

International and Comparative Law. Vol. 20. P. 561–606. P. 590.

16. Kodeks povedeniya Mezhdunarodnogo dvizheniya Krasnogo Kresta i Krasnogo Polumesyaca i NPO pri osushestvlenii operacij pomoshi v sluchae stihijnyh bedstvij i katastrof [Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief Operations]. Mezhdunarodnyj zhurnal Krasnogo Kresta. 1996. № 8. S. 118–127. [in Rus.].

17. Porter T. The partiality of humanitarian assistance – Kosovo in comparative perspective. Journal of humanitarian Assistance. URL: <http://www.jha.ac/articles/a057.htm>

18. International Non–Governmental Organizations: Lindblom A. K. Legal Status of Non Governmental Organizations in International Law. 2001. P. 46.

19. Benton L. A., Ware G. T. Haiti: a Case Study of the International Response and the Efficacy of Nongovernmental Organizations in the Crisis. Emory International Law Review. P. 851–934.

20. Report of the Office of Internal Oversight Services on the In–depth Evaluation of the Department of Humanitarian Affairs. UN Doc. E/AC. 51/1997/3.

ABSTRACT

Yuliya Lebedieva. On the issue of financing non-governmental human rights organizations: international legal aspect. In the article considers some international legal aspects of NGO funding and outlines some problems that arise as a result of the functioning of these organizations and have not yet been resolved. The author notes that despite the significant scientific interest in the functioning and prospects of NGO development, some international legal aspects of their funding have not yet found proper legal consolidation and agreed doctrinal interpretation. In addition, the activities of NGOs provoke a mixed reaction from government agencies and certain segments of society. Therefore, the study of some features of NGO funding as subjects of international human rights activities, the author considers relevant, both in theoretical and practical terms.

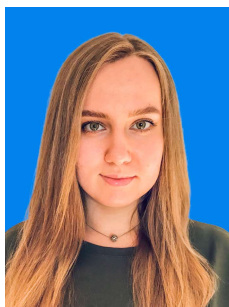
The author emphasizes that in addition to the negative impact of the established restrictions, there are urgent grounds for its implementation within the relevant legal regulation. One of the reasons for the emergence of mistrust and conflict situations in which NGOs are a party is the insufficient state of settlement of the legal status of the latter.

The article states that the financial status of many NGOs is not transparent enough, as a result, some of them compete for government contracts and funds, which creates a risk of losing autonomy and independence, casts doubt on the impartial implementation of their missions.

Keywords: *non-governmental human rights organizations, international non-governmental human rights organizations, human rights activities, funding of non-governmental human rights organizations, human rights organizations.*

УДК 342.5

DOI 10.31733/2078-3566-2021-2-66-70



Катерина МАЛЮК®

викладач

(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти децентралізації як фундаменту становлення органів місцевого самоврядування в Україні. Доведено важливість запровадження реформи децентралізації влади на шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, децентралізація влади, роль децентралізації в органах місцевого самоврядування, держава, демократія, демократичне управління, громадянське суспільство.*

© Малюк К. В., 2021

katerina.v.maluk@gmail.com

Постановка проблеми. Діяльність місцевого самоврядування в умовах децентралізації є на сьогодні одним із пріоритетних напрямків в Україні, які потребують реформування, оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи органів місцевого самоврядування визначають нові умови реалізації децентралізації.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити наступних: О. В. Батанов, Т. М. Барановська, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, П. В. Діхтієвський, С. І. Джумурат, І. В. Дробуш, Я. В. Журавель, В. М. Кампо, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. В. Кравченко, О. В. Кузьменко, П. М. Любченко, І. Л. Охоцький, С. В. Шевчук та ін. Проте щодо згаданої теми досі виникають питання та суперечки, які необхідно вирішувати.

Тому, з урахуванням вищевказаного, метою статті є аналіз теоретичних засад та основних напрямів децентралізації в органах місцевого самоврядування, реформування й децентралізації влади в Україні, яка полягає в перерозподілі функцій і повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у процесі реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке є важливим елементом кожної правової системи суспільства. Стратегічними державними заходами, реалізація яких дасть змогу вийти місцевому самоврядуванню України на якісно вищий рівень є схвалення та виконання основ Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, що сприятиме наданню високоякісних та доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволенню інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодженню інтересів держави та територіальних громад [2, с. 244–245].

Міське самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів державної влади, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

В. В. Кравченко і М. В. Пітцик у своїх дослідженнях визначають орган місцевого самоврядування у структурно-організаційному плані як «певним чином організований колектив людей, який характеризується певними органоутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо» [9, с. 188].

У свою чергу, історія країни, яка обрала шлях децентралізації є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно, сталий погляд на децентралізацію як на процес, у межах якого в централізованій державі утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування, потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту та, відповідно до цього, пошук нових можливостей досягнення мети.

Роль децентралізації у процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій органів центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування.

Багато праць питанню децентралізації присвятив Ж. Ведель, який дослідив децентралізацію з усіх аспектів. Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [3, с. 392].

На думку Ж. Венделя, децентралізація сприяє росту підзвітності органів місцевого самоврядування в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональної і місцевої економіки.

На думку М. В. Пітцик, одним із найважливіших напрямів конституційної та адміністративної модернізації суспільного ладу України є децентралізація публічної влади відповідно до європейських правових стандартів. Таке твердження ґрунтується на декількох позиціях. [9]

По-перше, посилення локальної демократії, реальних можливостей територіальних

громад та сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних способів забезпечення прав та свобод людини, дотримання балансу між соціальними групами, а також добробуту соціуму загалом, що знаходить свій прояв як у процесах децентралізації, так і у формі муніципалізації публічно-владних відносин [10, с. 4].

По-друге, як показує досвід розвинутих правових держав з усталеними правовими системами, надання регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації є наслідком створення ефективної моделі публічного управління, що поєднує державний, регіональний та муніципальний рівень вирішення єдиних суспільно важливих завдань.

По-третє, враховуючи стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу, слід зважати на виняткову важливість імплементації європейських стандартів децентралізації державної влади та інституціонального, функціонального, бюджетно-фінансового та матеріально-технічного посилення ролі місцевого самоврядування у конституційно-правовій системі держави й суспільства. Крім того, необхідно також наголосити на проблемній військово-політичній ситуації, що склалася внаслідок іноземної збройної агресії в окремих районах Луганської і Донецької областей, а також Автономній Республіці Крим. Одним із важливих кроків щодо недопущення подібних ситуацій у майбутньому є проведення конституційної модернізації суспільних відносин, реалізація широкого комплексу політико-правових реформ, одним із головних напрямів яких є створення об'єднаних місцевих громад із розширеними реальними можливостями щодо вирішення питань місцевого значення [10, с. 5].

Таким чином, основним напрямком реформування стала децентралізація, адже саме цей процес сприяє незалежній та ефективній діяльності органів місцевого самоврядування.

У юридичній літературі зазначається, що децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організації при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [6].

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що одночасно зберігає єдність держави та її інститутів при цьому розширює можливості місцевого самоврядування. Вона має на меті активувати населення для забезпечення власних потреб, звужити сферу державного впливу на суспільство, зменшити видатки на утримання держапарату. Даний процес сприяє прямому народовладдю, адже передбачає передачу управління ряду справ локального рівня безпосередньо в руки заінтересованих осіб. Отже, можемо зазначити, що децентралізація сприяє побудові громадянського суспільства, до якого ми так прагнемо.

Важливим принципом децентралізації є принцип субсидіарності. Відповідно до даного принципу, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які наближені до людей, і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим та найменш затратним. Як зазначає Н. О. Чудик, держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору [5, с. 79].

Формування механізму раціоналізованого управління місцевими справами покликане, перш за все, неузгодженістю в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблематикою форм і методів управлінської діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів. Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їх управлінської діяльності покликане об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина [7, с. 11].

Ще одним актуальним питанням процесу децентралізації є фінансування. На сьогодні більшість сільських рад є дотаційними, тобто вони не в змозі самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними. Щоб стимулювати об'єднання територіальних громад, доцільно передбачити державну підтримку, розмір якої має бути пропорційним до розміру новоствореної громади. Законодавством передбачено перехід на прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Так, до місцевих бюджетів буде спрямовуватися: 60% податку на доходи фізичних осіб; 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з продажу підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток юридичних осіб; 100% податку на майно [2].

Ще одним «китом», на якому тримається децентралізація, є повноваження органів місцевого самоврядування [8, с.117].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної

організації влади в Україні, повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [1].

О. Скрипнюк 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 [4, с. 24].

Висновки. Аналізуючи вищесказане, можна дійти до висновку, що децентралізація для органів місцевого самоврядування відкриває значні можливості для самостійного забезпечення їхньої діяльності при вирішенні питань місцевого життя, зокрема, підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Дослідження зазначеної проблеми потребує уточнення та деталізації питання надання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування задля їх ефективного функціонування. Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату.

Так, наслідком реформи децентралізації влади в Україні, попри труднощі, які виникають у процесі її впровадження, має стати формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад та активне залучення громадян у політичне життя країни. Впровадження децентралізації в органах місцевого самоврядування сприятиме посиленню демократії в державі та формуванню громадянського суспільства.

У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі у відповідності законодавчо визначеної процедури з власними органами самоврядування, у тому числі, виконавчими органами. Реформування має сприяти покращенню життя українських громадян, а також розбудові правової, сучасної, ефективної та, найголовніше, – конкурентоспроможної європейської держави.

Список використаних джерел

1. Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01. 04. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
2. Глушенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04
3. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/uazt_2016_1_4.
4. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. 2015. № 12. С. 22–24. URL: www.viche.info.
5. Чудик Н. О. Децентралізація влади – шлях до народовладдя. Актуальні проблеми правознавства. 2016. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл. 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>.
7. Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України... : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.
8. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2000. 20 с.
9. Кравченко В. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ : Атіка. 2003. 672 с.
10. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Держ ВНЗ «Ужгород. нац. унт» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2016. 17 с.

Надійшла до редакції 09.06.2021

References

1. Kontsepsiya reformy mistsevoho samovryaduvannya i terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [The concept of reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine] : rozporiadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01. 04. 2014 r. № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> [in Ukr].
2. Hlushchenko, Yu. Mistseve samovryaduvannya v Ukraini: problemy rozvytku ta finansovoho zabezpechennya [Local self-government in Ukraine: problems of development and financial support]. Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya.. 2015. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04 [in Ukr].
3. Kregul, Yu. (2016) Reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini. [Reforming local self-government in Ukraine]. Zovnishnya torhivlya: ekonomika, finansy, pravo. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/uazt_2016_1_4. [in Ukr].
4. Skrypniuk, O. (2015) Detsentralizatsiya vlady yak chynnyk zabezpechennya stabil'nosti konstytutsiynoho ladu: teoriya y praktyka [Decentralization of power as a factor in ensuring the stability of the constitutional order: theory and practice]. Viche. № 12. S. 22–24. URL: www.viche.info. [in Ukr].
5. Chudyk, N.O. (2016) Detsentralizatsiya vlady – shlyakh do narodovladdya. [Decentralization of power – the path to democracy]. Aktual'ni problemy pravoznavstva. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>. [in Ukr].
6. Yurydychna entsyklopediya [Legal encyclopedia]: v 6 t. / redkol.: YU. S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. K.: Ukr. entsykl. 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>. [in Ukr].
7. Buchynska, A. Yo. (2014) Administratyvno-pravovi zasady diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya za zakonodavstvom Ukrainy [Administrative and legal principles of local government under the laws of Ukraine]: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv. 20 s. [in Ukr].
8. Batanov, O. (2000) Funktsiyi terytorial'nykh hromad yak sub'yektiv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Functions of territorial communities as subjects of local self-government in Ukraine] : avtoref. dys. ...kand. yuryd. nauk. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrainy. 2000. 20 s. [in Ukr].
9. Kravchenko, V. V. (2003) Munitsypal'ne pravo Ukrainy [Municipal law of Ukraine]: navch. posib. Kyiv : Atika. 2003. 672 s. [in Ukr].
10. Kalinkin, A. S. (2016) Konstytutsiyna reforma u sferi detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady: problemy teorii ta praktyky [Constitutional reform in the field of decentralization of state power: problems of theory and practice] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Derzh VNZ «Uzhhorod. nats. unt» M-va osvity i nauky Ukrainy. Uzhhorod, 2016. 17 s. [in Ukr].

ABSTRACT

Kateryna Malyuk. Decentralization in self-government bodies. The article analyzes the theoretical and practical aspects of decentralization as a foundation for the formation of local governments in Ukraine. The importance of introducing the reform of decentralization of power on the path of development of Ukraine as a democratic, social, legal state is proved.

The activity of local self-government in the conditions of decentralization is currently a priority among the reforms in Ukraine, as new trends in state building of our country, formation of civil society institutions, optimization of the system of local self-government determine new conditions for decentralization. Traditionally, a constant view of decentralization as a process in which independent units that form the bearers of local self-government are formed in a centralized state requires the development of new approaches to the analysis of its content and, accordingly, the search for new opportunities to achieve the goal. The role of decentralization in the formation of the institution of local self-government is crucial. After all, decentralization is a kind of management system, in which part of the functions of central government is transferred to local governments. Decentralization is one of the forms of democracy development, which at the same time preserves the unity of the state and its institutions while expanding the possibilities of local self-government. It aims to activate the population to meet their own needs, to narrow the sphere of state influence on society, to reduce expenditures on the maintenance of the state apparatus. This process promotes direct democracy, as it involves the transfer of control of a number of local affairs directly into the hands of stakeholders. Thus, we can say that decentralization helps to build the civil society we so strive for.

As a result of local government reform and decentralization of power, the basis of the new system of local self-government should be united territorial communities, which are formed on a voluntary basis in accordance with the statutory procedure with their own self-government bodies, including executive bodies. The reform should help improve the lives of Ukrainian citizens, as well as build a legal, modern, efficient and, most importantly, competitive European state.

Keywords: *decentralization of power, state, democracy, democratic governance, civic society, local selfgovernment.*