

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ

REFORM OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE: REALIZATION STAGES

Шутова О.С.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена удосконаленню місцевого самоврядування у контексті реформи децентралізації влади, яка нині є актуальним та перспективним напрямом розвитку України. Розглянуто структурні зміни держави та перетворення у системі муніципального управління.

Ключові слова: реформа децентралізації, централізація влади, муніципальна влада, федералізм, федералізація, процес деконцентрації, процес деволюції.

Статья посвящена совершенствованию местного самоуправления в контексте реформы децентрализации власти, которая ныне является актуальным и перспективным направлением развития Украины. Рассмотрены структурные изменения государства и преобразования в системе муниципального управления.

Ключевые слова: реформа децентрализации, централизация власти, муниципальное управление, федерализм, федерализация, процесс деконцентрации, процесс деволюции.

The article is devoted to the process of improving local self-government in the context of the reform of decentralization of power, which is now an important and promising direction of development of our state. Considered changes and transformations in the structure of the state itself, as well as in the system of municipal government itself.

Key words: decentralization reform, centralization of power, municipal government, federalism, federalization, deconcentration process, devolution process.

Україна, підписавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, взяла на себе обов'язок розвитку місцевої демократії [1]. З 1997 р. Україна намагається реалізувати такий обов'язок та досягти цілей, визначених у цьому міжнародному акті. Важливим кроком на шляху реформування місцевого самоврядування стала розробка та подальше впровадження реформи децентралізації влади (Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні») [2]. Проте реалізація будь-якої реформи може мати не тільки позитивні, але й негативні наслідки. В цьому аспекті необхідно вказати на ознаки таких тенденцій децентралізації влади, як федералізація, деконцентрація та деволюція.

Конституційно-правове регулювання адміністративного устрою в аспекті реформи децентралізації розглядалося у працях вчених: Ю.П. Битяка, І.І. Бодрової, П.М. Любченко, С.Г. Сьєрогіної, В.М. Шаповала та інших. Треба звернути увагу на процеси, які йменуються в наукових колах як «федералізація», «деконцентрація» та «деволюція» (О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, А. Мельник, П. Остапенко, О.Г. Пухкал, О. Уварова та інші).

Метою статті є дослідження реформи децентралізації в Україні в сучасних умовах та встановлення етапів її реалізації.

Реформа місцевого самоврядування, яка є вельми актуальною в сучасних умовах розвитку України, вже почала запроваджуватись та реалізовуватись. Під час модернізації відносин між державними та місцевими органами використовується досвід європейських країн. Часом очікування від використання такого

досвіду є надмірними, а його застосування – гіперболізованим. Це може призвести до стану тотального контролю з боку державних органів влади чи, навпаки, абсолютних децентралізованих відносин влади. Місцеві ж органи влади можуть стати майже не обмеженими у сферах своєї діяльності (окрім як загальними принципами встановленими Конституцією України).

Реформа децентралізації влади в Україні має двовекторну основу. Перший вектор – це здійснення змін у структурі самої держави (державні процеси). Другий вектор – це перетворення у системі управління (між органами та посадовими особами). Різний ступінь взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з однієї сторони, та державними, з іншої, є важливим етапом на шляху встановлення оптимальної моделі взаємодії у галузі управління, правової, фінансової та контрольної сфери.

«Складовою частиною муніципальних реформ виступає й вдосконалення територіального устрою у напрямі оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць. Багатий досвід територіального реформування зарубіжних країн свідчить, що домінуючим напрямом виступає укрупнення муніципальних утворень, а також утворення міських метропольних зон у головних міських конгломератах» [4, с. 13]. Укрупнення муніципальних утворень було реалізовано саме через об'єднання територіальних громад. Законодавче закріплення цього процесу відображається у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5].

Укрупнення територіальних одиниць чи «посилення» влади регіонів може мати й негативну сторону. Негативною рисою такого перетворення може

статі вимога федералізації в окремих регіонах. Такий термин часто використовується та згадується як протиположний унітарному устрою України. Федералізація – це крайній ступінь передачі владних повноважень у регіони та децентралізація влади загалом.

У деяких країнах федералізм може мати негативні наслідки, що призводять до сепаратизму та розділення. За таких умов федералізація розглядається як принцип, що використовується задля радикальної децентралізації і навіть – можливості розпаду країни (яскравий приклад – Іспанія) [6, с. 249]. Цей процес може відбуватися у будь-якій країні світу. В Україні при цьому відсутня законодавча база для таких негативних процесів. Україна є унітарною державою, а її територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132 Конституції України). Систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції України).

Україна у здійсненні реформи децентралізації влади прагне зробити розвиненою та самостійною саме місцеву владу й посилити можливості територіальних громад, без надання їм якихось особливих статусів автономних утворень – як це передбачає за своєю ідеєю політична система будь-якої федерації.

Варто звернути увагу на процеси, які йменуються в наукових колах як «деконцентрація» та «деволюція» (Т. Забейворота, А. Калінкін О. Пухкал та інші) [3; 7; 8]. Визначення зазначених понять знаходиться різне ставлення й трактування з боку науковців. Так, деконцентрація – це так звана «перша ланка» на шляху до децентралізованої держави, старт передачі повноважень до місцевих органів влади, «розосередження» державної влади [3]. При цьому

певна ієрархічність залишається у формі можливого контролю з боку держави, встановлення необхідного звітування, функціонування представників виконавчої влади на місцевому рівні, що має змогу впливати на сферу управління.

Процес деволюції об'єднує такий рівень реформування та децентралізації державного управління, за якого органи та посадові особи місцевого самоврядування уповноважені реалізовувати власні управлінські функції й фінансові ресурси «автономно» від державних [3]. Це відбувається у межах правового поля, що встановлюється відповідними нормативно-правовими актами національного законодавства. Деволюція ефективна за умови високого рівня правової культури з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування й рівня демократії у державі. За наявності достатньої забезпеченості власної матеріальної бази та джерел доходів відповідної територіальної громади йдеться про повну фінансову самостійність.

Обидва явища є нероздільними, такими, що доповнюють один одного та можуть розглядатися як етапи на шляху до оптимальної децентралізації. Україна, обравши реформування власної системи місцевого самоврядування, брала для себе за приклад досвід європейських країн. Досвід ефективного реформування органів місцевого самоврядування (наприклад у Польщі) демонструє, що деволюція має домінувати (чого ще не досягнуто в Україні). Такого ефекту можна досягти, наприклад, у сфері фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

В Україні на сучасному етапі здійснення реформування органів місцевого самоврядування деконцентрація переважає над деволюцією. Впроваджуючи реформи, з огляду на усі події, які відбуваються на нашій території (окуповані території), варто унеможливити тенденції з федералізації країни. Тому важливим є знайти оптимальну модель реформи децентралізації, насамперед, у сфері управління та фінансової самостійності регіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіц. пер. Бюл. законодавства і юридичної практики України. 2002. № 10: місцеve самоврядування в Україні. С. 10–17.
2. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Офіційний вісник України. 2014. № 30. С. 18.
3. Пухкал О.Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України. Дата оновлення: 21.11.2018. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html
4. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування як ключовий напрям конституційної реформи в Україні. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доповіді та наукові повідомлення учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 р.). Х.: Право, 2016. 270 с.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. С. 734.
6. Уварова О.О. Децентрализиация и федерализация: соотношение понятий. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доповіді та наукові повідомлення учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 р.). Х.: Право, 2016. 270 с.
7. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: автор. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
8. Калінкін А.А. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автор. дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 20 с.