УДК 352.93

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ У 2014–2018 РОКАХ

MAIN PROBLEMS OF REPORTING DECENTRALIZATION IN UKRAINE 2014–2018

Корнєва О.В.,
кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Статтю присвячено дослідженню реформи децентралізації в Україні протягом усього періоду її проведення – 2014–2018 рр. Увагу зосереджено на основних проблемах, що сьогодні стоять на заваді реалізації наймасштабнішої реформи в Україні.
Ключові слова: децентралізація, реформа, успішні показники, проблеми, ризики.

Статья посвящена исследованию реформы децентрализации в Украине на протяжении всего периода ее проведения – 2014–2018 гг. Внимание сосредоточено на основных проблемах, препятствующих сегодня реализации самой масштабной реформы в Украине.
Ключевые слова: децентрализация, реформа, успешные показатели, проблемы, риски.

The article is devoted to the study of the decentralization reform in Ukraine throughout the whole period of its implementation – 2014–2018. Attention is focused on the main problems that impede the implementation of the most ambitious reform today.
Key words: decentralization, reform, successful indicators, problems, risks.

Постановка проблеми. Сьогодні однією з найуспішніших реформ в Україні по праву вважають реформу децентралізації. Наявні результати дають можливість стверджувати, що ми спостерігаємо підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, у пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані територіальні громади демонструють динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного, не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів й запобіганні нераціональним витратам.

За період проведення реформи із 2014 р. створено 705 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), а рекордсменом по Україні (60 ОТГ) є Дніпропетровщина. Попри свою успішність, реформа децентралізації стикається зі значними проблемами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Цим і зумовлена актуальність даної наукової статті.

Стан опрацювання. Питанням децентралізації присвячена ціла низка наукових публікацій, зокрема: Л. Василенко, О. Скрипнюка, Н. Мацедонської, Л. Клівїенко, а також публікації провідних експертів із децентралізації Р. Герцога й І. Лукері. Однак, попри цікавість вчених та експертів до цієї реформи, в основному вони звертають увагу на окремі викликих, але не наводять комплесного аналізу основних проблем, що є перепоною успішному втіленню реформи.

Метою статті є визначення основних нагальних проблем, що стоять на заваді здійсненню реформи децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації почалася в Україні 2104 р. Цьому передувало ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1] і низки інноваційних законів, зокрема: «Про співробітництво територіальних громад» [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], змін до Бюджетного та Податкового кодесів стосовно фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади.

Досвід закордонних країн дозволяє стверджувати, що під час визначення заходів щодо децентралізації необхідне врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади, оскільки передбачає передачу повноважень на ухвалення рішень із центрального на нижчі організаційні рівні. Реалізація зазначеного курсу має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України відповідно до стандартів і принципів країн розвинутої демократії [4].

Новостворені об'єднані територіальні громади беруть на себе всю відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території. Ефективність реалізації поставлених перед ОТГ задач є основним показником успішності даного об'єднання та реформи загалом.

Однак в умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація, на думку О. Скрипнюка, може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Він вважає, що це варто передбачити й бути готовими до таких викликів:

– поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв в окремих регіонах;

– посилення контролю за видатками та їхніми джерелами, обсягами сваволі чиновників та місцевих еліт, зростання незадоволення населення регіонів владою, зокрема центральною, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

– небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [5, с. 24].

У процесі втілення децентралізації в Україні сьогодні можна виокремити кілька основних проблем, що створюють певні ризики для її реалізації.

Однією з перших таких проблем, на яку треба звернути увагу, є проблема сприйняття реформи мешканцями об'єднаних територій. Через незрозумілу на самому початку інформаційну політику та відсутність роз'яснень щодо процесів децентралізації реформі опираються як жителі, так і районні державні адміністрації та місцеві ради. Пояснюється такий опір в основному тим, що будуть втрачені

робочі місця та повноваження, адже реформа передбачає переформатування органів місцевої влади та передачу повноважень громадам.

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації є неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління в ОТГ, райрадами та райдержадміністраціями.

Проблема фінансової децентралізації пов'язана зі збільшенням кількості ОТГ, особливо у 2016–2017 рр. Це не завжди супроводжується збільшенням субвенцій від держави на розвиток інфраструктури та суттєво зменшує мотивацію громад до об'єднання, особливо тих, які є «багатшими» від громад, що до них приєднуються.

Взагалі, на думку Н. Мацедонської, фінансова децентралізація сьогодні потребує суттєвого доопрацювання, оскільки нині міжбюджетне фінансування в країні має низку проблем, а саме:

– бюджетна децентралізація передбачає більш широкий спектр повноважень місцевих органів влади, ніж той, що зараз є в центральних органів влади України;

– неузгодженість між зобов'язаннями фінансування;

– місцеві органи влади не мають важелів і стимулів щодо збільшення надходжень до бюджетів, а також не мають права самостійно, прозоро, у повному обсязі здійснювати управління власними ресурсами;

– протягом тривалого часу система міжбюджетного фінансування розвивалася непередбачувано. Не було науково-методичних підходів до розрахунків, що впливало на управління бюджетами в напрямі планування та прогнозування;

– недосконала інституційна та правова база міжбюджетного фінансування не дає поштовху до розвитку інфраструктури регіонів і не сприяє забезпеченню суспільних благ [6].

Кінцевим результатом децентралізації має стати створення нової системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в основі якої повинна бути інституційна симетрія, що передбачає поєднання та взаємозв'язок економічних суб'єктів, які користуються суспільними благами, сплачують податки (несуть тягар витрат), і тих, хто самостійно ухвалює рішення про їх надання (місцеві органи влади).

Також серйозною проблемою сьогодні є суттєвий брак якісних кадрів, низька кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування. Це призводить до неготовності кадрів сприймати інновації, розробляти й ухвалювати ефективні управлінські рішення, до неефективного використання фінансових ресурсів та неможливості ефективно освоїти субвенції. Нездатність та небажання місцевих чиновників до сприйняття нових технологій розроблення управлінських рішень здебільшого пов'язані з недостатньою поінформованістю про можливості підвищення кваліфікації та програми, що зараз популярні і пропонуються закордонними та вітчизняними партнерами. У зв'язку із цим важливо залучати депутатів та чиновників ОТГ до таких програм.

Особливої уваги потребує проблема контролю держави за діяльністю місцевого самоврядування. В умовах бюджетної децентралізації наявна потреба в якісному контролі за здійсненням планування та використанням бюджетних коштів як із боку держави, так і з боку громадськості.

У ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено принципи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, але це зроблено так, щоб між наглядом і автономністю місцевих органів влади був максимальний баланс [7].

«Держава зобов'язана контролювати законність рішень громад. Це – європейська практика. І ця система має бути максимально зрозуміла. Краще, коли загальний нагляд здійснює один орган, а не десять чи двадцять. Коли учасників багато і нема єдиної системи, отримуємо хаос у державних інституціях, безпорадність і незахищеність місцевого самоврядування», – сказав під час обговорення професор Страсбурзького університету, експерт Ради Європи Робер Герцог [8].

На окрему увагу заслуговує стимулювання та посилення громадського контролю за місцевою владою, адже європейська практика демонструє суттєвий ефект такого контролю та підвищення зацікавленості в співпраці між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

Однією з останніх проблем, з якою сьогодні зіткнулися об'єднані територіальні громади, є опір самих органів державної влади, зокрема Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) й обласних державних адміністрацій (далі – ОДА), які заблокували в серпні 2018 р. вибори до 123 громад.

За словами експерта Реанімаційного пакету реформ І. Лукері, найбільша протидія децентралізації з боку ОДА спостерігається в Київській, Сумській, Закарпатській, Одеській областях. «Це чотири області, які фактично зупинили процес створення ОТГ у цих областях. У Київській області – це 16 ОТГ, у Сумській – 2 ОТГ, Одеська – 3 ОТГ, Закарпатська – 6 ОТГ. Усі ці ОТГ заблоковані на етапі надання облдержадміністраціями висновку щодо відповідності проектів рішень про об'єднання Конституції та законам України або на етапі направлення остаточних рішень громад про об'єднання до ЦВК щодо призначення перших виборів в ОТГ» [9].

Висновки. З огляду на зазначені вище особливості та виклики, що сьогодні стають на заваді реформі децентралізації в Україні, зауважимо, що окреслено лише найголовніші проблеми, проте є чимала низка ризиків, пов'язаних із регіональними особливостями, специфікою самих територіальних громад та інших чинників, що супроводжують здійснення реформи децентралізації. На нашу думку, приділення уваги вирішенню окреслених у статті шести основних проблем дозволить суттєво підвищити обізнаність щодо процесів децентралізації серед її суб'єктів та надасть реальну можливість усунення прогалин і вдосконалення правового забезпечення цих процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157–VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
4. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/28.pdf.
5. 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.
6. Мацедонська Н., Клівіденко Л. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження. Економіка і суспільство. 2017. № 8. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/103.pdf.
7. Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. Герцог Р. Жодних нових зобов'язань і жодних обмежень. URL: https://decentralization.gov.ua/news/9504.
9. Лукеря І. Частина ОДА і ЦВК заблокували вибори до ОТГ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2515619-centrviborckom-i-castina-oda-zablokuvali-decentralizaciu-ekspert.html.