

Правове забезпечення транспарентності у сфері децентралізації публічної влади

Мартиненко Д.Р.¹

Опубліковано	Секція	УДК
08.11.2022	Право	34.078

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7470734>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті зазначено, що транспарентність є однією із системоутворюючих категорій децентралізації публічної влади. Відкритість та прозорість у взаємовідносинах між органами центральної влади та місцевого самоврядування є запорукою вироблення інноваційного підходу до автономії, спроможності та фінансової незалежності територіальних громад, знаходження балансу між такими органами. У статті конкретизовано місце та роль транспарентності у децентралізації публічної влади. Транспарентність передбачає, що на рівні територіальної громади суб'єктами реалізації публічних повноважень є не тільки органи місцевого самоврядування, а й громадські об'єднання, комунальні підприємства, установи, саморегульовані організації з делегованими повноваженнями. На підставі аналізу проблеми транспарентності процесу децентралізації публічної влади, визначено, що такий процес характеризується особливим значенням та статусом інституту місцевого самоврядування, який, фактично, відповідає за трансформацію централізованого стану публічної влади до децентралізованого. Така трансформація повинна бути прозорою та відкритою. В основі децентралізації повинен бути закладений транспарентний діалог між органами центральної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: транспарентність, орган місцевого самоврядування, публічне управління, децентралізація.

¹ Мартиненко Д.Р., аспірант, Хмельницький університет управління та права

Legal provision of transparency in the field of decentralization of public power

Annotation. Transparency is one of the system-forming categories of decentralization of public power. Openness and transparency in the relationship between central government and local self-government bodies is the key to developing an innovative approach to the autonomy, capacity and financial independence of territorial communities, finding a balance between such bodies. This indicates the expediency of specifying the place and role of transparency in the decentralization of public power.

The article states that transparency is one of the system-forming categories of decentralization of public power. Openness and transparency in the relationship between central government and local self-government bodies is the key to developing an innovative approach to the autonomy, capacity and financial independence of territorial communities, finding a balance between such bodies. The article specifies the place and role of transparency in the decentralization of public power. Transparency presupposes that at the level of the territorial community, the subjects of the exercise of public powers are not only local self-government bodies, but also public associations, communal enterprises, institutions, and self-regulatory organizations with delegated powers. Based on the analysis of the problem of transparency of the process of public power decentralization, it was determined that such a process is characterized by the special importance and status of the institution of local self-government, which, in fact, is responsible for the transformation of the centralized state of public power into a decentralized one. Such a transformation should be transparent and open. Decentralization should be based on a transparent dialogue between the central authorities, local self-government bodies, and civil society institutions.

Keywords: transparency, local self-government body, public administration, decentralization.

Вступ

Постановка проблеми. Реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [2], «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [3], «Про засади державної регуляторної політики» від 5 січня 2015 року [4] потребує транспарентності децентралізації публічної влади.

Транспарентність є однією із системоутворюючих категорій децентралізації публічної влади. Відкритість та прозорість у взаємовідносинах між органами центральної влади та місцевого самоврядування є запорукою вироблення інноваційного підходу до автономії, спроможності та фінансової незалежності територіальних громад, знаходження балансу між такими органами. Зазначене вказує на доцільність конкретизації місця та ролі транспарентності у децентралізації публічної влади.

Досягнення поставленої мети потребує системного підходу. Адже в основу реалізації реформи органів публічної влади та децентралізації закладаються історичні передумови становлення місцевого самоврядування, форма державного устрою України та особливості соціально-економічному розвитку держави.

Історичний розвиток публічної влади, місцевого самоврядування в Україні включає тривалий радянський період, який обумовив значне відставання від розвинених європейських країн у впровадженні транспарентності органів публічної влади, прав та спроможностей органів місцевого самоврядування здійснювати належне адміністрування, надавати адміністративні послуги, задовольняти економічні, соціальні потреби територіальних громад.

Стан наукової розробки теми. Питання децентралізації досліджували О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик [5], А.Ф. Ткачук [6], О.В. Скрипнюк [7], А.В. Цабека [8].

Проте, незважаючи на активний науковий і громадський дискурс щодо децентралізації, для українського суспільства є недостатньо відкритим сам процес децентралізації та його транспарентність. Тому потребує конкретизації транспарентність децентралізаційних процесів з врахуванням історичних передумов, необхідності впровадження Угоди про асоціацію з ЄС, передового наукового досвіду, що є метою статті.

Результати

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року передбачає автономію місцевого самоврядування [9].

Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1].

Аналіз національного законодавства вказує на часткову імплементацію основоположних європейських принципів децентралізації органів публічної влади у частині транспарентності, незважаючи на те, що Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році.

Основою транспарентності децентралізації є відкритий та зрозумілий принцип розподілу влади та розмежування повноважень з системою стримувань та противаг. Потрібно на належному рівні сконцентрувати публічно-владні повноваження у кожній інституції та передати на рівень територіальних громад сервісні, бюджетні, соціальні, податкові повноваження для їх оптимального розвитку. Адже значна частина функцій з публічного адміністрування покладається саме на органи місцевого самоврядування. У той же час, інституції громадянського суспільства отримують реальні можливості впливати на органи місцевого самоврядування, сигналізувати про необхідність задоволення певних соціальних потреб. Транспарентність у сфері децентралізації дозволяє територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення, впливати на рішення органів місцевого самоврядування, розподіляти відповідальність за результати такої діяльності.

Транспарентність передбачає, що на рівні територіальної громади суб'єктами реалізації публічних повноважень є не тільки органи місцевого самоврядування, а й громадські об'єднання, комунальні підприємства, установи, саморегульовані організації з делегованими повноваженнями.

Тобто є недоцільним ототожнення децентралізації виключно з передачею низки повноважень на рівень органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі сформовано концепцію сервісної соціально-орієнтованої держави. Сутністю такої держави є задоволення потреб громадян. Фактично, держава стає стороною соціального договору та бере на себе зобов'язання.

Ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» зазначено поняття договору про співробітництво та співробітництва територіальних громад. Формами співробітництва є: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій

комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ст. 4 Закону) [3]. Відповідно до Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2022 року зареєстровано 845 договорів [10].

Модель транспарентної децентралізації у своїй основі відображає кооперативний режим організації публічної влади. Зазначений режим виник у 40-х роках ХХ сторіччя у англосаксонських державах як наслідок впровадження Нового Курсу Ф. Рузвельта [11, 12]. В основу кооперативного режиму закладено механізм створення суспільства на підставі укладення договорів та угод про співпрацю. Кооперативний режим передбачає відсутність централізованого управління, децентралізовану державу, відсутність жорсткої вертикалі ієрархії.

У Німеччині під корпоративним режимом розуміється порядок взаємодії союзу та земель, заснований на координації взаємної діяльності. Він функціонує у формі постійних (не рідше одного разу на рік) конференцій прем'єр-міністрів і відповідних міністрів земель федерації, під час яких розробляються спільні постанови, програми та інші акти, спрямовані на рішення найбільш складних і актуальних проблем.

Такий режим передбачає не тільки принцип незалежності гілок влади, але й налагодження партнерських відносин всередині державного механізму. Організація публічної влади доповнюється необхідністю консенсусу при вирішенні питань розподілу повноважень і відповідальності за результатами діяльності. Для унітарних держав кооперативний режим передбачає регіоналізацію адміністративно-територіальних одиниць та надання їм певної автономії без ознак суверенітету.

Складовою транспарентності децентралізації є також ступінь готовності громадянського суспільства здійснювати ефективний контроль.

На міжнародному рівні ідеї транспарентної децентралізованої держави було закріплено Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985 року.

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Основними такими стандартами є гарантування невід'ємного права територіальної спільноти на самостійне вирішення власних справ; непорушність територіальних кордонів територіальної спільноти; організаційна, матеріальна, кадрова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своєї діяльності; мінімізований оптимальний вплив держави на процеси, що відбуваються на місцевому рівні виключно у межах закону; судовий захист прав органів територіальної спільноти [13].

Таким чином, децентралізація повинна супроводжуватися транспарентним процесом з перерозподілом централізованих владних повноважень з урахуванням соціальних, економічних та політичних передумов.

Соціальною передумовою транспарентності децентралізації є розуміння суспільством необхідності процесу оптимізації системи публічної влади, яке втілюється шляхом численних законодавчих та інших нормативних актів, що розрізнено приймаються компетентними органами.

Економічною передумовою транспарентності децентралізації є соціально орієнтована ринкова економіка; матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування (право встановлювати місцеві податки і збори, управляти майном комунальної форми власності, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролювати їх виконання, отримувати

фінансову підтримку від держави - ст.ст. 142, 143 Конституції України); реальна автономія місцевих бюджетів.

Процес децентралізації публічної влади має наступні складові: юридичний, владний та адміністративно-територіальний. Всі із зазначених процесів повинні бути відкритими для суспільства.

Юридична складова передбачає наявність відповідної правової основи децентралізації. Це може бути: закріплення в законодавстві функцій і повноважень органів місцевого самоврядування; делегування повноважень (законодавчо - постійно, на певний строк, одноразово); проведення передачі якихось функцій і повноважень в порядку експерименту. Крім того, в децентралізації можна виділити такі елементи, як правовий механізм, контроль і нагляд, відповідальність, компетенція та ін. Передача функцій і повноважень може стосуватися будь-якої сфери діяльності органів місцевого самоврядування [14].

Правові засади децентралізації ґрунтуються на положеннях ст. ст. 5, 7 і 38 Конституції України, які встановлюють, що 1) народ здійснює державну владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5); 2) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); 3) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Ст. 92 Конституції України містить положення про те, що засади місцевого самоврядування визначаються тільки законом, основним серед яких є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі інші законодавчі акти. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Суттєвими положеннями Конституції та законодавства України є закріплення основ місцевого самоврядування (власності і фінансів), відносин держави і місцевого самоврядування (участь держави у формуванні доходів та ін.), захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку, системи місцевого самоврядування, делегування повноважень та ін. В функціональному аспекті роль держави щодо місцевого самоврядування зводиться до наступного: держава створює конституційну та законодавчу основу організації і діяльності місцевого самоврядування і його органів; наділяє органи місцевого самоврядування власною компетенцією; забезпечує створення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування (передає йому у власність об'єкти комунальної власності, встановлює законодавчі основи володіння, користування і розпорядження ними, визначає законом основи фінансових відносин в системі місцевого самоврядування і наділяє його власною фінансовою базою); здійснює контроль і нагляд за діяльністю місцевого самоврядування і його органів; організовує взаємодію місцевого самоврядування і його органів із органами державної виконавчої влади; забезпечує судовий захист прав місцевого самоврядування; в особі своїх органів залучає місцеве самоврядування та його органи до участі в управлінні державою і виконання суспільних справ (в т.ч. шляхом делегованих повноважень); визначає гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Владна складова передбачає делегування низки повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, саморегульованим організаціям.

Адміністративно-територіальний аспект реалізовується шляхом створення об'єднаних територіальних громад. Закон України «Про добровільне об'єднання громад» передбачає реалізацію адміністративно-територіальної складової реформи.

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність широкого розуміння децентралізації як комплексного процесу, який включає: питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати; механізм передачі владних повноважень;

механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи [15].

Зокрема, В.І. Козак [16], Р. Шейко також вказують на комплексність децентралізації як певного процесу [17]. В.І. Козак вказує на доцільність розширення ролі неурядових інституцій. Р. Шейко виокремлює різні види децентралізації, виходячи зі ступеня втілення: деволюцію, делеговані повноваження та деконцентрацію. Перший тип передбачає найбільш сильний рівень децентралізації з передачею усіх повноважень на місцевий рівень. Другий тип передбачає помірний рівень децентралізації з контролем делегованих повноважень центральними органами влади. Останній тип передбачає найменший ступінь децентралізації з передачею лише окремих функцій адміністрування.

Змістовно децентралізація спрямована на транспарентність органів публічної влади, розподіл відповідальності відповідно до виконуваних повноважень, забезпечення демократичних процедур, прав людини та громадянина, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

При визначенні змістовного наповнення децентралізації слід враховувати і можливі негативні наслідки. Зокрема, слід погодитися з точкою зору О. Скрипнюк. Автор вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема: – поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах; – посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад; – небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [18].

Без належного виділення фаз та стадій процесу децентралізації публічної влади, а також у випадку його невідповідності своїм принципам, держава, яка прагне оптимізувати свою систему публічної влади, має загрозу зіткнутися з розбалансованістю системи публічної влади, що може знайти прояв в узурпації однією з гілок влади більшості повноважень, що, у свою чергу, призведе до встановлення недемократичного режиму правління.

Для усунення негативних наслідків є запровадження балансу публічної влади, під яким розуміється така її організація, завдяки якій відбувається розподіл владного навантаження з центрального на нижчі її рівні без заподіяння шкоди суспільним та державним інтересам.

Висновки

Таким чином, аналізуючи проблематику транспарентності процесу децентралізації публічної влади, слід зазначити, що такий процес характеризується особливим значенням та статусом інституту місцевого самоврядування, який, фактично, відповідає за трансформацію централізованого стану публічної влади до децентралізованого. Така трансформація повинна бути прозорою та відкритою. В основі децентралізації повинен бути закладений транспарентний діалог між органами центральної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
4. Про засади державної регуляторної політики: Закон України від 5 січня 2015 року № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
6. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.
7. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія і практика. Віче. 2015. №12. С.22-24.
8. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081. Суми, 2020. 215 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
10. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад Міністерства розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr/>
11. Несененко П. Некоторые аспекты развития собственности в современных условиях. Экономика Украины. 1994. №9. с. 35 - 42.
12. Lutz D. The origin of American Constitutionalism. Baton Rouge. Louisiana State University Press. 1988. 552 p.
13. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування (за ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В. В.) К. Видавництво Ради Європи. 2000. 92 с.
14. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення. Бюлетень Міністерства юстиції України. № 4(66). 2007. С. 213-217.
15. Квітка С. А. Місцеве самоврядування: навч. посіб. 2-ге вид., допов. Донецьк: ДРІДУ НАДУ. 2004. 108 с.
16. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначення децентралізації як явища. Державне будівництво. 2017. № 1. С. 1-12.
17. Шейко Р. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб'єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми. СОЦІОПРОСТІР: міждисциплінарний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи. 2011. № 1 (2). С. 29-32.
18. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче: громадськополітичний і теоретичний журнал. 2015. № 12. С. 22-24.