

Ключові слова: глобалізація, інтеграція, місцеве самоврядування, сучасний муніципалізм, муніципальне право, муніципальна влада, муніципальні права людини, децентралізація.

Батанов А. В. Человекоцентризм в муниципальном праве: теоретические и прикладные аспекты

Статья посвящена исследованию проблем формирования современной человеко-ориентированной доктрины муниципального права. Выделены основные сущностные аспекты процесса глобализации с точки зрения развития современного муниципального права. Значение человекоцентризма в муниципальном праве обосновывается необходимостью формирования современной концепции социально-демократического государства и гражданского общества, основой которого должна стать самоорганизация и самоуправление, наличие прямых и обратных связей между человеком и государством.

Ключевые слова: глобализация, интеграция, местное самоуправление, современный муниципализм, муниципальное право, муниципальная власть, муниципальные права человека, децентрализация.

Batanov O. Human-centrism in municipal law: theoretical and practical aspects

The article is devoted to the study of the problems of the formation of modern human-oriented doctrine of municipal law. The main essential aspects of the process of globalization are distinguished from the point of view of the development of modern municipal law. The importance of human-centrism in municipal law is justified by the need to formulate a modern concept of a socially democratic state and a civil society based on self-organization and self-government, the existence of direct and backward relations between a person and the state.

Key words: globalization, integration, local self-government, municipal law, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization.

УДК 342.25

*Анатолій Євгенійович Шевченко,
завідувач кафедри теорії права та держави ННІП
Університету ДФС України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України*

*Людмила Віталіївна Гапоненко,
доцент кафедри теорії права та держави ННІП
Університету ДФС України,
кандидат юридичних наук, доцент*

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях, засоби впливу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність. Без сумніву, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий.

Започаткована в Україні реформа системи місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування радянської політичної системи України. Імплементация реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядування в українському суспільстві, має наслідком значні зміни у системі державного управління загалом та залучення громад до політики розвитку на місцевому рівні зокрема. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребують дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій. Для децентралізації загалом необхідними є політична, адміністративна, судова реформи, реформа фінансової системи, готовність суспільства сприймати модель децентралізованої влади; реорганізація низки органів виконавчої влади, скорочення керівного апарату; дотримання дисципліни і бачення процесу імплементації, протидія тисковим з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження реформ, успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. Населення України пам'ятає, що таке централізація. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, рівнем розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак лише заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування зокрема.

Численні праці провідних вітчизняних науковців присвячені проблематиці діяльності самоврядних структур. Зокрема, напрями вирішення загальних проблем інституту місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Баймуратов, М. Байтін, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Баштанник, В. Борденюк, І. Бутко, Н. Гончарук, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, В. Копейчиков, М. Корнієнко, Б. Курашвілі, Н. Нижник, О. Оболенський, П. Орзіх, В. Погорілко, А. Ткачук, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, В. Цветков, В. Шаповал.

Проблематиці децентралізації влади останнім часом також присвячені численні дослідження. У розрізі децентралізації зачіпаються питання визначення терміна «децентралізація», розглядається механізм і способи децентралізації, досліджується досвід зарубіжних країн та перспективи децентралізації влади в Україні. Це вкотре підтверджує, що в процесі державотворення децентралізація займає важливе місце в політичному, економічному та соціальному житті держави. Питаннями децентралізації займалися К. Линьов, О. Козич, М. Корявець, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Б. Шевчук, О. Прієшкіна.

Метою статті є визначення проблем і перспектив утвердження в Україні ефективного місцевого самоврядування та реалізації реформи децентралізації влади в умовах трансформації українського суспільства й конституційної реформи.

На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, зокрема з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. Важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала невід'ємною складовою національного законодавства у цій сфері. Підтвердженням тому стало визначення у програмних документах Президента, Уряду та Верховної Ради України пріоритетів, серед яких – децентралізація влади, передача фінансових ресурсів та зміцнення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних і доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави й територіальних громад. Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Програми діяльності Уряду, «Стратегії–2020» Президента України та відповідного плану з їхньої реалізації. Положення зазначених актів мають бути впроваджені в життя, адже недосконалість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування породжує недовіру громадян до державних і самоврядних інституцій; відсутність чіткої структурованості громадянського суспільства і громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування зменшує, відповідно, рівень реальності правових норм [1].

Крім нормативного забезпечення реформи, важливим є бажання суб'єктів державної влади передати частину своїх повноважень територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, а також готовність самого громадянського суспільства взяти на себе відповідальність за вирішення питань місцевого значення. Переважно ця «моральна перешкода» стосується країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління. Адже перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують змін у контексті реформи: економічна неспроможність громад; недостатність ресурсів бюджету розвитку для інвестицій в інфраструктуру; криза комунальної інфраструктури; зношеність мереж; відсутність розподілу повноважень між органами місцевого рівня; відчуженість органів місцевого самоврядування від населення; корупція; непрозорість діяльності; неефективне використання комунальної власності; криза кадрової політики, системи підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування; нерозвиненість незалежного суспільного сектору, форм прямої демократії; неспроможність дій жителів із захисту своїх прав; складна демографічна ситуація, погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Міжнародний досвід свідчить, що неможливо перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування без реформування адміністративно-територіального устрою України.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Сучасний адміністративно-територіальний устрій має проблеми: неврегульованість його структури; неврегульованість статусу низки адміністративно-територіальних одиниць; відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення до певної категорії; відмінність адміністративно-територіальних одиниць одного рівня за площею, кількістю жителів тощо; невідповідність розмежування адміністративно-територіальних одиниць вимогам Європейського Союзу.

Нераціональний адміністративно-територіальний устрій зумовлює накладання повноважень органів публічної влади; ускладнення земельних відносин; нерівномірність забезпечення бюджетних установ; низьку інвестиційну привабливість; деградацію бюджетної інфраструктури.

У частині законодавчого вирішення питання території Україна має проблему, яка полягає у відсутності єдиного спеціалізованого акта, що визначатиме порядок організації адміністративно-територіального устрою.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження, крім належної територіальної організації, дають змогу виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління у системі децентралізованої влади: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор [2]. Відповідно до інформації на офіційному сайті «Децентралізація влади», **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. У тому ж джерелі обґрунтовано відмінність децентралізації від федералізації, яка полягає в тому, що федералізація означає передачу значних повноважень на рівень регіонів (області), а реформа місцевого самоврядування робить ставку на громади (людей). Передавати ресурси і повноваження лише на регіональний рівень – ризиковано. Адже так можна відтворити централізовану та корумповану систему влади, тільки на регіональному рівні [3].

Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти:

1. *Децентралізація політична* (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. *Децентралізація адміністративна* – на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції та повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. *Децентралізація фінансова* – наявність власних фінансових та матеріальних засобів, здійснення правомочностей володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [4, с. 163].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р., визначаючи проблеми, які нині потребують ефективного та швидкого розв'язання, закріплює, що метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

Завдання реформи: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [5]. Прийняті останнім часом акти, які мають сприяти реалізації реформи, частково почали впроваджуватися в життя у частині конкретних дій з метою становлення реального місцевого самоврядування та передачі влади на рівень територіальних спільнот (затверджуються перспективні плани та відбувається об'єднання громад відповідно до реформування місцевого самоврядування у напрямі децентралізації влади). Однак відсутність фахової підготовки та не поступове впровадження етапів реформи спричиняє ризик її нівелювання, неврахування основної суті – формування самодостатніх спроможних територіальних громад і поліпшення умов надання якісних послуг громадянам.

Але децентралізаційні процеси мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних **переваг децентралізації** варто виокремити такі:

- створення умов для ефективного розвитку громадянського суспільства;
- створення сприятливих умов для зайняття середнім бізнесом із подальшим розвитком місцевої інфраструктури;
- ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення потреб територіальної громади та розвитку економіки;
- забезпечення прозорості і гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення якості надання публічних послуг;

– підвищення свідомості та відповідальності за власні дії та рішення як посадових осіб місцевого самоврядування, так і самих територіальних громад;

– мінімізація бюрократизму та ефективність служби в органах місцевого самоврядування.

Однак поряд із позитивними аспектами існують і певні **недоліки децентралізації**, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень, гальмування реалізації державних програм на тлі надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральних органів влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних органів від вирішення нагальних питань; зменшення скоординованості дій між центральними та місцевими органами й адміністративно-територіальними одиницями; намагання центральних органів влади зберегти владні повноваження; нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць; гальмування реалізації державних програм; уникнення центральними органами влади відповідальності за надання державних послуг населенню; недостатність власних фінансів, що призведе до неспроможності місцевих органів влади виконувати функції.

Досвід кожної з країн є унікальним і відображає специфіку її розвитку. Тому необхідно враховувати особливості історичного, економічного та політичного розвитку конкретної країни.

Нині в європейських країнах виокремлюють три основні моделі місцевого самоврядування:

Англосаксонська (Велика Британія). Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях);

Континентальна (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Польща, Болгарія). Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою порівняно з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування;

Змішана (Німеччина, Австрія). У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

Підсумовуючи, варто зазначити. Започаткована в Україні реформа системи місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування радянської політичної системи України. Імплементация реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядування в українському суспільстві, має наслідком значні зміни у системі державного управління загалом та залучення громад до політики розвитку на місцевому рівні зокрема. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребують дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій [6].

Отже, до основних напрямів впровадження реформ із децентралізації влади в Україні належать:

– проведення адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою; прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»;

– чітке визначення повноважень, прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування з метою збалансування інтересів у системі публічних відносин, забезпечення втілення принципу субсидіарності;

– впровадження ефективної політики соціального, економічного, культурного розвитку регіонів;

– формування спроможних територіальних громад, забезпечення розширення їхніх прав щодо вирішення питань місцевого значення;

– проведення бюджетної реформи з урахуванням пріоритетних сфер фінансування;

– проведення подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширених повноважень громад, розмежування повноважень тощо.

Використані джерела

1. Шевченко А. Є. Проблеми реалізації прав та свобод людини і громадянина в умовах світових глобалізаційних процесів. Розвиток юридичної науки: проблеми та перспективи : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 20-річчю від дня створення юридичного факультету УДФСУ / А. Є. Шевченко, Л. В. Гапоненко. – 2016.

2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик [та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – Київ, 2012. – 212 с.

3. Децентралізація влади. Про реформу [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>

4. *Finanse publiczne a prawo finansowe* / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa : Dom wydawniczy ABC, 2006. – Wyd. 2.

5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

6. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org>

Шевченко А. Є., Гапоненко Л. В. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні

Стаття містить визначення проблем і перспектив утвердження в Україні ефективного місцевого самоврядування та реалізації реформи децентралізації влади в умовах трансформації українського суспільства та конституційної реформи.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальний устрій.

Шевченко А. Е., Гапоненко Л. В. Проблемы и перспективы реформирования местного самоуправления в Украине

Статья содержит определение проблем и перспектив утверждения в Украине эффективного местного самоуправления и реализации реформы децентрализации власти в условиях трансформации украинского общества и конституционной реформы.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, территориальное устройство.

Shevchenko A., Gaponenko L. Problems and perspectives of local government reform in Ukraine

Article contains definitions of problems and prospects of establishing a Ukraine effective local governance and the reform of decentralization of power in terms of transformation of Ukrainian society and constitutional reform.

Key words: decentralization, local government, territorial structure.

УДК 342.9

*Олена Петрівна Рябченко,
начальник кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету
державної податкової служби України,
доктор юридичних наук, професор*

ЩОДО НОВЕЛІЗАЦІЇ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПИТАННЯ НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

Необхідність новелізації доктринальних підходів у визначенні предмета адміністративного права обумовлена декількома чинниками, пріоритетне значення серед яких має стрімке впровадження і розвиток демократичних засад публічного управління, що означає активізацію впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення. За таких умов предмет, метод, принципи адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права мають зазнавати адекватних змін, що, зі свого боку, визначає потребу проведення належного теоретико-правового аналізу.

Жодним чином не претендуючи на висвітлення абсолютно усіх проблемних питань розвитку доктрини адміністративного права, проте необхідно зосередити свою увагу на проблемі включення адміністративної юстиції до сфери регулювання нормами адміністративного права.

На перший погляд постановка цієї проблеми може здатися недоречною, особливо зважаючи на те, що з часу прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) з'явилося чимало наукових досліджень з адміністративного права і процесу, присвячених проблемі судової адміністративної юрисдикції. Проте цей аргумент не може сприйматись як вагомий, оскільки на момент набуття чинності КАС України у доктрині адміністративного права не було достатньо глибоко опрацьовано питання про місце судового адміністративного процесу у системі адміністративного права.

В. Авер'янов вважав тимчасовим явищем включення адміністративної юстиції в сферу регулювання чинного адміністративного права. Вчений передбачав, що у найближчій перспективі має бути створена самостійна процесуально-правова галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах [1, с. 263]. Дійсно, за наведеним підходом до формування предмета адміністративного права адміністративне судочинство набуває значення тільки з позицій гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах, що стосуються взаємодії між громадянином, юридичною особою і суб'єктами владних повноважень при здійсненні останніми владних управлінських функцій (у розумінні сутності терміна «суб'єкт владних повноважень» відповідно до ст. 3 КАС України).

Наукова думка представлена трьома основними концепціями адміністративного процесу: судовою (А. Клейнман, С. Махіна та ін.), юрисдикційною (Н. Саліщева, О. Дьомін, С. Котюгін та ін.) та управлінською (В. Лучин, С. Студенікіна, В. Горшенєв та ін.) [2, с. 383–385]. На думку В. Колпакова, доцільно виокремлювати адміністративно-правотворчий процес (діяльність державної адміністрації з прийняття нормативно-правових актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною фор-