

## ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Заставна Ольга Петрівна,**

к.ю.н., викладач

**Поруцька Вікторія Романівна,**

студентка

Галицький коледж імені В'ячеслава Чорновола,

м. Тернопіль, Україна

olya.zastavna@gmail.com, vika.porutska@gmail.com

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню та оцінці запровадження реформи децентралізації в Україні, аналізу законодавчих змін до Конституції і окремих законів, та висвітлено різні аспекти впливу процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. На основі дослідження запропонована оптимальна форма децентралізації для України.

Статья посвящена исследованию и оценке внедрения реформы децентрализации в Украине, анализа законодательных изменений в Конституцию и отдельных законов, и освещены различные аспекты влияния процессов децентрализации на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. На основе исследования предложена оптимальная форма децентрализации для Украины.

The article is devoted to the study and evaluation of the implementation of decentralization reform in Ukraine, analysis of legislative changes to the Constitution and individual laws, and highlights various aspects of the impact of decentralization processes on human and civil rights and freedoms. Based on the study, the optimal form of decentralization for Ukraine is proposed.

**Ключові слова:** права і свободи людини та громадянина, децентралізація, захист прав людини, інститут префекта, реформування органів місцевого самоврядування.

Конституція України, як основоположний законодавчий акт, забезпечує непорушність та захист порушених прав і свобод людини та громадянина. Головною її функцією є недопущення концентрації влади в одних руках, адже це призведе до зловживання владними повноваженнями. Запобіжним заходом концентрації влади є її поділ. Одним із таких інструментів виражає децентралізація влади, яка поєднує в собі різноманітні правові принципи та інструменти.

Метою статті є розкриття сутності децентралізації публічної влади у світлі прав і свобод людини та громадянина. Визначення чи не порушуються основні права і свободи у реалізації реформи децентралізації. Дослідження впливу процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини та громадянина.

Проблемами децентралізації, конституційної реформи займалися такі провідні вчені, як О.Л. Копиленко, М.О. Баймуратов, В.Г. Гройсман, М.В. Буроменський, І.О. Кресіна, О.В. Батанов та інші [8, с. 106].

Існує думка, що дотримання прав людини це завдання, вирішення якого покладене на центральну (національну) владу, тобто на парламент, уряд, тощо. Такому уявленню передувала висока централізація державної влади. Але у переважній більшості випадків захист прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і порушення цих прав залежить від місцевої громади та органів місцевого самоврядування. Процес децентралізації який розпочався у 2014-му році, після Євромайдану, та отримав назву «Національний проект «Децентралізація» [2, с.1] ще більше підвищив роль органів місцевого самоврядування у дотриманні прав людини.

Спочатку розглянемо, що являє собою децентралізація. Децентралізація – це процес перерозподілу повноважень від центрального управління до місцевого [7, с.106]. Тобто це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Це існує для того щоби 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.

В іноземній практиці знаходить своє місце деволюція. Деволюція 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 [7, с.106].

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 самоврядування платять за утримання закладів освіти та надання первинних медичних послуг [7, с.106-107]. Однак, на даний час не всі органи місцевого самоврядування та територіальні громади в Україні належною мірою не можуть забезпечити самостійну оплату соціально важливих послуг. Допомога в фінансуванні місцевих органів з Державного бюджету в Україні є необхідною.

Для того щоб права людини стали ціннісною основою для побудови взаємовідносин на місцевому рівні важливим елементом щодо захисту прав людини відіграватимуть неурядові організації в котрих спостерігатися поступово стає так зване «приземлення» прав людини до рівня місцевих громад. Це в свою чергу означає, що відповідальність місцевої влади перед громадами буде підвищена, а громади будуть брати участь у моніторингу діяльності місцевого самоврядування з позицій дотримання прав людини [1, с.78] .

Українське законодавство передбачає широкий спектр для впливу місцевої громади на владу, однак ці можливості не використовуються в повному обсязі

місцевою громадою, тобто самими громадянами, а органи місцевого самоврядування не мають чіткого механізму захисту і реалізації прав громадян, та достатнього досвіду щодо проведення такої діяльності.

В умовах децентралізації для держави все ж таки залишається в пріоритеті збереження та захищення прав і свобод громадян. Під час проведення різного роду реформ, дуже важливо, не допустити будь якого обмеження прав людей та погіршення можливості їх захисту. Таке погіршення в свою чергу призведе до порушення основоположних норм Конституції України, які в свою чергу створені для того, щоб гарантувати права громадянам та захищати людину в цілому.

Процес здійснення влади означає реагування на запити і потреби, що виникають у суспільстві, базуючись на інтересах окремо взятих фізичних і юридичних осіб. Так само, на процес реалізації установчої влади поширюються вимоги прозорості і наглядності. Тобто у процесі внесення змін до конституції чи проведенні реформ має бути долучене максимально широке коло експертного середовища та всі суспільно значимі зрізи громадськості у площинах: наукові і навчальні заклади, громадські об'єднання, громади, регіони, держава; між конституційними органами влади [2, с.79].

Після того, як з органів прокуратури зняли контрольні повноваження щодо порядку та строків розгляду звернень громадян суб'єктами владних повноважень важливу і ключову роль почали відігравати Уповноважені Верховної Ради України з прав людини котрі свої представництва омбудсмена мають в кожному регіоні України [1, с.78]. У відповідності до ст.4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [3, с. 2] уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим та іншими законами України.

Згідно до законодавства Уповноважений Верховної ради з прав людини здійснює свою діяльність незалежно від інших органів державної влади. Його діяльність доповнює і ніяк не віднімає компетенцію інших органів державної

влади, в тому числі і органів місцевого самоврядування щодо здійснення діяльності захисту прав і свобод людини та громадянина.

Проаналізувавши документ «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади України» (далі – Концепція), що була затверджена Розпорядженням Уряду від 1 квітня 2014 року № 333-р, то стосовно сфери забезпечення прав і свобод громадян в тексті Концепції зазначалось, що у більшості територіальних громад органів місцевого самоврядування не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав; швидкого розв'язання потребує проблема нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів; потребує правового забезпечення права на місцевий референдум [4, с.3].

За текстом Концепції, в системі органів виконавчої влади залишився інститут органів загальної компетенції – місцевої державної адміністрації. Однак помінялися її функції на координаційні та контрольно-наглядові. Але питання забезпечення прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня, їх ролі в цьому процесі та порядок їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування окремо в Концепції не розглядалися [1, с.79].

Важливим питанням є також аналіз блоку змін до Конституції та нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де пропонується скасувати місцеві державні адміністрації, а замість них впровадити інститут префекта, що призначається Президентом України за поданням КМУ це нововведення передбачає посилення інституту Президента на місцях. Префект перед тим, коли його призначають має пройти конкурсний відбір за результатами якого він потрапляє в кадровий резерв префектів. Раз на три роки префект проходить обов'язкову ротацію в інші області.

Введення інституту префекта збільшить ефективність державного апарату в Україні, адже зараз існує проблема в тому, що дуже часто на важливі посади призначаються куми та земляки, тобто діють правила так званої «політичної

подяки». Така діяльність також охоплюється терміном «непотизму», тобто надання родичам, або знайомим посад незалежно від їхніх професійних здібностей, це у свою чергу призводить до того, що важливі державні посади займають некомпетентні люди.

Створення інституту префектів для нагляду за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування передбачене проєктом закону «Про внесення змін до Конституції України № 2217а (щодо децентралізації влади)» [5].

Законопроєкт передбачає впровадження замість голів місцевих державних адміністрацій інституту префектів, який запозичений з французького права.

Конституційні новели викликали чимале занепокоєння в експертному середовищі, в представників громадськості та багатьох народних депутатів. Тому сподіваємося, що профільний закон про префектів розвіє ці побоювання, деталізувавши форми та порядок реалізації префектами їхніх повноважень [6, с.1].

Інститут префектів з'являється, відповідно до законопроєкту, після набуття чинності змін до Конституції щодо децентралізації й, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій.

Головною метою введення інституту префекта – є здійснення ним нагляду за додержанням конституційності та законності прийняття рішень органів місцевого самоврядування [1, с.76]. Префект не належить до політичних посад, не залежить від місцевих політичних еліт, є державним службовцем і не змінюється зі зміною уряду і президента. Можна сказати, що введення такого інституту покращить механізм контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та захисту прав громадян, оскільки буде визначена окрема особа, яка буде здійснювати таку діяльність.

Префект має такі повноваження у відносинах з органами місцевого самоврядування (ОМС): оприлюднює повідомлення про зупинку акту ОМС; не може оцінювати ефективність та доцільність рішень ОМС; зупиняє дію незаконних актів ОМС і водночас звертається до суду; не ухвалює остаточного

рішення про законність актів ОМС, це може вирішувати виключно суд; може порадити місцевій раді привести своє рішення у відповідність до Конституції та законів; наглядає за конституційністю та законністю рішень ОМС; має менше повноважень, ніж нинішні місцеві держадміністрації [1, с.79].

Префект згідно із законопроектом набуває прерогатив щодо зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з одночасним оскарженням їх до адміністративного суду. Однак, це доволі сумнівне вирішення проблеми. Кращим варіантом було б віддати питання про зупинення дії актів органів місцевого самоврядування на розсуд адміністративного суду у разі, якщо би ці акти грубо порушували права і свободи людини, державний суверенітет і територіальну цілісність [6, с.310].

Також законопроект № 2217а передбачає реконструкцію місцевого самоврядування, запроваджуючи регіональні та субрегіональні установи виконавчі комітети відповідно при обласних і районних радах. Загалом даний законопроект ставить вельми далекосяжну мету, яку, як свідчить іноземний досвід складно реалізувати за декілька років [6, с.312]. Наприклад, у Франції адміністративно-територіальна реформа спонукала Шарля де Голля піти у відставку, оскільки французи, на його думку, недостатньо підтримали законодавчі ініціативи. Починаючи з 1968 року французи вийшли на фінальний етап реалізації цієї реформи лише десь у 1986 році із запровадженням нового адміністративного рівня – департаментів, а також регіональних урядів, утворених відповідними радами [9, с.115]

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 [7, с.108].

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні є дещо обмежене в ресурсах, а саме: не діє принцип повсюдності місцевого самоврядування, згідно з яким юрисдикція громади поширюється на всю територію розселення її жителів, яка включає не лише землі населеного пункту, а всі землі, які необхідні для нормальної життєдіяльності громади. Тому багато що залежатиме від конкретизації конституційних принципів у поточному законодавстві. Така конкретизація має бути спрямована на реалізацію прав людини і основоположних свобод. Це є основним критерієм здійснення ефективності реформи місцевого самоврядування. В організаційному аспекті це означає передачу основних владних повноважень на місцевих рівень влади – громади.

Отже, проаналізувавши законодавчі акти, які висвітлюють зміни до Конституції у сфері побудови нового адміністративного поділу та створення нових інститутів органів місцевої влади в процесі проведення реформи децентралізації, можна зробити висновок про те, що нововведення збільшать ефективність діяльності місцевих органів, це у свою чергу збільшить рівень захисту і забезпечення прав та свобод громадян. Однак варто зазначити, що 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. Також важливим є те, що 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 функції можлива лише за умов, якщо передача державних повноважень буде повністю забезпечена матеріальними і фінансовими ресурсами, особливо в сучасних кризових умовах.

### Список літератури

1. Андрейків В.В. Особливості реалізації захисту прав людини і громадянина в умовах децентралізації *Проблеми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах розвитку правової держави : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 10-12 грудня 2019 р.)*. За заг. ред. В.І. Андріїва, Ю.А. Коверко. Львів : «ГАЛИЧ-ПРЕС», 2019. с. 78–79 URL: <https://lvet.edu.ua/images/step/2020/02/18/zbirnyk%20tez.pdf#page=78> (дата звернення 13.01.2021 р.).
2. Реформа децентралізації на Львівщині. URL: <https://lviv.legalaid.gov.ua/ua/reforma-detsentralizatsii-na-lvivshchyni> . (дата звернення 13.12.2020 р.).
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23.12.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>. (дата звернення 13.01.2021 р.).
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-Р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 13.01.2021 р.).
5. Хто такі префекти та чим вони відрізнятимуться від голів ОДА URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/04/17/infografika/polityka/xto-taki-prefektyta-chym-vony-vidriznyatymutsya-holiv-oda>. (дата звернення 13.01.2021 р.).

6. Савчин М. В. Децентралізація влади та права людини і основоположні свободи URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/>. (дата звернення 13.01.2021 р.).
7. Хоббі Ю. С. Вплив процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2015. Вип. 35(1.1). С. 105-109. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2015\\_35%281.1%29\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35%281.1%29_28). (дата звернення 13.01.2021 р.).
8. Кресіна І.О. Вплив децентралізації на ефективність публічної влади. *Віче.* 2015. № URL: <http://www.viche.info/journal/4776/>. (дата звернення 13.01.2021 р.).
9. Kuhlmann Sabine: Decentralization in France: Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11. (2011.), br. 2., str. 311–336.