

ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Сьогодні виступає нагальна потреба щодо розкриття потенціалу місцевого самоврядування, як фактору відновлення довіри українського суспільства до органів державної влади та забезпечення благополуччя населення.

Місцеве самоврядування є однією із фундаментальних засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці. У той же час місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами та має особливий об'єкт – питання місцевого значення. Ці істотні риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування й зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім, шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може як найефективніше забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх, тощо.

Зважаючи на перспективи європейської інтеграції та сепаратистські настрої окремих регіонів України, державна політика децентралізація набуває пріоритетного значення, а події Майдану 2013 – 2014 рр. надають проблемі злободенності. Ідею децентралізації влади як інструменту боротьби з регіональним сепаратизмом висунуто в ухваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 р. №333-р. [10]

Українська Концепція децентралізації ґрунтується на інституціональних змінах, що передбачають, зокрема, ліквідацію районних державних адміністрацій та передання їх функцій і повноважень відповідним районним радам (їх виконавчим комітетам); передання функцій і повноважень обласних державних адміністрацій у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам (їх виконавчим комітетам); утворення виконавчих органів обласних, районних рад на базі структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій; чіткий розподіл сфери компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань, пов'язаних із наданням громадських послуг населенню [10].

У контексті інституціональних змін, передбачених Концепцією децентралізації, потрібно розглядати вже чинні нові закони України «Про засади державної регіональної політики» [3], «Про співробітництво територіальних громад» [5], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Їх головне призначення – знайти баланс між централізацією та децентралізацією шляхом створення об'єднаних самодостатніх територіальних громад і проведення наскрізної державної регіональної політики, що пов'язує центр, регіону, субрегіони та територіальні громади. Окремо розглядається Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [4], тому що він руйнує уніфікований культурно-інституціональний устрій України.

Вище загадані закони є лише підготовчим етапом до проведення реальної децентралізації. До цього списку слід додати ще не ухвалені закони, насамперед зміни до Конституції України, базові закони, що регулюють адміністративно-територіальний поділ країни та всю сферу місцевого самоврядування.

Внесення коректив до законодавства України зумовлено станом сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні, який об'єктивно потребує вдосконалення конституційно-правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Чинна регламентація відносин у цій сфері містить недоліки як концептуального, так і системноструктурного, а також термінологічного характеру, що унеможливує впровадження європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, а також ускладнює чітке розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, призводить до дублювання їх повноважень, негативно впливає на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини.

Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями.

Ключові пропозиції сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу I Конституції, в якому закріплене поняття місцевого самоврядування і прийняття якого має відбуватись через референдум, що значно в часі відтермінували б процес децентралізації. Зміни стосуються наступних розділів Конституції України «Адміністративно-територіальний

устрій», «Місцеве самоврядування», які викладаються у новій редакції. Деякі зміни будуть внесені в розділи «Верховна Рада», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»[1, с. 28].

Передбачається у статті 116 Основного Закону закріпити положення, щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів є не політичним питанням та за своєю природою має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів України.

Пропонований «владний трикутник» існуватиме в системі органів місцевого самоврядування:

- на рівні громад (об'єднаних територіальних громад) – базовий рівень;
- на рівні районів – субрегіональний рівень;
- на рівні області – регіональний рівень.

Кожен рівень місцевого самоврядування має отримати свої власні виключні повноваження, які не повинні дублюватися.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня мають бути віднесені: планування розвитку територіальної громади; розвиток та утримання місцевої інфраструктури; планування забудови територій, здійснення архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, благоустрій територій; соціальна допомога; швидка медична допомога; первинна охорона здоров'я; середня, дошкільна та позашкільна освіта; пасажирські перевезення на території громади; житлово-комунальні послуги; вирішення земельних питань як на території населених пунктів, так і за їх межами (на території юрисдикції територіальної громади); утримання об'єктів комунальної власності; охорона правопорядку; пожежна охорона [7].

До основних повноважень органів місцевого самоврядування районного рівня мають бути віднесені: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня; вирішення питань щодо транспортної інфраструктури районного значення; утримання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району тощо.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня мають бути віднесені: забезпечення регіонального розвитку; охорона довкілля; розпорядження природними ресурсами місцевого значення; розвиток обласної інфраструктури, насамперед автомобільних доріг, мережі міжрайонних і міжобласних маршрутів транспорту загального користування; надання високоякісної медичної допомоги; розвиток культури, спорту, туризму; утримання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області [6, с. 35].

Необхідно зазначити, що пропонований проект змін до Конституції України у частині децентралізації базується на Європейській хартії місцевого самоврядування і відповідає кращим європейським стандартам, що підтверджено висновком Венеціанської комісії.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Серед них є нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають

розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування та ін. Передбачається, що законодавчі нововведення забезпечать надійну правову основу для ефективного здійснення влади в Україні. Однак, реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути.

О. В. Молодцов вважає, що реалізація Концепції децентралізації надасть можливість передусім зламати кланово-олігархічну систему публічного управління, видалити з культурно-інституціонального простору держави елементи командно-адміністративного стилю, зокрема домінування централізованого перерозподілу ресурсів; нероздільність влади та бізнесу; установити прозорі та чесні публічно-владні відносини в політичній і економічних практиках. Якщо такі зміни відбудуться, то політичне життя зможе перейти від імітацій дій до реалізації проголошених намірів, від торгу та ситуативних угод між центром і регіоном до державної регіональної політики. Україна вже стала новатором інституціональних змін, метою яких є налагодження стабільних зв'язків між удосконаленими інститутами. Новий порядок має встановити довіру між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством [8].

Проте, слід зважати, що в умовах сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави. Послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад. Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [9, с. 48].

Саме тому, необхідно чітко розуміти, що у проведенні реформ щодо децентралізації влади з реальною передачею повноважень місцевому самоврядуванню існує багато проблем, ризиків та перешкод. Має пройти певний час для того, щоб люди правильно сприймали інформацію про об'єднання громад та переконалися у перевагах перенесення адміністративних функцій на місцевий рівень.

На нашу думку, ефективність децентралізації, в першу чергу, буде залежати від налагодження співпраці між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, спрямування їх діяльності на спільний результат – благополуччя українського населення, і як наслідок цього – відновлення довіри й підтримки суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Заблоцький В. В. Імплементация европейских стандартов формирования та функціонування місцевого самоврядування в Україні / В. В. Заблоцький / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=870>.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 №157-VIII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 №156-VIII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/156-19>.
4. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 №1680-VII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/1680-18>.
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 №1508-VII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/1508-18>.
6. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С.28-35.
7. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок?”/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.uceps.org/upload/1436513021_file.pdf.
8. Молодцов О.В. «Децентралізація» та «глибока децентралізація»: співвідношення понять у контексті сьогодення/ О. В. Молодцов //Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/18.pdf.
9. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони: наук.-виробн. журнал. – 2011. – №2. – С.45-48.
10. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.