

УДК 342.5

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

DECENTRALIZATION OF THE POWER IN UKRAINE: QUESTIONS OF THE THEORY AND PRACTICE IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN EXPERIENCE

Скрипнюк О.В.,
*заступник директора з наукової роботи
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
академік Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України*

Стаття присвячена актуальній проблемі – децентралізації влади в Україні. Через екскурс в перше десятиліття незалежності нашої держави та аналіз законодавчого забезпечення розкриваються витoki та початки формування процесу децентралізації в Україні, розширення місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів і досвіду. Розкривається місце децентралізації в сучасному конституційному процесі. Децентралізація – явище, притаманне демократичному державному управлінню; суть її полягає в перерозподілі повноважень між центром і регіонами на користь останніх. В Україні вона потребує системного здійснення та подолання наявних перешкод об'єктивного та суб'єктивного характеру на її шляху.

Ключові слова: децентралізація, демократія, місцеве самоврядування, демократичне державне управління, конституційний процес, законодавство, ризики децентралізації, перерозподіл повноважень, системність.

Статья посвящена актуальной проблеме – децентрализации власти в Украине. Через экскурс в первое десятилетие независимости нашего государства и анализ законодательного обеспечения раскрываются истоки и начало формирования процесса децентрализации в Украине, расширения местного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами и опытом. Раскрывается место децентрализации в современном конституционном процессе. Децентрализация – явление, характерное для демократического государственного управления; ее суть заключается в перераспределении полномочий между центром и регионами в пользу последних. В Украине она требует системного осуществления и преодоления существующих препятствий объективного и субъективного характера на ее пути.

Ключевые слова: децентрализация, демократия, местное самоуправление, демократическое государственное управление, конституционный процесс, законодательство, риски децентрализации, перераспределение полномочий, системность.

Article is devoted to the actual problem – decentralization of the power in Ukraine. Through digression to the first decade of independence of our State and the analysis of legislative providing sources and the beginnings of forming of process of decentralization in Ukraine, expansion of local government according to the European standards and experience reveal. The place of decentralization in modern constitutional process reveals. Decentralization is the phenomenon of democratic public administration which essence consists in redistribution of powers between the center and regions for benefit of the last. In Ukraine it demands system implementation and overcoming of the existing obstacles of objective and subjective character in its way.

Key words: decentralization, democracy, local government, democratic public administration, constitutional process, legislation, risks of decentralization, redistribution of powers, systemacity.

Проблема децентралізації влади в теорії конституційного права та практиці державотворення завжди була та залишається актуальною для України протягом всього періоду її незалежності. З проголошенням державного суверенітету України були зроблені перші кроки для інституціонування процесу децентралізації та розвитку місцевої демократії. Протягом 90-х років минулого століття була закладена правова основа для початку здійснення децентралізації. Були ухвалені закони «Про місцеві ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про представника Президента України» (1992), «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Вони започаткували процес децентралізації з визначення державними органами місцевого самоврядування та представницькими органами державної влади рад, які раніше були виключно органами державної влади. Відповідно, органи місцевого самовряду-

вання у формі Рад були сформовані на рівні сіл, селищ, міст, районів, областей.

Наступним кроком процесу децентралізації стало визначення меж функціонування органів місцевого самоврядування й органів державної влади. Вибудувана відповідно до чинного законодавства України система організації влади на місцевому рівні набула фактичного закріплення в Конституції України 1996 року. В Україні було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, як створили правові та фінансові основи його діяльності. Проте від часу ухвалення Конституції України розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу.

Подальші кроки до децентралізації визначили норми про місцеве самоврядування та децентралізацію

влади Закону України «Про місцеве самоврядування» (1997) та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Створений правовий фундамент децентралізації мав сприяти розкріпаченню ініціативи основних суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні функцій, переданих їм державою, і подоланню суперечностей між радами та державними адміністраціями на обласному й районному рівнях.

Однак поступального й успішного розвитку місцевої демократії не відбулося. Включно до останнього часу існувала проблема забезпечення державою здійснення покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави. Ухвалені законодавчі акти та відповідні постанови про передачу повноважень місцевому самоврядуванню радше шкодили, ніж допомагали процесу децентралізації влади, реальному наповненню владою органів місцевого самоврядування, не відбулося необхідних змін через відсутність фінансового забезпечення управління територіальним розвитком.

Наростання авторитарних тенденцій в Україні в кінці 90-х – на початку 2000-х роках спричинили стагнацію процесу децентралізації управління. Усі спроби її реанімації виявилися неефективними. Була встановлена в 2010 році всупереч Конституції фактична суперпрезидентська республіка, за якої централізація повнова-

жень і ресурсів досягла небаченого рівня для сучасної європейської держави. Вся влада (прийняття рішень) концентрувалася в руках глави держави та його адміністрації. Роль уряду, який фактично озвучував і здійснював рішення, що приймалися на Банковій була знівельована. Стан законодавчого органу в той час дав підстави стверджувати про занепад парламентаризму в Україні. Політика надмірної централізації знищувала місцеве самоврядування, унеможлиблювала фінансову самостійність територіальних громад, сприяла небаченому розквіту корупції в Україні.

Надмірно централізована влада стала причиною гальмування розвитку суспільства загалом, і кожного з політичних, економічних, соціальних, культурно-освітніх та інших аспектів громадського життя. А надмірна централізація коштів, яка була присутня на державному рівні зумовлювала цілковиту залежність органів місцевого самоврядування від державного бюджету. Реалізація місцевими органами влади покладених на них функцій при зростаючій централізації спричинила перебирання їх знову на себе органами державної влади. Централізм в Україні за конституційними нормами й сьогодні ґрунтується на конституційних засадах, які не передбачають самостійності у розпорядчій і виконавчій діяльності

місцевих органів, всі ресурси перебувають у віданні центральних органів, а проведення кадрової політики відбувається виключно по вертикалі узгодження та призначення.

З погляду ретроспективи реформи та процеси децентралізації в 90-х рр. ХХ – першому десятилітті ХХІ ст. можна оцінити як неефективні. Усі попередні стратегії децентралізації в Україні стикалися з комплексом схожих, а часто й ідентичних проблем. А це значить, що досягнення успіху в здійсненні децентралізації в майбутньому буде неможливим без подолання всіх негараздів і перешкод в процесі реалізації цього стратегічного завдання. У зв'язку із цим є важливим аналіз та визначення всього комплексу причин попередніх невдач ініціатив з децентралізації. Мова йде насамперед про методологію та глибинне усвідомлення, розуміння децентралізації, її суті, результатів і наслідків.

Зарубіжні вчені визначають децентралізацію як відчуження повноважень однієї організації владарювання всередині держави на користь іншої юридичної особи. Французькі вчені здебільшого характеризують децентралізацію як організаційну техніку, завдяки якій відбувається передача владних повноважень від центру представниками місцевої влади, які очолюють адміністративні округи або державні служби. Під децентралізацією розуміють

процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою досягнення ефективності управління важливими справами, якнайповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Децентралізація влади є специфічним методом управління, важливим для розвитку місцевої демократії. Це спосіб передачі прав на прийняття рішень з визначених питань визначеним структурам місцевого та регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади та є відносно незалежними від неї. Закріплення повноважень за органами місцевого самоврядування здійснюється за принципом: завдання, які можна успішно виконувати на найвищому рівні управління, повинні здійснюватися саме там, тоді як завдання вищого рівня, які знаходяться поза межами місцевої компетенції, мають виконувати регіональні органи управління. За таких обставин громада вирішує згідно з гарантією її самоврядування всі справи місцевого характеру під власну відповідальність.

Децентралізація є характерним явищем для сфери демократичного державного управління, яке обумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, насам-

перед через розподіл функцій між центральними інстанціями та місцевим самоврядуванням. На думку переважної більшості вчених, що досліджують проблеми децентралізації в Україні, вона постає насамперед як перерозподіл повноважень між центром і регіонами на користь останніх, делегування та субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. Характерною її рисою є надання повноважень на прийняття важливих рішень і здійснення їх на місцях. У цьому втілюється демократизм децентралізації, оскільки вона передбачає передачу управління справами в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їхніх представників. Потреба в децентралізації зумовлюється наближенням механізмів задоволення потреб та інтересів людей до тих умов, у яких вони формуються. Децентралізація передбачає становлення більш адекватної в розвинутому суспільстві системи влади, для якої права та свободи людини в усіх їх різновидах, включаючи права людини як індивіда, права соціальних спільнот, у тому числі народу, нації, місцевих спільнот, їх закріплення та здійснення визначають внутрішню організацію, зміст і суть її діяльності.

Ідея децентралізації влади полягає в поверненні влади народу, у тому числі й місцевим спільнотам. Децентралізація влади – це реальний виклик сьогодні для України.

Революція гідності кардинально поставила проблему про всеосяжну демократизацію держави, суспільства та їх управління. Постмайданівський розвиток держави, прояви сепаратизму, анексія Криму, окупація південно-східних земель Росією, її спроби нав'язати Україні федералізацію та за її допомогою забезпечити контроль над нашою державою об'єктивно зумовлюють процес демократичної децентралізації як запобіжного механізму розвитку регіонального сепаратизму, створення автономії на Донбасі, існування яких загрожувало б єдності української держави. Саме через федералізацію України Росія прагне досягнути своєї стратегічної мети – максимально ослабити Україну, поставити її під свій контроль і не допустити її інтеграції в Європу.

За цих умов наша держава як ніколи потребує свого зміцнення через децентралізацію як засіб збереження унітарності та одну з форм розвитку демократії. Чинна нині система організації влади на місцевому рівні потребує модернізації відповідно до загальноприйнятних європейських принципів, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними повноваженнями. Як наголошував Президент України, державна влада повинна йти назустріч інтересам суспільства, потрібний соціальний

компромiс. Але при цьому необхідні реальні кроки центральної влади щодо розширення компетенції територіальних громад і можливості їх керувати своїм життям. Не випадково стратегічним завданням нинішньої влади і однією з трьох основних складових частин сучасного конституційного процесу визначено децентралізацію. У зв'язку із цим дуже важливо визначити нові підходи у вирішенні децентралізації державного управління шляхом внесення змін до розділів I, III, VI, IX, XI та додаткових положень, до Прикінцевих і Перехідних положень Конституції України.

Одним із головних завдань сучасного конституційного процесу та Конституційної комісії є напрацювання положень щодо проведення конституційної реформи, включаючи положення про децентралізацію управління та влади. Прогнозується, що пропонувані зміни до Основного закону передбачають здійснення децентралізації державної влади, розвиток повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою з широким самоврядуванням; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально

широким колом повноважень; забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках, і вирішення багатьох інших питань, пов'язаних із всеосяжним розвитком місцевого та регіонального рівня.

Децентралізація як одна із форм розвитку демократії при збереженні держави та її інститутів покликана активізувати населення на вирішення власних (колективних) потреб та інститутів; зменшити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив саморегулюючими механізмами, виробленими самим суспільством; зменшити витрати держави та платників податків на утримання державного апарату та його матеріальних придатків. Однак низка проблем, які існують у цій сфері, не мають секторального характеру, а є системною перешкодою з причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Найважливішими з них можна вважати такі:

– тривала відсутність послідовно державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування вищими органами державної влади України пропозиції громадськості, що репрезентує органи місцевого самоврядування з її вдосконалення, а часто й небажання центру реально змінювати

чинну модель державного управління та місцевого самоврядування;

– недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі;

– відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, брак ефективності в їхній діяльності та неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;

– наявність суперечливих положень Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

– відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади;

– відсутність ефективної податкової бази, зокрема місцевих податків і зборів для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

– відставання економічної основи здійснення децентралізації від її правового забезпечення;

– наявність великих диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій, між промисловими півднем і сходом та аграрним заходом України;

– відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою держави;

– надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади;

– неефективна система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування, криза кадрової політики, системи підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, депутатів місцевих рад, низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (частка службовців місцевого самоврядування, що мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, в аграрних областях – менше половини);

– відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

– нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

– соціальна дезінтегрованість територіальних громад і неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот.

На зазначених та інших причинах, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій та проведення децентралізації, неодноразово наголошувалось в аналітиці громадських центрів, парламентських слуханнях і дослідженнях вчених. В умовах сучасної політичної нестабільності, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, спричинити поглиблення існуючих та виникнення нових негативних тенденцій в розвитку держави. Існують певні ризики, які слід передбачити і врахувати при здійсненні децентралізації.

Основними очікуваними ризиками в процесі здійснення децентралізації влади можна назвати ризики, пов'язані з:

– необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення їх фінансової спроможності;

– зниженням якості місцевого управління та легітимності прийняття рішень;

– зростанням партикуляристських тенденцій регіонів, тобто легітимациї в суспільній свідомості претензій областей на правосуб'єктність щодо політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним;

– посиленням серед населення регіональних ідентичностей, зокрема в регіонах із найбільш специфічними соціокультурними рисами;

– поглибленням соціальної дистанції між територіальними спільнотами через отримання регіональними елітами розширеної ресурсної бази для здійснення політичних заходів у бік уніфікації всередині соціумів відповідних областей;

– поглибленням диспропорцій показників економічного та соціального розвитку областей;

– активізацією боротьби між політичними елітами різних рівнів навколо бажаного та максимального обсягу повноважень і матеріальної основи врядування;

– посиленням свавілля чиновників та місцевих еліт і зростанням незадоволення населення різних регіонів владою, включаючи центральну, яка не в змозі буде захищати права регіональних громад;

– розвитком відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень

відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами;

– збереженням інерції щодо покладання суспільством відповідальності за негативні явища в економічному та політичному розвитку країни на головний центр в особі центральних органів державної влади за реального обмеження впливу останніх на політичний процес тощо.

Потенційні ризики політики децентралізації також пов'язані з процесами регіоналізації системи влади та переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівня. Зарубіжний досвід здійснення децентралізації підтверджує, що навіть в потенційно успішних і розвинених країнах під час її здійснення виникали проблеми. Запровадження регіонального самоврядування в європейських державах хоч і стимулювало регіональний розвиток, але не зупинило розвитку автономних тенденцій регіонів, що мали етнокультурні та соціально-економічні відмінності від решти територій своїх країн.

Варто вказати на певні перестороги, які повинні бути враховані при проведенні реформ, спрямованих на децентралізацію в Україні. Ключових із них декілька:

– по-перше, це певний незбіг цільових установок влади та зна-

чної частини населення держави. Перша намагається у стислі терміни запровадити децентралізацію, друге – насторожено очікує змін, які порушать звичний характер організації влади на місцях, отримання соціальних послуг тощо;

– по-друге, негативний досвід проведення адміністративно-територіальних реформ десятилітньої давності, коли вони «забуксували» вже на початку, залишилися незрозумілими більшості населення;

– по-третє, складний період в історії нашої держави, коли соціально-економічні негаразди посилюються через непросту ситуацію на сході України. Чи є стовідсоткова впевненість у тому, що саме децентралізація є тим, на чому варто акцентувати увагу владі й що треба запроваджувати вже зараз?

– по-четверте, ймовірність погіршення соціальних стандартів. При передачі значної частини повноважень на місця потенційно ймовірно закріплення соціальних обов'язків держави лише на рівні абстрактних принципів без реальних механізмів їх втілення у життя, «тотальна лібералізація» всіх сфер суспільного життя, відсутність адекватного нормативного закріплення засад справедливості та рівності. Адже зараз пересічний громадянин саме від держави очікує реалізації соціальних обов'язків.

Таким чином, процес децентралізації не передбачає ослаблення

центральної влади, а тільки позбавляє повноважень, які не обов'язково вирішувати на державному рівні (проблеми або взагалі не вирішуються на державному рівні, або вирішуються частково), оскільки на місцевому рівні є змога більшість питань вирішити швидше та ефективніше. Децентралізація – модель модернізації публічного управління зі зміщенням акцентів на місцевий рівень.

Наявні погляди на загрози децентралізації в Україні часто зумовлені надмірною політизацією цього питання. Усе це доводить необхідність професійного та незаангажованого діалогу в суспільстві щодо всіх сильних та слабких аспектів децентралізації. Крім того, проводячи реформи слід пам'ятати,

що їхня ефективність залежить від підготовки. Сьогодні до цього не зовсім готове суспільство. Будь-які реформи, відірвані від людей та реальних обставин, приречені на поразку.

У сучасних умовах альтернативи децентралізації не існує. Тому слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі. Держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності. Таким чином, децентралізація – модель модернізації публічного управління зі зміщенням акцентів на місцевий рівень.