
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352

Д. Т. Бікуловкандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПЕРЕШКОДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено концепції децентралізації державної влади в Україні. Децентралізацію державної влади в сучасному суспільстві визначають як один з основних напрямів, який забезпечить швидкий розвиток суспільства. Під цим поняттям розуміють передачу повноважень державної влади з центру місцевим громадам. У цьому процесі ключовими є дві позиції: наскільки центр може поступитись владними повноваженнями та якою мірою місцеві громади готові самоорганізуватись для того, щоб виконувати ті чи інші управлінські функції. На цей час уряд просуває концепцію децентралізації, яка складається з п'яти елементів. Першим елементом є адміністративна реформа – перехід на три рівні управління. Другим елементом децентралізації є перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Третім елементом децентралізації є достатність та автономність місцевих бюджетів. Четвертим елементом децентралізації вважається підзвітність суб'єктів виборів. П'ятим елементом децентралізації вважається виключність повноважень для кожного рівня.

Ключові слова: децентралізація, місцева громада, місцеве самоврядування, орган державної влади, повноваження, законодавство.

Сучасна Україна перебуває в стані, коли зміни в системі державного управління є життєво необхідними для збереження суверенітету та цілісності держави. Одним з напрямів таких змін є децентралізація, тобто переміщення центру державної влади зі столиці до адміністративних одиниць.

Теорія місцевого самоврядування з часів панування магдебурзького права свідчить про раціональність розмежування більшості повноважень держави місцевим громадам. Однак при цьому необхідна розумна достатність, адже ключові функції держави (самозбереження, розвиток) можуть бути реалізовані через консолідацію ресурсів багатьох громад.

Проблеми децентралізації державної влади в Україні досліджували вчені та практичні діячі: В. Гройсман, В. Ковбасюк, В. Толкованов, С. Саханенко та ін.

Події 2004–2014 рр. призвели до деяких, часто парадоксальних висновків, щодо специфіки організації відносин між центром та територіями.

Визначимось з основними поняттями, які пов'язані з децентралізацією. Центр влади – група осіб, які об'єднані у формальну або неформальну організацію, має визнане право здійснювати управлінські повноваження відносно важливих суспільно-економічних

процесів, у тому числі здійснювати розподіл соціальних благ та ресурсів, встановлювати ієрархічну структуру суспільства, зокрема місцевих громад. При цьому ця група осіб несе відповідальність за стан та розвиток суспільства або місцевої громади.

Але ця відповідальність має політичний характер, тобто є відносною та умовною. Ця відносність означає, що для деяких осіб має значення те, як суспільство оцінює наслідки їх управлінських дій, а для інших – це не має значення, як і решта, крім ступеня задоволення їх особистих потреб, добробуту, доступу до влади їх послідовників чи спадкоємців та інші особисті блага для кожного представника. Реалізація відповідальності може наступати в межах громадських протестів, демократичних виборів альтернативних політичних сил тощо. Головна мета центру влади – самозбереження, тобто він має залишатися центром влади максимально тривалий період часу. Будь які кількісні або якісні трансформації центру влади відбуваються повільно, ядро центру влади, тобто 2–3 особи, які визначають послідовність управлінських дій та управлінського впливу на ту соціальну форму, яка є об'єктом управління.

Централізація державної влади має такі ознаки:

- на території адміністративної одиниці діють виключно закони, які приймаються державою, місцеві нормативні акти

- мають другорядний характер або обмежену дію;
- відсутність на території альтернативних державному центрів влади;
- збір ресурсів відбувається з території до центру через відповідну інфраструктуру, яка створена центром, де здійснюється їх перерозподіл між територіями;
- активна діяльність та потужний вплив державних компаній або великих фінансово-промислових груп на території адміністративної одиниці;
- потужний інформаційний тиск на громаду з боку державних медійних джерел;
- діє інститут довірених осіб, родинні або ділові зв'язки, які можуть бути пов'язані із спільним управлінням власністю.

Усі вищезазначені ознаки діють спільно та залежно одна від одної.

Децентралізація державної влади означає ліквідацію старих зв'язків та їх наслідків, встановлення нової структури замість старої. Децентралізація має генеруватись з двох

напрямків: з центру, коли її ініціює уряд або парламент, чи з регіонів, коли існують або виникли суттєві передумови для реорганізації системи місцевого управління.

Зокрема, по-перше, має відбутись формування місцевого центру врядування. У цьому процесі необхідно розуміти різницю між сепаратизмом та місцевим самоврядуванням. Сепаратизм є засобом досягнення конкретної мети, яка полягає в наданні владних повноважень конкретним особам, які представляють ідеологічні символи, що є відмінними від тих, які чинні на цей час. А посилення місцевого самоврядування спрямоване на вирішення загальних та конкретних проблем у життєдіяльності громади, які відчувають люди в повсякденному житті. Сепаратизм побудований на символах, психологічних установках та прийомах. Сепаратизм використовує бажання людей жити в певному економічному або психологічному оточенні, умовах, які є більш сприятливими.

Таблиця

Кваліфікаційні ознаки сепаратизму та децентралізації

Ознака	Сепаратизм	Місьцеве самоврядування
Наявність ідеологічних символів	Так	Ні
Економічно-ресурсна підтримка	Потрібна помірною	Потрібна потужною
Насильство або потужний примус	Обов'язково присутнє	Практично відсутнє
Роль держави (центру влади)	Антагонізм	Співробітництво
Підтримка громадян	Частина суспільства надає потужну підтримку	Суспільство надає непомітну підтримку
Економічна автономія	Повна автономія	Часткова автономія
Силова автономія (наявність власних силових інституцій)	Присутня	Частково присутня

І. Шевирьов, аналізуючи проблему повільності процесів децентралізації в Україні, звертає увагу на те, що сутність і мета цього процесу полягає в чіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади, на користь перших. На думку цього автора, відбувається змішування понять адміністративно-територіальної реформи, децентралізації та організації регіонального управління [3].

Адміністративно-територіальна реформа є процесом організації органів влади на місцях, що охоплює й децентралізацію в тому числі як складову, яка присутня або ні.

Організація регіонального управління являє собою створення такого впливу на територіальні громади, який дає можливість їх участі в реалізації державної політики. Регіональне управління передбачає пряме управління з використанням економічних важелів (державний бюджет або цільові програми), політичних важелів (адміністративна, ідеологічна та інформаційна підтримка), примусу (діяльність силових органів).

Для організації місцевого самоврядування потрібна добровільна активність місцевих громад, яка полягатиме у вирішенні таких питань:

- ідентифікація та формулювання єдиної позиції мешканців місцевої громади з ключових питань;

- відбір осіб на керівні посади, які можуть представляти інтереси переважної частини місцевої громади;
- професійний відбір виконавців у системі органів місцевого самоврядування та державного управління.

Мета дії механізму децентралізації полягає в тому, щоб ліквідувати стару структуру відносин та на її місці побудувати нову. Ініціатива щодо децентралізації має бути багатосторонньою, тобто охоплювати всі гілки й елементи структури державної влади.

У реконструкції законодавчої гілки влади необхідно забезпечити функціонування вертикалі, яка б давала змогу вирішувати проблеми життєдіяльності регіонів на вищому законодавчому рівні. У чинній системі, коли більшу частину складу парламенту обирають за пропорційно-партійною системою, інтереси партії не перевищують інтереси місцевої громади. При цьому територіальна належність депутата обраного за партійним списком може мати умовний характер.

Найбільш простим шляхом визначення та фіксації територіальної приналежності депутатів є функціонування двопалатного парламенту за умови виборності голів регіонів. При цьому голова регіону – губернатор уособлює виконавчу владу, адміністративну функцію, розпоряджається економічними ресурсами. Функції контролю виконує префект, який забезпечує дотримання за-

конів, норм як необхідних для життєдіяльності громади, так і для реалізації державної політики та функціонування.

У виконавчій владі має сформуватись система взаємодії між органами виконавчої влади, їх територіальними представництвами та органами місцевого самоврядування. У чинній системі такий зв'язок не працює: органи виконавчої влади мають свої територіальні підрозділи, які не мають управлінських зв'язків з органами місцевого самоврядування. За таким підходом органи місцевого самоврядування функціонально обмежені у своєму впливі на суспільство. На перший погляд, проблеми не існує, тобто органи місцевого самоврядування та їх виконавчі інституції виконують свої функції, а виконавчі органи держави – відповідно свої. Проте, участь місцевого самоврядування в реалізації державної політики та виконанні функцій держави є одним з головних завдань у їх взаємодії. Відповідно, вирішення цього завдання є складовою децентралізації. З огляду на законодавчу основу функціонування державної служби, подвійне спільне управління територіальним органом державної влади є проблематичним, хоча на практиці існує у вигляді призначень керівників за погодженням з місцевою громадою. Якість таких призначень часто низька, адже службовець високого професійного рівня може викликати недовіру громади та навпаки, популярна в громаді, здебільшого серед її активної частини особа може мати низький професійний рівень. Тому на першому етапі інтеграція місцевих органів державної виконавчої влади практично неможлива. Єдиним виходом має бути створення спеціальних підрозділів, які б виконували функцію внутрішнього контролю громади.

Адміністративні механізми в державі, яка перебуває в кризовому стані, є найбільш потужними та ефективними в короткостроковому періоді. Так відбувається тому, що тільки адміністрації в Україні мають повний цикл управління та передачі управлінських команд і зворотної інформації від голови адміністративної структури – президента, через відповідні адміністрації.

Концепція децентралізації державної влади в Україні трактує це поняття та його мету так: "Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно" [1].

Першим кроком необхідно створити трирівневу структуру територіально-адміністративного устрою: регіон-район-громада. Оскільки регіонів має бути 27, за кількістю областей, то територіально межі регіону відповідають межам області. Район, яких має бути 120–150 відповідає сучасному району. При цьому деякі райони будуть

об'єднані, очевидно, за територіальними та демографічними критеріями. Поняття громади означає селище, місто, тобто адміністративно-територіальну одиницю, яка є найбільш цілісною за згуртованістю населення та компактністю проживання.

Другим кроком, який має бути здійснений у межах реформи, є чітке розмежування функцій повноважень між кожним з трьох рівнів врядування та надання кожному з них виключних повноважень. У цьому контексті "виключність" означає те, що відповідний суб'єкт здійснює саме цю функцію або реалізує повноваження, а інший суб'єкт не має право та можливості її виконувати. Виключність повноважень та функцій можливо реалізувати одночасно з юридичним розподілом власності, активів, сфер соціальної відповідальності між суб'єктами управління.

Найбільш складним процесом є реалізація виключності в соціальній сфері. Наприклад, пропонується організація структури, в якій надання швидкої медичної допомоги на рівні громади, вторинної на рівні району, спеціалізованої – на рівні регіону. На практиці це б спрацювало в умовах достатності ресурсів для створення мережі відповідних медичних закладів. А в умовах дефіциту ресурсів, розмежування медичних закладів за спеціалізацією або виключним рівнем надання допомоги призведе до погіршення якості послуг.

Третій крок децентралізації передбачає розмежування повноважень передачу функцій адміністраціям органам місцевого самоврядування, при тому, що місцевим державним адміністраціям залишається право контролю. Зауважимо, що місцеві державні адміністрації не мають значних виконавчих повноважень, а виконують переважно спостережну, контрольну та розподільчу функції. Передача права контролю місцевим державним адміністраціям лише розширить коло суб'єктів контролю, що в цілому негативно вплине на життєдіяльність місцевої громади. Виконавчі функції залишаються територіальним підрозділом органів виконавчої влади, як це і визначено відповідною нормативною базою, адже подвійне підпорядкування виконавчої інституції функціонально неможливе.

Четвертий крок – громади мають право на власні бюджети – виглядає як політичний слоган, адже громади вже мають власні бюджети. При цьому ці бюджети обмежені та право розпоряджатись бюджетами розосереджене між місцевими державними адміністраціями, місцевими радами. Розмір місцевих бюджетів не залежить від суб'єкта розпорядження, а лише від достатності та якості джерел наповнення. Визначення кількості ресурсів, необхідної на кожному рівні управління, приведе в глухий кут, адже реальна кількість ресурсів, які потрібна громадам для життєдіяльності та розвитку, буде значно меншою, ніж та, яку можна забезпечити в сучасний період.

П'ятий крок – зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями – є фактичним визнанням ігнорування представниками органів місцевого самоврядування звітності перед виборцями. Особливо це стимулюється пропорційним принципом виборності, що перекладає відповідальність за результат діяльності депутата з його особистості на партію.

Таким чином, серед запропонованих урядом п'яти кроків децентралізації жоден не має конкретного наповнення та всі вони є декларативними. Реальність децентралізації полягає наступному:

- країна, що перебуває у військовому конфлікті, не може проводити суттєвих заходів з децентралізації, адже це призведе до втрати ресурсів для оборони та безпеки;
- децентралізація можлива в разі внесення суттєвих змін до Конституції, у тому числі тих, що стосуються механізму реалізації влади в усіх гілках влади;
- передача більшої частини повноважень з центру на територію можлива лише за

наявності достатніх джерел ресурсів для наповнення місцевих бюджетів;

- підзвітність депутатів перед місцевими громадами можна реалізувати лише за активної та узгодженої позиції всієї громади з використанням інструментів сучасного інформаційного суспільства.

Список використаної літератури

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Електронний ресурс] / за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2014/-koment_iner_prezident_-2014_05_16_1.pdf.
2. 5 необхідних кроків для проведення реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.
3. Шевирьов І. Децентралізація: п'ять можливих помилок [Електронний ресурс] / І. Шевирьов. – Режим доступу: <http://izvestia.kiev.ua/blog/83765>.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2015.

Биколов Д. Т. Препятствия к децентрализации в Украине

Статья посвящена концепции децентрализации государственной власти в Украине. Децентрализация государственной власти в современном обществе определяется как одно из основных направлений, которое обеспечит быстрое развитие общества. Под этим понятием понимают передачу полномочий государственной власти из центра местным общинам. В этом процессе ключевыми являются две позиции: насколько центр может уступить властными полномочиями и в какой степени местные общины готовы самоорганизовываться для того, чтобы выполнять те или иные управленческие функции. В настоящее время правительством продвигается концепция децентрализации, которая состоит из пяти элементов. Первым элементом считается административная реформа – переход на три уровня управления. Вторым элементом децентрализации является перераспределение полномочий между органами исполнительной власти местного самоуправления. Третьим элементом децентрализации является достаточность и автономность местных бюджетов. Четвертым элементом децентрализации считается подотчетность субъектов выборов. Пятым элементом децентрализации считается исключительность полномочий для каждого уровня.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, орган власти, полномочия, местная община, законодательство.

Bikulov D. The obstacles for decentralization in Ukraine

The article is devoted to the concept of decentralization of state power in Ukraine.

Decentralization of government in a modern society is defined as one of the main areas that will ensure the rapid development of society. Under this concept understand the devolution of power from central government to local communities. In this process the key positions are: as the center may assign powers and the extent to which local communities are ready to organize themselves in order to perform certain administrative functions. Currently, the government promotes the concept of decentralization, which consists of five elements.

The first element is considered to be an administrative reform – the transition to the three levels of government.

The second element of decentralization is the redistribution of powers between the executive authorities and local self-government.

The third element is the decentralization of the sufficiency and autonomy of local budgets.

The fourth element of decentralization is considered to be accountable election subjects.

The fifth element of decentralization is considered to be the exclusive powers of each level.

The article examines each of the proposed elements of decentralization in terms of the probability of its realization in modern conditions in Ukraine.

Key words: local administration, local community, legislation, executive institution.