

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Баранов С. О.

У статті розглянуто основні концептуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні, реформування територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: регіональна політика, децентралізація влади, місцеве самоврядування, територіальна організація влади, реформування місцевого самоврядування.

В статье рассмотрены основные концептуальные проблемы децентрализации публичной власти в Украине, реформирования территориального устройства и системы местного самоуправления.

Ключевые слова: региональная политика, децентрализация власти, местное самоуправление, территориальная организация власти, реформирование местного самоуправления.

In the article the basic conceptual problems of the decentralization of public authority in Ukraine, the reform of the territorial structure and the system of local self-government are considered.

Keywords: regional policy, decentralization of power, local government, territorial organization of power, reform of local self-government.

Вступ. З часу проголошення незалежності Україною однією з головних проблем розвитку нашої державності була і залишається проблема децентралізації публічної влади. Аналіз розвитку сучасної держави й демократичного суспільства свідчить, що побудова соціальної, правової, демократичної держави неможливі без формування ефективної системи публічного адміністрування, основу якого будуть складати органи місцевого самоврядування та територіальні громади.

На сьогоднішній день є очевидним, що подальший розвиток державної регіональної політики, децентралізації влади в Україні пов'язані з удосконаленням механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, координації їхньої діяльності та посилення відповідальності у процесі реалізації ними їхніх завдань та функцій.

Актуальність дослідження. Насьогодні децентралізація влади є актуальною проблемою державотворення в Україні. Вже тривалий час значна частина навчених та практиків-управлінців визнають вичерпаність моделі управління, вибудованої у 1990-х роках. Незважаючи на це, а також на ухвалення у першому читанні проекту змін до Конституції в частині децентралізації, проблема децентралізації публічної влади не стала близькою до свого вирішення.

Мета даної роботи полягає у науково-теоретичному аналізі сучасного стану децентралізації державної влади, відокремленні її основних проблем, визначенні ролі децентралізації в сучасних умовах для вироблення шляхів подальшої децентралізації та удосконалення публічної влади в Україні.

Ступінь дослідження проблеми. У сфері наукових досліджень загальні проблеми розвитку громадянського суспільства достатньо широко представлені у наукових дослідженнях та наукових публікаціях соціологів, політологів, юристів тощо. Слід відзначити, що питання децентралізації публічної влади було предметом дослідження багатьох зарубіжних вчених: Х.Вольмана, Ф.Тудора,

Х.Фрежа, Р. Ебея, Х.Зоу та ін. Серед вітчизняних дослідників варто зазначити таких: В.Б.Авер'янова, І.П.Бутка, І.В.Гнидюка, І.А.Грицяка, О.В.Зайчука, М.І.Корнієнка, В.В.Копейчикова, В.В.Кравченка, А.С.Матвієнка, А.О.Селіванова, Ю.С.Шемшученка. Але, враховуючи багатогранність теми, певні її аспекти ще залишаються за межами наукових досліджень та потребують свого подальшого вивчення.

Постановка проблеми. Сьогодні, наявна територіальна організація публічної влади в Україні ще характеризується надмірною централізацією державних функцій, що негативно позначається на розвитку регіонів, адже державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Проблеми, пов'язані з функціонуванням діючого адміністративно-територіального устрою України і самої системи місцевого самоврядування останнім часом стали очевидними. Недоліки правового регулювання призвели до дублювання і конкуренції повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Однак слід відзначити, що останнім часом парадигма державного управління в цілому та уявлення про роль держави в управлінських процесах зазнали суттєвої трансформації: відмова від централізованого державного управління та фактична руйнація економічної системи створили передумови для формування нової моделі публічного управління. Тривалі економічні кризи та неспроможність держави погашати фінансову та соціальну заборгованість перед населенням обумовили вибір децентралізованої моделі державного управління, яка полягає в перерозподілі повноважень і фінансових ресурсів між урядом та органами місцевого самоврядування на користь останніх.

За останні три роки в Україні за рахунок проявів громадської самоорганізації населення, вже склалися необхідні передумови для початку розгортання діяльності із залучення соціальних ресурсів громадянського суспільства до процесів реформування суспільства та забезпечення його розвитку, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях.

На сьогоднішній день, в Україні з'явилася доволі велика кількість нових інститутів громадянського суспільства (об'єднань громадян, волонтерських рухів), до складу яких входять в тому числі і висококваліфіковані спеціалісти в тих чи інших галузях. Також зростає рівень довіри та підтримка діяльності громадського сектору з боку державної влади, бізнесу та населення.

Курс на децентралізацію державного управління окреслює чималі перспективи розвитку України, проте він пов'язаний також із певними проблемами, а саме: з відсутністю сучасної конституційної та нормативно-правової бази як на загальнодержавному так на регіональному рівнях; з проявами ослаблення інститутів державної влади та законності; знаходженням країни у стані неоголошеної війни; фінансово-економічною кризою; наявністю ризиків розширення сепаратистських рухів та федеративних настроїв серед регіональних еліт; проявами тотальної корупції на усіх рівнях державного управління та відсутністю заходів ефективно їй протидії; неготовністю центральних органів влади та неспроможністю органів місцевого самоврядування вирішувати нагальні завдання з децентралізації влади; з проявами обмежень адміністративних можливостей місцевих органів самоврядування; відсутністю правових і організаційних

Баранов С.О., 2017

механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; відсутністю необхідної кількості нового якісного кадрового потенціалу; наявністю значних регіональних соціальних, економічних, фінансових, трудових, ресурсних диспропорцій.

Сьогодні є актуальною потреба в знаннях з питань децентралізації влади як у контексті сучасної конституційної реформи, так і євроінтеграційних процесів, важливим суб'єктом яких поступово стає Україна. Особливо ця протрєба проявилася в країні у 2014 році після звершення Революції гідності і наступних політичних процесів, які були пов'язані з сепаратистськими проявами у Криму та на Сході України, а також з зовнішньою агресією з боку Росії.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, важливою складовою нашого дослідження є визначення категорійного апарату теми, для цього необхідно встановити зміст самого поняття «децентралізації публічної влади». В «Енциклопедії державного управління» надається наступне визначення децентралізації публічної влади як «самостійності у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. На практиці виявляється як передавання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» [1, с. 167].

За визначенням, яке надається у «Вікіпедії» (електронній енциклопедії) «децентралізація - це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною - переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною - шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів» [2].

За визначенням «Великого тлумачного словника сучасної української мови» - це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [3, с. 241].

В останні роки, термін «децентралізація» міцно закріпився в юридичному лексиконі як науковців в галузі економічних і суспільних наук, так і представників усіх рівнів державного управління, хоча даному терміну передували терміни «регіональна політика».

Реформа місцевого самоврядування історично стала однією з найбільш очікуваних і затребуваних суспільством змін. Сьогодні, в питання вибору моделі децентралізації істотні корективи вносить прецедент з анексією Криму з боку Росії і спроба формування квазі-державних утворень на базі самопроголошених ДНР і ЛНР. Як свідчать ці події, саме органи місцевого самоврядування можуть виявитися тією «слабкою ланкою», через яку може розгорнутися криза державності.

У світлі цих подій, питання передачі більших повноважень на місця, частиною українських політиків і експертів стало сприйматися як реальна загроза цілісності країни. Багато з них почали говорити про необхідність радикальної зміни пріоритетів щодо центральної і місцевої влади. В тому числі, про необхідність розширення повноважень Президента з контролю над діяльністю місцевого самоврядування. Децентралізація в цьому трактуванні стала сприйматися як передача на місця відповідальності за політичну, економічну, соціальну ситуації при посиленні контролю з боку Центру.

У той же час, прихильники децентралізації продовжують наполягати на необхідності передачі повноважень і фінансів на місцевий рівень. Вказуючи, в тому числі, на те, що реформа самоврядування є одним з базових умов подолання конфлікту на Сході. А формування відповідальної і повноважної влади на місцях може стати дієвим запобіжником від виникнення подібних конфліктів у майбутньому.

На сьогоднішній день конфлікт між двома цими підходами залишається невирішеним. Причому проблема вибору стає дедалі гострішою. Відмовлятися від децентралізації здається ризикованим. Це може спровокувати чергове військове загострення на Донбасі і деморалізувати суспільство, а форсувати процес здається небезпечним у зв'язку з загрозою розростання сепаратистських настроїв [4].

Просуваючи сьогодні ідеї децентралізації, деякі вчені вказують на необхідність, по-перше, демократизації політичного життя, по-друге, підвищення самостійності регіональних спільнот у питаннях соціального, економічного життя тощо. По-третє, багато вчених та експертів розцінюють нинішню децентралізацію як відповідь на події на Сході України, як спробу зменшити потенціал сепаратистських рухів в інших регіонах. По-четверте, окремі вчені та аналітики вказують на децентралізацію як на наслідок Євромайдану, а саме - зростання ролі громадянського суспільства у політичному житті.

Ще однією причиною децентралізації називають стан бюджетних фінансів, неспроможність держави виконувати низку зобов'язань, таким чином вона нібито зацікавлена перекласти на регіони проблеми та відповідальність. Звісно, посадовцю вигідно скинути відповідальність на нижчі сходинки ієрархії. Але, слід відзначити, що нинішня влада не ставить на меті повне усунення від відповідальності даному процесі [5].

На нашу думку, відкладати питання проведення децентралізації на інший час є недоречним. У цьому випадку ризику втрати керованості будуть тільки рости, але і суспільне розчарування буде посилюватися. У цих умовах, на наш погляд, відповідь необхідно шукати не у відмові від децентралізації, а в підвищенні якості проведення реформ.

Для кращого розуміння змісту децентралізації та напрямів її запровадження в Україні, вважаємо за доцільне проаналізувати п'ять основних та необхідних кроків для проведення перетворень, які пропонуються урядом України. Крок перший - визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади (створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні).

Крок другий - розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади.

Крок третій - розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади: передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, виконавчій владі залишити тільки право контролю.

Крок четвертий - визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. Потрібно повністю реформувати бюджетну систему. Чітко визначити перелік центральних та місцевих податків та процедури формування бюджетів всіх рівнів. Усі місцеві бюджети отримають прямістосунки з державним. Отже, кошти до місцевої громади надходять стабільно. І витрати можна прогнозувати. Місцеві податки стають основою місцевого бюджету. А вже він прямо залежить від громади та її влади. Це мотивує владу громади до збору податків, а мешканців - до їх сплати. У місцевих бюджетах посиляться можливості,

що створить умови для розвитку місцевої економіки та надходження інвестицій; зникнуть адміністративні бар'єри для розвитку малого та середнього бізнесу в межах території громади; з'являться нові робочі місця; зростуть надходження до місцевого бюджету.

Крокп'ятий - зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже від самих мешканців залежить якість життя. Слід запровадити не лише відповідальність місцевого самоврядування за успішність своєї праці перед виборцями, але й перед державою - за законність. Реформа потрібна, аби українські громадяни могли обирати собі авторитетну місцеву владу. У неї будуть повноваження, досить ресурсів і відповідальність. А саме головне, децентралізація дасть шанс людям у різних містах і селах самим творити своє майбутнє [6].

Висновки. На основі проведеного аналізу існуючих підходів до реформування публічної влади в Україні, пропонується авторське бачення можливих шляхів децентралізації.

По - перше, внести зміни у Конституцію України та на підставі їх, розробити і прийняти нормативно-правові акти, які забезпечать правову регламентацію децентралізації публічної влади.

На конституційному рівні необхідно чітко та всебічно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності. Цим будуть створені оптимальні конституційно-правові умови для реалізації принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Треба посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому з посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим Законом «Про статус області та регіональне самоврядування».

У тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування - це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Така конституційна регламентація створювала б правові умови для формування в Україні муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі - на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі - на державну та муніципальну.

По-друге, необхідно перейти до повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях: від громадського до субрегіонального та регіонального. Сьогодні на практиці місцеве самоврядування, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів - областей і районів воно фактично має умовний характер. Ідеться про необхідність запровадження в Україні принципу повсюдності місцевого самоврядування.

По-третє, на рівні Конституції та окремих Законів доцільно визначитися зі статусом та колом питань місцевого значення, які в законодавстві та на практиці дістають своє втілення в конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування, і насамперед правах людини в конкретних сферах муніципального життя, а саме: реалізація владних повноважень, проведення виборів та місцевих референдумів, формування та розпорядження коштами місцевих бюджетів, розробка та реалізація регіональних економічних, соціальних, освіт-

ніх, культурних та інших програм та проектів.

По-четверте, на конституційному та законодавчому рівні доцільно визначити та закріпити статус асоціації місцевого самоврядування, надати їм право законодавчої ініціативи. Європейський досвід свідчить, що асоціації місцевих влад є активними та ефективними учасниками законодавчого процесу у сфері місцевого самоврядування, що мають серйозний вплив на стан державної регіональної політики.

По-п'яте, розробити та запровадити у життя принципово нову систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого і регіонального самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту і соціального управління.

По-шосте, провести реалізацію заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури населення, пошуку нових форм залучення населення до вирішення питань місцевого значення через громадські слухання та інші форми без посередньої демократії, роз'яснення конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також засобів їх захисту, повноважень органів публічної влади, розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги громадянам.

На наш погляд, висловлені автором думки з аналізу стану децентралізації публічної влади в Україні та надані пропозиції можуть бути використані у проведенні наступних наукових досліджень з даної теми та у виробленні практичних заходів щодо проведення адміністративно-територіальної та муніципальної реформ в Україні.

Література

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 8. - 708. - с. 166.
2. Децентралізація, Вікіпедія: Децентралізація. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел [Текст]: 7-е видання - К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. - 1736 с.
4. Шемшученко Ю.С. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю.С. Шемшученко - Наукова бібліотека. - №12, червень 2015 - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.viche.info/journal>.
5. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Збірник наукових статей. [Текст] - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. - 413 с.
6. Гнидюк І.В., Гороховська Ю.І. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.В. Гнидюк, Ю.І. Гороховська
7. В чому головна проблема децентралізації в Україні - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.vgoru.org/index.php>

Баранов С.О.,
кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 21.01.2017