



Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького
Scientific Messenger of Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnologies

ISSN 2519–2701 print

ISSN 2518–1327 online

<http://nvlvet.com.ua/>

УДК 332.025; 332.14

Деякі проблеми політики децентралізації в Україні

В.М. Магас
v_magas@ukr.net

Львівський національний університет імені Івана Франка,
просп. Свободи, 18, м. Львів, 79000, Україна

У статті доводиться, що суть децентралізації в Україні зведена до формування об'єднань територіальних громад. Фактично під гаслом децентралізації відбувається довільна зміна адміністративно-територіального устрою країни. Це входить у суперечність із нормам Конституції України. У процесі формування об'єднань територіальних громад на нормативному рівні закладено порушення принципу добровільності. Це суперечить основоположним засадам місцевого самоврядування. Водночас, відбувається руйнація усталеної системи відносин між громадянами, органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. Наслідком може стати зниження ефективності функціонування нинішньої системи державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: економічна політика, регіональна політика, обмеження влади, децентралізація, об'єднані територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій.

Некоторые проблемы политики децентрализации в Украине

В.М. Магас
v_magas@ukr.net

Львовский национальный университет имени Ивана Франко,
ул. Свободы, 18, г. Львов, 79000, Украина

В статье доказывается, что суть децентрализации в Украине сведена к формированию объединений территориальных громад. Фактически, под лозунгом децентрализации происходит произвольное изменение административно-территориального устройства страны. Это входит в противоречие с нормами Конституции Украины. В процессе формирования объединений территориальных громад на нормативном уровне заложено нарушение принципа добровольности. Это противоречит основополагающим принципам местного самоуправления. В то же время, происходит разрушение устоявшейся системы отношений между гражданами, органами местного самоуправления и местными органами государственной власти. Следствием может стать снижение эффективности функционирования существующей системы государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: экономическая политика, региональная политика, ограничение власти, децентрализация, объединенные территориальные громады, административно-территориальное устройство.

Some problems of decentralization policy in Ukraine

V.M. Mahas
v_magas@ukr.net

Ivan Franko National University of Lviv
ave. Freedom, 18, Lviv, 79000, Ukraine

Citation:

Mahas, V.M. (2017). Some problems of decentralization policy in Ukraine. *Scientific Messenger LNUVMB*, 19(81), 142–144.

Restrictions and decentralization of power are one of the most urgent tasks of Ukrainian society. This is a prerequisite for minimizing risks from the concentration of functions and powers of the authorities, strengthening public control over the activities of authorities at all levels, and stimulating positive changes in the country through competition between territories. At the same time, the analysis of the content of official documents shows that the essence of decentralization is associated with a change in the current administrative and territorial structure of the country.

Today, a frantic campaign on the destruction of the existing administrative and territorial division and the administrative formation of so-called united territorial communities is launched throughout the country under the slogans of decentralization, without separating resources, functions, rights and powers between the state, regional and local authorities. This campaign takes place in the absence of clear and transparent procedures of community associations and violates the principle of voluntary association of territorial communities. At the same time, elective bodies of local self-government are under considerable pressure from regional and district state administrations.

In order to stimulate the merger processes, the central government offers state financial support in the form of budget subsidies and tax preferences. Since such support is subject to an annual review, this does not lead to the formation of a stable financial basis for the functioning of the associations of territorial communities.

The process of formation of united territorial communities is accompanied by attempts to transfer most of the functions performed today by district authorities of central government to the level of these communities. Thus, the current administrative districts are crushing. This leads to the growth of the bureaucracy, the destruction of the existing district infrastructure, the provocation of the confrontation between the inhabitants of neighboring settlements, etc.

Such a policy will lead to the following consequences: the destruction of the established system of relations between citizens, local self-government bodies and territorial bodies of state power; undermining of the organizational principles of the current system of social insurance, education and health functioning; compromising the idea of decentralization.

Key words: *economic policy, regional policy, power restrictions, decentralization, united territorial communities, administrative and territorial structure.*

Вступ

Важливим напрямом оздоровлення суспільно-економічного життя в Україні є обмеження та децентралізація влади. Це є необхідною умовою мінімізації ризиків від концентрації владних функцій та повноважень, посилення контролю з боку суспільства за діяльністю органів влади усіх рівнів та стимулювання позитивних змін в країні на основі конкуренції між територіями. Саме конкуренція, задіявши знання місцевих еліт, мала би виявити економічний потенціал розвитку територій. У цьому полягає ключове економічне значення децентралізації.

Як і більшість реформ в Україні, основні ідеї і принципи децентралізації не були предметом глибоких наукових дискусій серед економістів, правників, чи політологів. За усталеною традицією, вона є компромісом внутрішніх та зовнішніх організованих інтересів, який досягається внаслідок вузько кулуарних домовленостей. Безпосередньою підготовкою проєктів рішень займаються призначені чиновники профільних державних структур та визначене вузьке коло так званих експертів. Останні, як правило, фінансуються за кошти міжнародних організацій. Подальше їх формальне обговорення серед запрошеної так званої громадськості, як правило, призводить лише до несуттєвих змін чи уточнення окремих формулювань. Зрозуміло, що це в принципі не може змінити закладені в них основні ідеї чи їх концептуальну побудову. Якщо ж до цього додати, що обґрунтування та формулювання проєктів рішень, які пізніше можуть набувати форму законів, дуже далекі до досконалості (хоча б у розумінні однозначності трактування окремих дефініцій), то і їх науковий аналіз та критика стають практично неможливими. Чисельні законодавчі колізії, які виявляються під час судової практики, є цьому найкращим підтвердженням.

Тому, про основні ідеї та зміст децентралізації можна судити не стільки на основі аналізу наукових публікацій, як на підставі аналізу уже опублікованих

офіційних документів. Такими, зокрема, є «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, а також проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», внесений Президентом України як невідкладний. Останній відомий більше як такий, що мав відкрити шлях для надання особливого статусу окремим районам Донецької і Луганської областей, і з яким пов'язані криваві події під Верховною Радою України 31 липня 2015 року.

Метою статті є окреслення проблемних питань та наслідків політики децентралізації, яка на сьогодні здійснюється в Україні.

Результати та їх обговорення

Децентралізація у загальному значенні – це процес перерозподілу владних функцій, прав, повноважень, а також ресурсів, необхідних для їх здійснення, на користь нижчих рівнів певної ієрархічної системи. У той же час, аналіз змісту вищезгаданих офіційних документів свідчить, що суть децентралізації, насамперед, пов'язується із зміною нинішнього адміністративно-територіального устрою України.

Так, наприклад, згаданим Законом України введено поняття «добровільне об'єднання територіальних громад». Потрібно зауважити, що така адміністративна одиниця не передбачена статтею 133 чинної Конституції України. Нею, зокрема, встановлено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села». Крім того, стаття 140 Конституції передбачає добровільне об'єднання лише жителів кількох сіл в одну сільську громаду. У той же час, згідно п.1 статті 3 заданого Закону «суб'єктами добровільного

об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст».

Незважаючи на згадані невідповідності, по всій країні розгорнулася шалена кампанія, спрямована на форсування процесу об'єднання територіальних громад. Цей процес здійснюється за ініціативи Кабінету Міністрів України та опирається на владну вертикаль обласних та державних адміністрацій. При цьому, нерідко, відбувається порушення принципу добровільності, що веде до підриву основоположних засад місцевого самоврядування.

З метою стимулювання процесів об'єднання, центральна влада в ролі стимулу великодушно обіцяє утворюванню об'єднаним територіальним громадам державну фінансову підтримку. Підтримку – у вигляді виділення бюджетних субвенцій та перерозподілу частини податків та зборів. Зокрема, п. 1 статті 10 Закону встановлено, що «держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади».

Згідно підпункту 1 пункту 5 «Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200, субвенції надаються тим об'єднаним територіальним громадам, «*межі якої повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад*».

Проект перспективного плану формування територій громад складається обласними державними адміністраціями на основі «Методики формування спроможних територіальних громад» (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214), схвалюється обласними радами і затверджується Кабінетом Міністрів.

Крім того, за джерелами доходів бюджету об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом *та перспективним планом формування територій громад*, прирівняні до районних бюджетів та міст обласного значення. Таким чином на офіційному рівні повністю знехтувано принципом добровільності об'єднання територіальних громад. Тобто об'єднання відбувається добровільно, але якщо не відповідно до затверджених планів, то воно повністю позбавляється фінансових преференцій.

Згідно п. 4 цієї статті 10 згаданого Закону, «загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України». Оскільки цей закон приймається на кожний наступний рік, і ним же, нерідко, вносяться зміни у джерела формування доходів бюджетів усіх рівнів, то звідси випливає, що, навіть після об'єднання, територіальні громади не матимуть стабільного джерела

фінансування і залежатимуть від доброї волі центральної влади.

Водночас, потрібно зауважити, що процес формування об'єднаних територіальних громад супроводжується спробами передати на їх рівень частини функцій, що сьогодні виконують територіальні органи центральної влади. Цим самим, таким чином відбувається фактичне подрібнення районів. Наслідком цього стає розростання бюрократичного апарату, руйнація існуючої районної інфраструктури, провокування протистояння між мешканцями сусідніх населених пунктів і т.п..

У нинішніх умовах за цим криється спроба центру зняти із себе відповідальність за функціонування закладів системи освіти та охорони здоров'я на селі та передати її на рівень місцевих громад.

Це не тільки не відповідає завданням і природі місцевого самоврядування, але й повністю зруйнує значені сфери. Тому, форсування адміністративно-територіальної реформи, за відсутності концептуального бачення перспектив розвитку освіти та охорони здоров'я, – це є нічим не виправданою волюнтаристською ініціативою з боку певних політиків та громадських організацій.

Висновки

Альтернативою нинішній політиці є лише проведення реальної децентралізації та забезпечення передумов для еволюційного розвитку місцевих громад.

З метою недопущення компрометації абсолютно правильної ідеї децентралізації та зростання ролі місцевого самоврядування, відродження духу громад важливо засвоїти наступні прості істини.

Перше. Децентралізація – це не адміністративно-територіальна реформа. Тобто це не укрупнення чи розукрупнення нинішніх адміністративних районів, це не формування так званих об'єднаних територіальних громад.

Друге. Децентралізація – це незалежність фінансових джерел місцевого самоврядування від волі чи від примх центру. Децентралізація – це формування суспільних фінансових потоків та контролю за їх використанням за принципом «знизу-вверх», а не навпаки. Тобто, не центр передає ресурси і забезпечує контроль за їх використанням, а навпаки, - громадяни і громади.

Третє. Децентралізація – це передача, вірніше повернення у власність місцевим громадам земель, лісів та інших природних ресурсів, які розміщені у їх межах та здавна їм належали. Звичайно, за умови, що вони не перебувають у державній чи у приватній власності. При цьому до державної власності повинні належати землі, ліси та інші природні ресурси виключно загальнодержавного значення.

Received 29.09.2017

Received in revised form 9.10.2017

Accepted 13.10.2017