

18. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
19. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01 липня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
20. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.

## ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

**Князька Л.А.**

(кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу  
Національного університету ДПС України)

**Дзюбенко Ю.М.**

(магістр групи ПМЦ-15-1 Навчально-наукового інституту права Національного  
університету ДПС України)

***Анотація.** У статті висвітлено сутність децентралізації влади, та її вплив на життя громадян держави. Також аналізуються ті зміни, які пропонуються до Конституції України, та розгляд як негативного (ризиків) так і позитивного під час проведення процесу децентралізації влади під час конституційної реформи України. В даній темі аналізується досвід зарубіжних держав, які зіткнулися з проблемами під час адміністративно-територіальних реформ.*

***Ключові слова:** децентралізація, конституційна реформа, державна влада, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, громада.*

***Анотация.** В статье освещено сущность децентрализации власти и ее влияние на жизнь граждан государства. Также анализируются те изменения, которые предлагаются в Конституции Украины. В данной теме анализируется опыт зарубежных государств которые столкнулись с проблемами во время административно – территориальных реформ.*

***Ключевые слова:** децентрализация, конституционная реформа, государственная власть, органы местного самоуправления, административно – территориальных устройств, громад.*

***Anotation:** This article consider to the main aspects of decentralization of power and its influence on citizen's life. Also article analyzes changes to the Constitution of Ukraine, pros and cons of the decentralization process during the constitutional reform in Ukraine. Apart from that author analyzes experience of foreign countries, which had different problems during administrative-territorial reforms.*

***Key words:** decentralization, constitutional reform, state power, local government, administrative divisions, community.*

**Постановка проблеми:** Дослідження процесу децентралізації влади показує те, що на сьогоднішній час процес децентралізації є досить обговорюваною як у в кулуарах Верховної Ради України так і серед населення країни.

**Стан дослідження:** В Україні проблематикою децентралізації влади займалися такі вчені юристи, як Я. Брюнкер, А. Матвієнко, П. Трачук, Л. Нікітенко, В. Борденюк, О. Скрипнюк та інші.

**Виклад основного матеріалу.** З Ратифікацією Україною і Європейським Союзом (далі ЄС) та їхніми державами-членами Угоду про асоціацію, Україна отримала вказівку для своїх перетворень. Виконавши умови Угоди Україна буде мати можливість в подальшому стати членом Європейського Союзу. Саме через «параметри», яким мають відповідати держави – члени ЄС, Президент України своїм Указом від 12 січня 2015 року №5 схвалив Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», в якій передбачена децентралізація [1]. Президент зокрема наголосив на перейнятті досвіду від Польщі питанні децентралізації: «Наше бачення децентралізації базується на європейському досвіді місцевого самоврядування. Базовим рівнем децентралізації буде не область, а місто, село, селище, територіальна громада. Саме там нам треба сконцентрувати левову частину прав для того, щоб скоротити відстань між громадянином і владою. Це надасть не лише додаткові фінансові ресурси, а й вражаючі можливості врахувати місцеву специфіку

в питаннях мови, віри, історичної пам'яті, етнічних традицій, інших виражень своєї інакшості, яка має лише об'єднати і тримати об'єднаною Україну», – зауважив Президент [ 2].

Децентралізація влади – це не перша спроба змінити відносини між центральною та місцевою владою. А чи взагалі потрібно змінювати відносини між цими органами влади, до чого це все може призвести?

Перш чим дати відповіді на дані питання, які хвилюють більшу частину населення нашої країни, слід визначити, що взагалі собою являє децентралізація влади?

Отже, децентралізація влади – це передача ключової частини функцій центральної влади до місцево-територіальних органів конституційного самоуправління та ініціативної самоорганізації громади [3]. В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією [4, с. 115].

Щоб краще розібратися в даному питанні, потрібно більш конкретно розібратися в тих реформах, які нам пропонує Верховна Рада України на чолі зі Спікером та визначити ризики і позитиви децентралізації влади.

Децентралізацію, можна назвати в певній мірі формою демократії, тому як вона дозволяє зберегти державні інститути, надати більше повноважень місцевому самоврядуванню, зменшити вплив держави на суспільство, замінюючи це саморегуляцією населення, для вирішення власних інтересів та проблем активно долучити населення, на утримання державного апарату, армії, міліції зменшити витрати держави та громадян (платників податків).

За роки незалежності в Україні були зроблені перші кроки для запуску процесу правової основи децентралізації, зокрема прийняті такі закони «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990 рік), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992 рік). Проблемою децентралізації державної влади та органів місцевого самоврядування займалися такі вчені-юристи: М. Їжа, О. Батанов, В. Кампо, В. Борденюк, О. Скрипнюк, Л. Нікітенко, П. Трачук, А. Матвієнко та інші. Однак мало вчених досліджують ефективність реалізації державної влади в розриві від місцевого самоврядування, тому як між цими ними досить тісний зв'язок. Тому, на сьогоднішній час, це питання слід висвітлити та безпосередньо вирішити.

Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997 рік) та «Про місцеві адміністрації» (1999 рік). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування [5].

Зміни, які були запропоновані до Конституції України передбачають: по-перше, у здійсненні державної влади закріплення принципу децентралізації; по-друге, для адміністративно-територіальних одиниць сталого розвитку; по-третє, запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким спектром повноважень; по-четверте, громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка в себе включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); по-п'яте, передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; по-шосте, наділення громад широким колом повноважень та розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; по-сьоме, забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, та безпосередня їх участь у загальнодержавних податках; по-восьме, замість державних адміністрацій

створення державних представництв, позбавлення державних представництв виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями [5].

При внесенні відповідних змін до Основного Закону повинна бути створена правова основа для прийняття законодавчих актів, які допоможуть реалізувати реформи місцевого самоврядування. Зокрема вже існує нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва та зміни до багатьох законодавчих актів, які розподілять повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами влади. Передбачається, що правову основу для ефективного здійснення влади в державі забезпечать законодавчі нововведення.

Однак, з приводу ризиків, які можуть виникнути при децентралізації влади, то слід зазначити наступне: в результаті децентралізації послабиться централізація влади, що може призвести до свавілля чиновників та зростання серед населення незадоволення владою, при чому центральна влада тоді буде не здатна захистити права регіональних громад. Децентралізація може посилити вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами. Тому в умовах глибокої соціальної, економічної, політичної кризи ці чинники необхідно заздалегідь враховувати, тому щоб уникнути негативних наслідків децентралізації. Існують застереження експертів, що децентралізація бюджетного процесу може призвести до розбалансування всієї системи бюджетного утворення в країні. І для того, щоб не наступив колапс місцевого самоврядування, центральна влада має застосовувати необхідні механізми та важелі. На 2015 рік, за твердженням експертів передбачається в регіонах залишити 60% податків проти 30%, які залишались раніше [ 6].

На сьогодні в Україні найнижчий відсоток місцевих бюджетів всього 9,2%, це той відсоток коштів, якими органи місцевого самоврядування можуть розпоряджатися. При тому, що в країнах Прибалтики, а також у наших сусідів Польщі, Угорщині, це щонайменше 30% місцевого бюджету. Хронічний брак коштів призводить до того, що 90% українських місцевих громад не в стані забезпечити ніяких інфраструктурних змін чи навіть ремонту будинків, доріг ,і т.д. Реформа децентралізації змінюється в кращий бік, оскільки до введення справ місцевих громад, ще залучаються такі податки як: податок на прибуток, який буде сплачуватися тими підприємствами, які розташовані на території громади; наступний податок – це податок на майно (в т.ч. податок на розкіш), єдиний податок, який залишиться в місцевому бюджеті, акцизи, тарифи. Мінімальне надходження планується на рівні 300%.

Питання податкових надходжень уже вирішено низкою законів, який уже ухвалено 46% від усього необхідного пакету законів, які повинні забезпечити реформу з децентралізації, але решта 54%, це ті закону, які наберуть чинності після ухвалення змін до Конституції України, і серед них такі ключові закони: Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», Закон «Про місцеве самоврядування», Закон «Про місцеву виконавчу владу».

Навіть зарубіжний досвід показує те, що такі сильні та успішні країни, як Франція, Великобританія, Польща, Італія мали досить значні проблеми в процесі здійснення децентралізації. Наприклад Польща, в котрій децентралізація втілювалась через адміністративно-територіальну реформу з укрупненням воєводств, яку підтримали практично всі парламентські політичні сили, однак чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою нереалізованими [ 7].

Тому, щоб нашій державі уникнути проблем при децентралізації органи влади зобов'язані в першу чергу забезпечити можливість народу країни участі в суспільно-

політичними процесами в державі, держава має посприяти забезпеченню ефективності системи служби місцевого самоврядування, забезпечити здійснення ними на рівні району та регіону самоврядних функцій, підвищити оплату службовцям органів місцевого самоврядування, підвищувати їхню компетенцію, здійснення ефективної політики в сферах розвитку територій, вдосконалення системи трансфертних ресурсів держави на рівень територіальних представництв. І слід також звернути увагу на те, як може відбутися цілісний адміністративно-територіальний поділ, та децентралізація влади, так як планує верхівка держави на чолі з Президентом України, тоді коли від країни «de facto» відокремлений АР Крим, східна частина України – Донецька та Луганська області. Багато дискусій з цього приводу серед політологів та юристів. Хоча це досить дискусійне питання, але все ж таки спільного консенсусу дійшли, мається на увазі те, що слід прийняти закон, який би регулював процес децентралізації влади на територіях підконтрольними ДНР та ЛНР.

Хоча експерт-анатілик Юрій Федоренко зазначає, що «в умовах війни та знаходження при владі демократичних сил такий крок, як децентралізація влади виглядає цілком виправданим, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади [ 7].

**Висновки:** Отже, децентралізація це шлях до народовладдя, шлях до демократизації. В умовах війни, децентралізація влади може бути і виправданою, але за інших умов коли не напрацьований механізм втілення децентралізації влади може призвести до глибокої кризи.

#### Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Президента України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
2. Польський досвід децентралізації: шанс для розв'язання кризи чи утопія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portala4.pl.ua/suspilstvo/2211-poljskiy-dosvid-detsentralizatsii-shans-dlia-rozv-iazannia-kryzy-chy-utopiia>
3. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mp.com/detsentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/>.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В. І. Борденюк. – К.: Парлам вид-во, 2007. – 576 с.
5. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики / О. В. Скрипнюк // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list>.
6. Нікітенко Л. О. Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Л. О. Нікітенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Випуск 32. Том. 1. – С.132-136.
7. Децентралізація влади – «ЗА» та «ПРОТИ» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mp.com/detsentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/>.

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ІДЕЙ НАРОДОВЛАДДЯ

Костицька І.О.

*(кандидат юридичних наук, головний консультант відділу теорії та практики законодавчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України)*

Суспільний правопорядок забезпечується за допомогою нормативних приписів юридичного, морального, релігійного характеру. Через норми права також забезпечується легальність здійснення народного представництва. У центрі народовладдя – ідея людиноцентризму як конституційної основи організації і діяльності владних інститутів.