

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В ДЕРЖАВІ

DECENTRALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT AS A WAY OF PROVIDING STABILITY CONSTITUTIONAL ORDER IN STATE

Григаш Д.М.,
магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Коштура А.В.,
магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Купар Л.В.,
магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Палешник Л.І.,
магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена розгляду питань, що стосуються деяких проблем децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Досліджуються основні підходи щодо тлумачення визначення сутності поняття «децентралізація». Сучасний етап розвитку України потребує вдосконалення державного управління, зокрема адміністративно-територіального устрою, який має сприяти ефективному розвитку регіонів.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, деконцентрація, централізація, децентралізація влади.

Статья посвящена рассмотрению вопросов, касающихся некоторых проблем децентрализации местного самоуправления в Украине. Исследуются основные подходы и толкования к определению сущности понятия «децентрализация». Современный этап развития Украины нуждается в совершенствовании государственного управления, в частности административно-территориального устройства, который должен способствовать эффективному развитию регионов.

Ключевые слова: центральные и местные органы исполнительной власти, деконцентрация, централизация, децентрализация власти.

The article is devoted to consideration of issues relating to some of legal regulation problems decentralization of local government in Ukraine. The article defines basic approaches and definitions to essence «decentralization». The current stage of development of Ukraine needs to improve governance, in particular, administrative-territorial structure, which should facilitate efficient development of regions.

Key words: central executive power bodies, local power bodies, deconcentration, centralization, decentralization of power.

Актуальність теми. Сьогодні наша держава переживає час великих реформ. Події, які відбуваються в країні, мають вирішальне значення, як на світовій арені, так і для кожного українця.

Отже, що несуть за собою реформи в Україні? Звернемо увагу на повідомлення Президента України П. Порошенка на прес-конференції, в ході якої він представив свій план реформ України під назвою «Стратегія-2020». За словами Президента України П. Порошенка, він виділив головні пріоритети реформ: «антикорупційна реформа, оновлення влади та бюрократичного апарату, судова реформа, реформа правоохоронних органів, децентралізація, податкова реформа, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи безпеки та оборони».

Із зазначеного переліку хочемо виокремити саме реформу децентралізації. Для того, щоб зрозуміти сутність даного механізму, необхідно зрозуміти етимологічне значення самого терміну «децентралізація». За даними тлумачення словника сучасної української мови, термін «децентралізація» розуміється, як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, скасування або послаблення централізації [1, с. 121].

Виклад основного матеріалу. Теоретичну проблему децентралізації влади розглядали багато вітчизняних та новітніх науковців, такі як О.П. Рябенко, В.В. Кравченко, В.В. Карпенко. Також дослідженням цього питання займалися і в минулі роки. Так, до прикладу, у своїй праці Генрі Кебот Лодж «Історія народів» зазначав, що перський цар Дарій I (550–486 до н. е.) був майстром організації центра-

лізації та децентралізації. В цій же праці висвітлено, що система децентралізації Дарія I відрізняється від децентралізації в Стародавній Греції. Починаючи з 1980 року багато вчених писали про цикли централізації і децентралізації, а саме Стівен К. Сандерсон, Ілдіз Атас, Крістофер К. Чейз-Данн, Томас Д. Холл та інші.

В історії України термін децентралізація вперше згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [2].

На сьогоднішній лозунг децентралізації звучить чи не на кожному кроці. Актуальне визначення даного терміну надав український, спеціально створений сайт «Децентралізація влади», який трактував це поняття так: «Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування» [3].

Згадується термін децентралізація і в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2217а від 01.07.2015 р. «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади ...».

Отже, для продуктивного проведення децентралізації в нашій державі, ми пропонуємо звернутися за досвідом країн сусідів – Польщі, Швеції, Словаччини, Данії, яким вдалося здійснити докорінні перетворення в державі і спростувати діяльність публічної влади державних ор-

ганів та органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що реформи по децентралізації у вищезгаданих країнах відбувались не так вже легко. Якщо говорити про економічні реформи Польщі, то є цілий ряд недоліків, наприклад, забагато пільг, які створюють обхідні шляхи для уникнення податків. У 1989 році валовий внутрішній продукт Польщі був менший, ніж в Україні. До того ж, виникла необхідність у перевихованні працівників для нових викликів і нових технологій. Також чекає на проведення радикальна реформа освіти.

Перейдемо до теми, яка являється «найболючішою» темою сьогодення – фінансування. Новою тенденцією є використання коштів не через ради, а безпосередньо через так званий громадський бюджет. Таке явище може бути додатковим фактором активізації діяльності місцевої влади, проте це питання має бути врегульоване на законодавчому рівні з метою уникнення маніпуляцій, зловживання владою та посадовим становищем із боку цих органів. Якщо «верхи» (органи державної влади) Польщі розкритикували децентралізацію, то «низи» (суспільство) цю ініціативу сприйняли з великим захопленням. Це питання обговорювалося за круглим столом у 1989 році, в результаті чого були створені громадські комітети, які відіграли важливу роль у громадському житті країни. У відповідність до виборчого процесу в Польщі зазначені комітетами висували кандидатів у депутати та сенатори. У зв'язку з тим, що парламентські вибори відбулися у досить короткий термін (два місяці), даний факт призвів до покращення механізму функціонування органів місцевого самоврядування. Тому депутатський корпус, обраний таким чином, був найбільш прогресивний у історії Польщі. Запозичення Україною даного досвіду сприяв би її наближенню до європейських стандартів, у сфері вдосконалення організації роботи місцевого самоврядування.

Вдалою є думка польського політичного діяча, борця з комунізмом, громадського діяча, науковця – Єжи Стемпня, що: «децентралізація будить у звичайних людей відповідальність за свою малу батьківщину, тобто за шматок країни. А з часом у них з'являється відповідальність і за всю країну, формується громадянське суспільство. Окрім того, фінансування на рівні самоврядування стає прозорим. Регіональні спільноти отримують справжнього господаря, який має думати глобально, але діяти локально – стежити за глобальними тенденціями і застосовувати їх у найближчому оточенні, саме це дає децентралізація» [4]. Згаданий науковець радить українській владі якнайшвидше проводити реформу децентралізації: «Проводьте реформи якомога швидше, без зволікання і пошуку ідеального рішення. Навіть у нинішньої Верховної Ради є всі підстави прийняти необхідні рішення. У Польщі 1989 року парламент мав вельми непевну легітимізацію. Тільки частину депутатів обрали демократично. Але ми вже тоді пішли на потрібні реформи, і це дуже добре, бо якби почекали, то багато чого вже не змогли б зробити. Бачу, що деякі українські політики добре знають, як треба втілювати децентралізаційні реформи, тому хай негайно стають до реалізації задуманого». Шведський уряд радо підтримує план України щодо децентралізації. Між Міністерством регіонів України та Шведською асоціацією місцевих влад та регіонів (SALAR) підписано відповідний меморандум. На нашу думку – це позитивний крок назустріч міцній та більш інклюзивній демократії в Україні. Швеція має тривалу традицію місцевого самоврядування і може поділитися неабияким досвідом із Україною.

Проект «Підтримка децентралізації в Україні» розрахований до грудня 2017 року та реалізується за кошти Шведської агенції міжнародного розвитку (SIDA). У рамках проекту – експертні консультації, професійні обміни, тренінги, освітні тури та семінари. Передбачено також створення українсько-шведського секретаріату з офісами у Києві та Стокгольмі [5].

Візит до Данії та Швеції є першим заходом щодо підтримки комунікації реформ в Україні, його метою є покращення розуміння основних аспектів пропагування та публічної комунікації великих змін у рамках реформи децентралізації влади. Принцип об'єднання муніципалітетів став таким: комітет пропонує об'єднатись за певною схемою, муніципалітети або погоджуються, або пропонують свою схему. Близько 1000 муніципалітетів об'єдналися добровільно, 400 об'єдналися примусово, і з 1 квітня 1970 року новий адміністративно-територіальний устрій набув чинності [6].

Передумови реформи 1970 року в Данії були майже тотожними передумовам в Україні зараз. Насамперед, такими факторами є недостатнє дотаційне фінансування урядом та органами місцевого самоврядування сільського населення, відсутність правових важелів регулювання сільських муніципалітетів, їхня нездатність виконувати функції, покладені на них державою.

Десяток років тому Словаччина за темпами реформи не сильно відставала від України. У середині 90-х років Словаччина стала єдиною країною Вишеградської «четвірки», якій відмовили у вступі до Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). У 1997 році ЄС відклав включення Словаччини в список своїх потенційних членів. Головною причиною був популізм попередньої влади, не проводячи ринкові реформи. Словаччина була слабкою країною з серйозними економічними проблемами (дефіцит платіжного балансу сягав 9%, дефіцит державних фінансів – 6%), корупцією (підприємства приватизувалися переважно на користь пов'язаних з урядом підприємців). Приклад Словаччини показав, що реформи можна провести швидко і ефективно, при наявності сили та політичної волі. За офіційними даними існує думка, що 70% інвестицій у Словаччині – Росія [7].

Місцеві громади перейшли на самофінансування з податкових надходжень, зменшувалася розподіл грошей з «центру». Наприклад, у 2005–2012 роках місцеві громади (найнижчий рівень бюджетування) отримували в свої бюджети 70,3% прибуткового податку, 23,5% цього податку пішли на рахунки самоврядних країв (більш високий рівень) і тільки 6,2% – в державний бюджет. Всі надходження від податку на автотранспорт – до бюджетів краю, а всі надходження від податку на нерухомість отримали, знову ж, місцеві громади [8].

За оцінками реформаторів, реформа децентралізації стала однією з найважливіших у контексті покращення бізнес-клімату поряд із податковою реформою ринку праці та макроекономічною стабілізацією.

Повноваження, фінансові ресурси і контроль – три «кити», на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування. І саме в цих трьох напрямках зосереджені сьогодні наші зусилля. Громади мають бути спроможні взяти на себе широкі повноваження у вирішенні місцевих проблем. Отримавши відповідні економічні інструменти (перш за все податки і збори), вони мають заробити для себе необхідні ресурси [3].

На сьогоднішній день існує декілька факторів, що впливають на розвиток українських сіл, це, насамперед, недостатня кількість фінансових ресурсів та розподіл податкових надходжень. Вказане несе за собою неможливість забезпечувати навіть утримання сільської ради. Разом із тим, це позбавляє сільську владу її подальшого та ефективного розвитку.

Існуюча система управління на селі склалася ще в 20–30 роках минулого століття. За цей час кардинально змінилася і економічна, і демографічна ситуація в країні. Села, в яких жило 5–6 тисяч людей, і в яких люди у віці 20–50 років складали до 70% населення, не лише зменшилися, але й постаріли [9]. Та сама ситуація і в містечках.

Висновки. Тому заради збереження українського села ефективним буде застосування механізму добровільного

об'єднання громад, яке дасть стимул для розвитку цих територій. Звичайно, можна залишити все як є, а можна почати реформу управління цими територіями і досягти успіху.

Сьогодні цей процес стартував. Уже дев'ять областей – Дніпропетровська, Житомирська, Хмельницька, Херсон-

ська, Миколаївська, Полтавська, Харківська, Чернігівська і Рівненська – прийняли перспективні плани формування спроможних громад на сесіях обласних рад, а ще дві – Луганська і Донецька затвердили плани рішенням військово-цивільних адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.
3. Децентралізація влади: Реформа децентралізації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>.
4. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/World/108398>.
5. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1729404-shvetsiya_dopomoge_ukraini_detsentralizuvati_vladu_1992156.html.
6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1729404-shvetsiya_dopomoge_ukraini_detsentralizuvati_vladu_1992156.html.
7. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reform/tag/match/Slovachchiina>.
8. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://antikor.com.ua/articles/30924-detsentralizatsija_dosvid_efektivnoji_reformi_slovachchini_dlja_ukrajini.
9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/view_print/?attempt=1.