

Роль управлінської еліти в здійсненні децентралізації в Україні

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови України починають впроваджуватися широкомасштабні реформи, спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, удосконалення політичної та державно-управлінської систем, оновлення національної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені. Складні завдання перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Взаємодія різних гілок влади повинна базуватися на загальнодержавній політиці, що має чітку стратегію. Здійснення реформування в Україні виявилось доволі складним завданням, значною мірою через відсутність у більшості населення системних знань про ці процеси. Комплексний підхід до визначення поняття децентралізації та порядку її проведення залишається повністю не дослідженим. Тому в даній статті я хочу розглянути проблеми децентралізації в Україні.

Мета: висвітлити реалізацію політики децентралізації в Україні. Працюючи над вивченням процесів децентралізації в Україні ми поставили перед собою такі завдання:

- визначення поняття децентралізації;
- дослідження децентралізації влади в Україні як засобу посилення демократії та підвищення її стабільності.

- **Виклад матеріалу.** Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [4, с. 9].

Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показником такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації [5, с. 140]. Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу на збереження єдності держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [9, с.23]. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [8]. Саме на місцевому рівні, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві [10, с. 276]. Світові тенденції показують, що більшість країн тяжіють до децентралізованої влади. Це пояснюється, по-перше, що децентралізація приймається як засіб надання різним етнічним і регіональним групам деякої автономії і контроль над своїми власними справами. Ідея полягає в тому, що якщо різні етнічні та регіональні меншини мають деяку автономію, деяку здатність визначити свої власні місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку, то вони будуть почувати себе в більшій безпеці, і будуть більш готові прийняти повноваження і легітимність. По-друге, децентралізація влади приймається як засіб поділу влади між великою кількістю різних політичних партій. Партії і групи, які не можуть отримати контроль центрального уряду, можуть виграти можливість здійснювати владу в управлінні нижчого рівня. Це підвищує їх невпевненість і прихильність до політичної системи, відчуття громадян, що система є справедливою. По-третє, демократія прокотилася по всьому світу, як основна цінність та основа управління. І децентралізація розглядається як основоположний демократичний принцип. Це не досить для людей, щоб

просто бути в змозі вибирати своїх національних лідерів в періодичних, вільних і справедливих виборах. У країнах помірною великого розміру хороша демократія вимагає, щоб люди змогли обирати своїх місцевих керівників та представників, і що ці місцеві органи влади матимуть деяку реальну владу реагувати на потреби людей. Децентралізація передбачає, що місцева влада ближче до людей, і тому швидше буде притягнута до відповідальності за свої успіхи та невдачі в наданні основних послуг, підтримки порядку, справедливого вирішення місцевих питань і суперечок. Вона прагне більш чуйно реагувати, коли ближче до народу. З часу незалежності України питання впровадження децентралізації влади постійно піднімалося, але політичної волі на це не вистачало. Активно розгорнувся цей процес у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», якою передбачається визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2]. Протягом 2014-2015 р. р. Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізацією було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ін. Також Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна- 2020», якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. У Стратегії щодо децентралізації та реформи державного управління зазначено: «Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1]. Окрім того, Президентом України поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року), який був попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. Ним передбачено, джерелом влади в Україні повинні стати місцеві громади, які самі будуть збирати податки і розділяти бюджети. Місцеві органи влади отримають значний об'єм повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме і нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо. Замість обласних та районних адміністрацій держава буде представлена інститутом префектів [3]. Посада префектів вводиться з метою нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування на відповідній території. У законопроекті також зазначено, що префект координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів, центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного

стану, надзвичайної екологічної ситуації. Глава держави зможе тимчасово призупиняти повноваження місцевих органів влади у випадках, якщо є загроза державному суверенітету. Але, не дивлячись на прогресивні зміни процеси децентралізації можуть нести певні ризики. По-перше, замість децентралізації можна отримати фрагментацію, коли держава буде послаблюватися, замість того, щоб посилювати свої функції кондиції і можливості, у тому числі, і з наповнення місцевих та державного бюджету. Тобто ризик полягає в тому, що нерівномірність територіального регіонального розвитку може посилитися. По-друге, можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт. Тому децентралізація означає не децентралізацію держави, а децентралізацію повноважень, тобто передачу повноважень адміністративно-політичного центру на місця. По суті, вона повинна посилити державу, зробити її функціонально ефективним, збільшити конкуренцію і можливості для виробництва, направити бюджетні надходження в місцеві органи влади, які можуть йти на фінансування соціальної сфери, наприклад, освіти, медицини, на облаштування інфраструктури, охорону місцевого порядку [12]. Впроваджуючи реформу з децентралізації, необхідно врахувати, що вона має не лише переваги над централізованою системою, а й свої недоліки. Так, американський фінансовий аналітик Джеймс Шуров'еску зазначає: «Сила децентралізації полягає в тому, що з одного боку вона стимулює незалежність і спеціалізацію, а з іншого - дозволяє людям координувати свої дії і вирішувати складні проблеми. Суттєвий недолік децентралізованої системи – відсутність гарантій того, що цінна інформація, отримана в одній частині системи стане всезагальним надбанням» [11, с. 84]. В умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити і бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення сепаратистських настроїв у окремих регіонах;

- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

- небезпека від центрових тенденцій через украй низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [9, с.24]. Серед українських 12 тис. територіальних громад половина є малими з населенням менше 3 тис. осіб. Тож основні реформаційні зусилля потрібно спрямувати саме на них, бо в існуючих умовах вони не мають шансів на ефективне самоуправління. Децентралізація управління неможлива без передавання на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації [7]. Однією з невідколадних проблем у побудові сучасної демократичної і єдиної України, забезпеченні її сталого економічного розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади. Формуванні повноцінного самоврядування на місцевому рівні з утворенням відповідних інститутів, оптимізацією адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, за провадженням механізмів демократії на місцях, приведенням їх у відповідність з європейськими засадами та стандартами. Таким чином, у проведенні реформи щодо децентралізації влади з реальною передачею повноважень місцевому самоврядуванню існує багато проблем, ризиків та перешкод. **Висновки.** Отже, головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення питань місцевого значення. Таким чином, результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний об'єм владних повноважень та контроль над власними справами.

Впровадження децентралізаційних процесів в свою чергу сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Список використаної літератури

1. Про стратегію сталого розвитку « Україна-2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333- р-Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
3. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII.-Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
4. Борославська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект « Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К: ТОВ «Софія».-2012.-128с.- Режим доступу: [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_publ_chmo_vladi_dosv_d_evropeyskih_de_rzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_publ_chmo_vladi_dosv_d_evropeyskih_de_rzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd)
5. Гамбург Л. С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави [Електронний ресурс] / Л. С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету.- 2014.-№4(І).- С. 134-145.-Режим доступу: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>
6. Гройсман В. Процеси централізація та децентралізації в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015.- Вип. 2. – С. 26-37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf.
7. Данилишин Б. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс] /Б. Данилишин // Економічна правда. -2015.-13 липня.-Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>
8. Гурик, М. І. Українська політична еліта: історичний огляд і перспективи розвитку // Інтелігенція і влада. – Одеса : Астропринт, 2006. – С. 67-73.
9. Гончарук, Т. В. Філософські проблеми державного управління [Текст] : навч. посіб. / Т. В. Гончарук, М. І. Гурик, М. Л. Шумка ; відп. за вип. Т. В. Гончарук. – Тернопіль : Економічна думка, 2015. – 216 с.
10. Гурик, М. І. Концепція еліти В. Липинського: аналіз і перспективи / М. І. Гурик // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Культурологія», Острог, 2010.– С.121-126.
11. Гурик, М. І., Шумка, М. Л. «Каста луччих людей» у соціально-філософському вченні Дмитра Донцова / М. І. Гурик, М. Л. Шумка // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія».- Вип.8.- Острог, 2011.- С.36-46.