

Інформаційне право

УДК 353.2(5)

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук, завідувач науковою лабораторією
НДІП НАПрН України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНИХ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

***Анотація.** В даній статті досліджуються питання становлення та напрями подальшого розвитку суспільно-правових відносин в умовах децентралізації державної влади та здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні; розкриваються проблемні питання реформ і їхній вплив на муніципально-правові відносини в територіальних громадах України.*

***Ключові слова:** державне управління, децентралізація, муніципальне право, муніципально-правові відносини, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.*

***Summary.** This article explores the formation and directions of further development of socio-legal relations in the conditions of state power decentralization and implementation of the reform of local self-government in Ukraine; reveals the problematic issues of reforms and their influence on the municipal and legal relations in the territorial communities of Ukraine.*

***Keywords:** governance, decentralization, municipal law, municipal and legal relations, local governments, territorial communities.*

***Аннотация.** В данной статье исследуются вопросы становления и направления дальнейшего развития общественно-правовых отношений в условиях децентрализации государственной власти и осуществления реформы местного самоуправления в Украине; раскрываются проблемные вопросы реформ и их влияние на муниципально-правовые отношения в территориальных общинах Украины.*

***Ключевые слова:** государственное управление, децентрализация, муниципальное право, муниципально-правовые отношения, органы местного самоуправления, территориальные общины.*

Постановка проблеми. В Україні розпочато децентралізацію державної влади та започатковано здійснення ряду важливих реформ, однією з яких є реформа місцевого самоврядування. У суспільстві до цього часу ще точаться дискусії щодо їх доцільності та можливої результативності. Однак дедалі відчутнішими й очевидними стають їх результати, дедалі більшу повагу виявляють до органів місцевого самоврядування органи державної влади. Визнання територіальних громад первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, надання якісно нового статусу місцевим радам тощо – змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього українського суспільства.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується розвитком законодавства у цій галузі, багатою локальною нормотворчістю і ратифікацією відповідних міжнародно-правових актів. Закономірним наслідком цього нормотворчого процесу є становлення якісно нового інституту конституційного права та нової галузі права – муніципального права України, основними джерелами якого є Конституція України, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, Конституція Автономної Республіки Крим, Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Реалізація муніципального права, його подальший розвиток і вдосконалення, має бути в центрі уваги науковців, їхніх наукових досліджень. Вивчення і вдосконалення муніципальних правовідносин, виявлення “слабких” їх місць, – належний вклад у справу побудови демократичної, соціальної, правової держави, допомога у залученні українського народу до когорти розвинутих, демократичних і вільних народів світового співтовариства.

Метою статті є дослідження питання становлення та напрацювання шляхів подальшого розвитку муніципальних правовідносин у період реформи місцевого самоврядування в Україні; розкриття відповідних проблем та напрацювання шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Питання децентралізації державного управління в Україні стояло на порядку денному українського життя з моменту вибору нашої незалежності. Та модель, яка дісталася незалежній Україні у спадок потребувала реформи, зміни своєї сутності, оскільки радянській моделі місцевого самоврядування були притаманні наступні риси:

- державність органів місцевого самоврядування, які являли собою “нижній поверх” державного механізму;
- фактична відсутність власної компетенції;
- жорстка централізація управління;
- принцип патерналізму, що виражався у слабкості і нерозвинутості структур громадянського суспільства та присутності “сильної” державної влади, яка узурпує багато суспільних функцій, обслуговує суспільство і особистість сукупністю дріб’язкових норм, регламентацій і приписів, тощо.

Таким чином, радянська модель самоврядування фактично не відповідала своєму значенню, не мала в собі відповідних механізмів для підтримання та розвитку своєї життєдіяльності, окрім централізованої підтримки та управління. Суспільні відносини між так званим центром і регіонами будувалися на принципах підпорядкування і звітування, підтримки центру та визначення центром обсягу цієї підтримки. Тому перед молодістю країною постало завдання привести дану систему у відповідність до європейських стандартів.

Так, у липні 1997 року Верховною Радою України була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [1], яка була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи та набрала чинності 1 вересня 1988 року, і тим самим була задекларована відданість європейським стандартам управління. Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії.

Прийняття даної Хартії передувало прийняттю Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування [2]. Вона була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спілки місцевої влади 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро і значною мірою збігається з положенням Європейської хартії. Незважаючи на її необов’язковість для виконання Україною, вона становить значний інтерес, оскільки в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії.

З тих пір було зроблено декілька спроб провести необхідні реформи, але в силу різних причин вони не були успішними. Втілення в життя системних змін почалося відразу після подій на Майдані, а саме: 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади [3]. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі [4] і який діяв до 2016 року і був замінений на новий План [5].

Децентралізація сама по собі – це процес передачі повноважень і бюджетних надходжень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Українська децентралізація має три складові:

- реформа територіальної організації влади;
- реформа місцевого самоврядування;
- реформа регіональної політики.

Зазначені складові децентралізації мають докорінно змінити суспільні відносини як в самих регіонах, так і у відношеннях між центром і регіонами. Якщо раніше ці відносини мали явну ознаку імперативності, повсюдності рішень центру, за яких центр диктував умови функціонування регіонів, їх фінансував, то після завершення децентралізації вони мають набути ознаки своєрідного партнерства, тобто фокус прийнятих рішень щодо регіонів зміститься у бік самих регіонів.

Таким чином, основним завданням децентралізації є створення умов для розвитку громад та наближення послуг до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Першим кроком до зміни суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування має бути зміна правил їх регулювання, тобто, реформування так званого муніципального законодавства, або право місцевого самоврядування, що включає в себе: Конституцію України; закони України “Про місцеве самоврядування”, “Про столицю України – місто-герой Київ”; міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування, що зазначені вище; нормативно-правові акти суб’єктів системи місцевого самоврядування (акти місцевих референдумів, статути, регламенти відповідних рад); нормативно-правові договори за участю суб’єктів системи місцевого самоврядування. Крім того, необхідно було напрацювання ряду законів та підзаконних актів для врегулювання муніципальних відносин у процесі здійснення децентралізації.

Муніципально-правові норми є первинними елементами системи муніципального права. Їх класифікують залежно від різних якостей, наприклад за юридичною силою (конституційні, законодавчі, підзаконні, норми міжнародно-правових актів). На підставі муніципально-правових норм виникають **муніципально-правові відносини**, під якими розуміють відносини між двома і більше суб’єктами, які наділяються взаємними правами й обов’язками щодо здійснення муніципальної влади. Важливо також підкреслити, що муніципальне право розглядається не тільки як галузь права та законодавства, а й як юридична наука та навчальна дисципліна. Таким чином **муніципальне право** – це система норм, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та інші тісно пов’язані з ними суспільні відносини. Тому можна стверджувати, що муніципальне право стосується, насамперед, безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади, а отже, воно належить до групи публічних галузей права [6, с. 281].

Предметом муніципального права є суспільні відносини, пов’язані з організацією і функціонуванням місцевого самоврядування як самостійного та відносно відокремленого виду публічної локальної влади в системі народовладдя в межах певних адміністративно-територіальних одиниць.

Муніципальне право належить до групи публічних галузей права. Його норми регулюють і охороняють, насамперед, відносини влади, пріоритетними серед яких є

зобов'язання. Отже, *методом муніципального права* є загальне зобов'язання, для якого характерна імперативність, тобто підпорядкованість однієї зі сторін правових відносин. Разом із тим, диспозитивний метод, під яким розуміють юридичну рівність сторін, може застосовуватися у відносинах суміжних або дуже близьких до чисто муніципальних, наприклад у договірних відносинах органів і посадових осіб місцевого самоврядування з іншими юридичними і фізичними особами.

Надзвичайно важливим методом у системі муніципального права є метод децентралізації (передачі) владних повноважень від держави до територіальної громади як інституту громадянського суспільства. Безперечно, він використовується спільно з методами централізації, координації і субординації тощо [6, с. 282].

Зазначимо, що суспільні відносини, які регулюються правовими нормами муніципального права, або, іншими словами, муніципально-правові відносини, мають у переважній більшості спільні риси з іншими правовідносинами і, насамперед, з конституційно-правовими, адміністративно-правовими, фінансово-правовими, оскільки муніципальне право є комплексною галуззю публічного права й інститутом конституційного права.

Муніципально-правові відносини за своїм змістом і формами, умовами функціонування і розвитку та іншими знаками є багатограними.

Разом з тим, муніципально-правові відносини мають ряд особливостей, зокрема щодо територіальної сфери цих відносин, щодо суб'єктів і об'єктів, значне коло яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів цих відносин та їх форм. Пріоритетним видом муніципально-правових відносин є відносини безпосереднього народовладдя, основними формами яких вважаються місцеві референдуми, місцеві вибори, місцеві ініціативи тощо.

Головну частину муніципально-правових відносин складає, звичайно, діяльність представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних і міських голів.

Муніципально-правові відносини можуть поділятися також за своїм змістом на матеріальні і процесуальні, за формою – на організаційні і правові; за часом – на короткострокові й довгострокові; за простором – на місцеві та регіональні; за правовою природою – на правомірні та протиправні.

Підставами виникнення, зміни та припинення муніципально-правових відносин, як і інших правовідносин, є юридичні факти, що поділяються на дії та події.

Оскільки муніципально-правові відносини – це насамперед і головним чином публічні, владні відносини, які ґрунтуються на природному праві жителів сіл, селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення, основними юридичними фактами, що зумовлюють їх (муніципально-правових відносин) виникнення, зміну та припинення, є дії, зокрема прийняття актів суб'єктами системи місцевого самоврядування [7, с. 26].

Основними суб'єктами муніципально-правових відносин є: Український народ, Українська держава; органи державної влади; політичні партії і громадські організації, їх об'єднання і осередки; громадяни України; територіальні громади, жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць; представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), виконавчі органи місцевих рад; сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення, депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації; асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування; юридичні особи.

Основними об'єктами муніципально-правових відносин є: влада народу; права, свободи і інтереси людини і громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст і цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо.

Складовою частиною об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їх гарантії і відповідальність. Зокрема, Конституцією і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначається статус територіальних громад, місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих органів рад, сільського, селищного чи міського голови, органів самоорганізації населення.

У процесі децентралізації муніципально-правові відносини змінюються, набувають нового формату. Відповідно до Концепції [3] та до інших актів, які регулюють питання децентралізації в Україні, згадані відносини змінюються під впливом наступних факторів: створення нових територіальних та об'єднаних територіальних громад (станом на початок вересня 2018 року створено вже 838 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 133 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли **3839** колишніх **місцевих рад**; більше **7,1** млн. людей проживають в ОТГ) [8]; запровадження посади старости (в селах ОТГ працюють вже 780 старост, ще майже 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост); розширення співробітництва, включаючи міжнародне, територіальних громад (реалізується вже **263 договори** про співробітництво. Цим механізмом скористалися **1050 громад**); розширення діапазону суб'єктів, які наповнюють місцеві бюджети (місцеві бюджети за останні роки зросли на **123,4 млрд грн**: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році); отримання повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю (нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі – 12 ОТГ); отримання повноваження з надання базових адміністративних послуг (реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо).

Нова законодавча база значно посилила тенденцію до муніципальної консолідації, започаткування нових і зміни попередніх муніципальних відносин, що направлені на вирішення нагальних проблем. Також фінансові відносини отримали поштовх до існування певних автономних відносин, залежність від центрального бюджету.

Очікується, що 2018 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування, тих відносин, що існували до того часу: до кінця року можуть з'явитися нові відносини у зв'язку із об'єднанням більшості існуючих малочисельних місцевих рад та отриманням, у зв'язку з цим, нових повноважень, що дозволить належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність як перед громадянами, так і перед державою. Зазначене створить

підґрунтя для наступних змін у реформі та започаткування нових правовідносин у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності та в інших сферах.

Зазначені, нові і ті муніципальні правовідносини, що будуть виникати, мають бути врегульовані новими нормативно-правовими актами, положення яких будуть враховувати нові зміни у житті місцевого самоврядування. Так потребує нового врегулювання питання: проходження служби в органах місцевого самоврядування; щодо проведення місцевого референдуму; врегулювання відносин, пов'язаних з уточненням адміністративно-територіального устрою України; щодо відносин, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад; пов'язаних з регулюванням містобудівної діяльності; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; щодо відносин, якими будуть регулюватися питання визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій тощо.

Висновки.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в нинішніх умовах муніципальні відносини в Україні отримують новий поштовх до свого розвитку. Адаптація законодавства України до європейського, здійснені в Україні реформи сприяють розвитку згаданих відносин, насамперед, в інтересах населення територіальних та об'єднаних територіальних громад. Ці відносини набувають нових кольорів і значень, нового змісту, розширення кола суб'єктів та об'єктів, стають більш імперативними. Їх кількість збільшується і їхнє значення для місцевого населення підвищується. За успішного завершення децентралізації та реалізації реформ в країні, муніципальні відносини стануть визначальними в житті мешканців на території тієї, чи іншої громади.

Використана література

1. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. URL: https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovryaduvannya (дата звернення: 15.10.2018).
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 11.04.14 р. № 67.
4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.14 р. № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 23.07.14 р. № 131.
5. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.11.16 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 4.10.16 р. № 186.
6. Правознавство: підручник / за ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 749 с.
7. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
8. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. ресурс. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 02.11.2018).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~