

Корж І.Ф.

Д.Ю.Н., С. Н. С., заступник керівника
наукового центру електронного парламенту та правової
інформації, Державна наукова установа «Інститут
інформації, безпеки і права НАПрНУ»;

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНІ ВІДНОСИНИ

Серед здійснених в Україні реформ у процесі децентралізації, одною із важливих є реформа місцевого самоврядування. У суспільстві до цього часу ще точаться дискусії щодо їх доцільності та можливої результативності. Однак все відчутнішими й очевидними стають їх результати, все більшої поваги 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. 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.

Зазначимо, що питання децентралізації державного управління в Україні

стояло на порядку денного 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, і які представляли 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.

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 докорінно змінюють суспільні відносини як в самих регіонах, так і у відношеннях між центром і регіонами. Якщо раніше ці відносини мали явну ознаку імперативності, повсемісності рішень центру, за якого центр диктував умови функціонування регіонів, їх фінансував, то після завершення децентралізації вони набувають ознак своєрідного партнерства, тобто фокус прийнятих рішень щодо регіонів змістився у бік самих регіонів.

Таким чином, основне завдання децентралізації – це 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.

В умовах здійсненої децентралізації державної влади постійної політичної гостроти і зростаючої актуальності набуває питання взаємодії влади та структур громадянського суспільства. Зазначене обумовлене тим, що в демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без взаєморозуміння і конструктивної взаємодії з громадянським суспільством, яке являє собою множинність самодіяльних, незалежних від держави соціальних груп та індивідів, які самостійно захищають свої інтереси.

Демократизація політичного життя, децентралізація влади, здійснювані реформи у державі відбуваються в умовах ускладнення простору політичної комунікації та урізноманітнення технологій комунікативної взаємодії. При збільшенні кількості суб'єктів політичного процесу зростає і якість їх взаємозв'язку, що пов'язане як з диверсифікацією джерел інформації так і з удосконаленням технічного забезпечення влади і громадян. Особливого значення в цих умовах набуває готовність і здатність органів державної влади та місцевого самоврядування використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю, як безпосередньо (з залученням громадських організацій) так і опосередковано (через мас-медіа). На сьогоднішній день, в умовах здійснюваних реформ в Україні, можна констатувати, що комунікативні технології у сфері взаємовідносин гілок влади і суспільства активно використовуються усіма політичними гравцями. Однак часто зазначене посилює конфронтацію між ними. Тому є необхідним напрацювання різних механізмів та форм налагодження взаєморозуміння між усіма суб'єктами відносин [1, с.63-64].

Взаємодії органів публічної влади та громадськості використовує такі форми в яких ініціатива належить владним інституціям, зокрема:

- залучення представників громадськості до організації виборчого процесу;
- підтримка діяльності громадських організацій;
- організація діяльності державно-громадських фондів, залучення інститутів громадянського суспільства до правозастосовчої та правозахисної діяльності;

- залучення громадських об'єднань, на основі укладених з органами влади договорів, до надання соціальних послуг населенню;
- підтримка програм самозайнятості та дрібного підприємництва внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах;
- співпраця органів публічної влади і громадськості в процесі підготовки та перепідготовки публічних службовців та громадських діячів тощо.

Успішність цієї взаємодії зумовлюється постійним діалогом, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадян у державних справах. Сьогодні діють нові форми, способи, алгоритми взаємодії органів влади з громадськістю та удосконалюються існуючі, у тому числі й така форма взаємодії, як діалог. Особливо актуальним питанням є вдосконалення діалогу громадськості в цілому та громадських організацій безпосередньо як їх репрезентантів з органами влади всіх рівнів для здійснення реформ, насамперед, у системі публічної влади. Так, на регіональному рівні, наприклад, у Вінницькій області громадською радою при облдержадміністрації та обласній раді існує проект «Влада і суспільство: діалог через громадськість». Цей проект має на меті запровадження постійного спілкування представників органів влади з громадськістю через громадську раду [2, с.85-86].

Зазначимо, що розширення регіонально-правових відносин здійснюється шляхом впровадження муніципально-правових норм, які 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 [3, 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, що він використовується спільно з методами централізації, координації і субординації тощо [3, 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 [4,с. 26].

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.

У процесі децентралізації муніципально-правові відносини змінюються, набувають нового формату. Відповідно до Концепції [5] 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; розширення співробітництва, включаючи міжнародне, територіальних громад; розширення діапазону суб'єктів, які наповнюють місцеві бюджети; зміна повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; отримання повноваження з надання базових адміністративних послуг. 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, незалежність від центрального бюджету. Ці відносини набувають нових кольорів і значень, нових змісту, розширення кола суб'єктів та об'єктів, стають більш імперативними.

Список використаних джерел

1. Формування консолідованої системи нормативно-правової інформації в умовах децентралізації влади в Україні : монографія / Корж І. Ф. та ін. Київ : Видавничий дім «АртЕк». 2018. 238 с.

2. Консолідована система нормативно-правової інформації в умовах децентралізації державної влади в Україні – невід’ємна складова демократії : монографія / Корж І.Ф. та ін. Київ : ТОВ “Видавничий дім “АртЕк”, 2021. 418 с.

3. Правознавство: підручник / за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 749 с.

4. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

5. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур’єр. 2014. 11 квіт. (№ 67).

Фурашев В.М.

к.т.н., с.н.с., доцент,
перший заступник директора Державної наукової установи
«Інститут інформації, безпеки і права НАПрН України»

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Децентралізація системи державного управління спрямована на більш повне змістовне реальне наповнення положення статті 5 Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.» [1].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачає реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;