоврядуванні, розширює їх можливість у виборі відповідальних представників влади та висловленні їм недовіри, а також в участі у процесі прийняття рішень.

З точки зору державного управління децентралізація сприяє кращій процедурі прийняття рішень, вищій якості послуг та стимулює державних службовців до належного виконання своїх обов'язків. Корупція також є більш видимою на місцевому рівні, й відповідно, її легше контролювати. У результаті фіскальної децентралізації зростає ефективність надання послуг, бо вони фінансуватимуться вже за рахунок місцевих податків і зборів. Отже, завдання поліпшення управління полягає в посиленні інститутів місцевого самоврядування, забезпеченні чиновників місцевих органів влади більшими можливостями для виконання нових обов'язків і розвитку механізмів підвищення ефективності їхньої діяльності, посилення підзвітності [7].

Відповідно до пропозицій Конституційної комісії України, яка була створена Указом Президента України «Про Конституційну комісію» від 3 березня 2015 року № 119 [8], статус органів місцевого самоврядування приводиться у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Відповідно до цієї хартії, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Децентралізація доповнюється адміністративно-територіальною реформою, якою передбачено скасування обласних і районних держадміністрацій, а замість них центральну владу на місцях представ-

лятимуть префекти, яких призначатиме та звільнятиме Президент за поданням Кабінету Міністрів, які здійснюватимуть нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Поряд із цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети. Однак нинішня версія проекту змін до Конституції передбачає, що префекти також здійснюватимуть виконавчу владу, принаймні в районах та областях [9]. Згідно з ч. 2 ст. 133 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіально-го устрою України [1].

Згідно зі статтею 140 відповідного законопроекту територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Територіальну громаду становлять жителі поселення чи поселень відповідної громади. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом [1].

Нова модель організації місцевого самоврядування передбачає, що у власність територіальних громад будуть передані землі, рухоме та нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси. Окрім того, завдяки децентралізації в руках громад мають опинитися бюджетні ресурси. Це сприятиме утворенню спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. А об'єднання різних громад дозволить раціоналізувати організаційну систему муніципального управління та концентрувати матеріально-фінансові ресурси. Можливість об'єднання громад та територіальна децентралізація вже передбачена Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. Так, згідно із ч. 1 ст. 3 суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. А ч. 1 ст. 10 передбачає, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади [10].

Децентралізована влада у порівнянні з національним урядом може бути більш доступною, викликати більшу прихильність людей та швидше реагувати на місцеві потреби. На місцевому рівні програми та послуги можна легше адаптувати до особливих місцевих умов та потреб, тому що органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж влада, яка є далекою від реалій громад. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування та виконання програм та послуг, вона є більш повною та доступною. Потенційно близькі стосунки між громадянами та владою сприяють кра-

щій звітності. Вже доведено, що прийняття рішень за участю населення є прекрасним механізмом запобігання зловживанню владою, оскільки важче приховати корупцію посадовим особам, яких громадяни знають, порівняно з тими, які знаходяться далеко і є недоступними. Тому у посадових осіб органів місцевого самоврядування, як правило, менше можливості приховати корупційні наміри, ніж у посадових осіб центрального уряду. Крім цього, посадових осіб органів місцевого самоврядування та вибраних політиків легше тримати підзвітними за їхню діяльність, ніж отримати звіт від політиків вищих рівнів влади. Працівники органів місцевого самоврядування є, як правило, менш «захищеними» політично, ніж посадові особи в центральному уряді.

Разом з тим, як наявність інформації, необхідної для прийняття відповідних дій та рішень, так і потенційно вищий рівень звітності місцевої влади призводить до ефективнішого використання ресурсів. Це також сприяє тому, що реалізація місцевих програм досягається за більш ефективного використання обмежених ресурсів. Урядові ресурси можуть використовуватись ефективніше, якщо відповідальність за кожний вид суспільних витрат несе той рівень влади, що найближче представляє споживачів відповідних послуг [3, с. 10]. Таким чином, децентралізація фінансових ресурсів дозволить особам більш повно реалізувати свої права та захистити інтереси, оскільки на місцеві органи покладатиметься обов'язок захисту та гарантування цих прав під пильним наглядом державних органів влади.

Висновки. Зважаючи на різні форми, види та моделі децентралізації, враховуючи досвід інших країн, зокрема Польщі, адміністративно-територіальна реформа в країні буде ефективною лише за умов поєднання з політичною, адміністративною та фінансовою децентралізацією в формі деволуції на відміну від існуючої – делегування повноважень. Це дозволить забезпечити реальну участь громадян у процесі управління місцевими справами через їх залучення до планування, визначення пріоритетів розвитку громади, що сприятиме задоволенню їхніх потреб, повноцінній реалізації їхніх прав та свобод. Крім того, для захисту прав громадян громада може запровадити інститут уповноваженого з прав людини на рівні територіальних громад, який буде розглядати скарги громадян, проводити розслідування, надавати поради або консультації посадовим особам місцевого самоврядування і вирішувати конфлікти. Уповноважений з прав людини створює інституційну присутність, яка означає, що місцева влада має офіційного представника громадян. За сучасних умов пріоритетним напрямком діяльності органів місцевого самоврядування стає функція соціального захисту населення, спрямована на задоволення соціальних потреб членів суспільства у сфері культури, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, сім'ї через покращення рівня життя населення, боротьбу з бідністю, безробіттям, забезпечення достатнього життєвого рівня, особливо для соціально незахищених верств населення.

Але ефективність та повнота реалізації прав та свобод особами залежить від того, які саме з цих прав буде передано на місцевий рівень, та з яким об'ємом фінансування. Повнота та своєчасність виконання цих функцій можлива лише за умов, якщо передача державних повноважень буде повністю забезпечена матеріальними і фінансовими ресурсами, особливо в сучасних кризових умовах. Тому доціль-

но розглядати питання про децентралізацію державної влади на основі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком та внести необхідні зміни й доповнення до відповідних законів, зокрема «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві податки і збори», «Про Державний бюджет України» тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): законопроект від 01.07.2015, реєстраційний № 2217а. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Децентралізація. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців із розвитку місцевого самоврядування. – Київ: ПРООН/ МПВСР. – 2007. – 269 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/decentralisation_manual.pdf.
4. Давиденко С.В. Европейские уроки децентрализации власти: разные подходы государства и органов местного самоуправления к административной реформе (финансовый аспект). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pandia.ru/text/77/301/94851.php>.
5. Леонов О.Л. Польський прорив: як децентралізація проходила у наших сусідів / О.Л. Леонов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/45>.
6. Ляпин И.Ф. Современные модели децентрализации государственной власти: опыт государств / И.Ф. Ляпин. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justicemaker.ru/view-article.php?art=1949&id=26>.
7. Кресіна І.О. Вплив децентралізації на ефективність публічної влади / І.О. Кресіна // Віче. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4776/>.
8. Про Конституційну комісію: Указ Президента України від 03.03.2015 року № 119/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U119_15.html.
9. Фатула Р.С. Про децентралізацію – погляд із регіонів / Р.С. Фатула. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/75>.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.