

УДК 352:340.134

Леся Василенко,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Житомирського національного агроєкологічного університету***Мирослав Добровінський,***студент факультету екології і права
Житомирського національного агроєкологічного університету*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу процесу децентралізації державного управління, перерозподілу повноважень між гілками влади, зміни у відносинах між громадянами і владою. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади.

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Сучасна Україна перебуває в скрутному економічному та політичному становищі. Однією з причин цього є неефективність чинної адміністративної системи державного управління, а також адміністративно-територіального устрою. Реформування країни потребує суттєвих змін, які повинні бути спрямовані на створення відкритої політичної системи, а також розвиток громадянського суспільства і зростання рівня благополуччя кожного окремого громадянина.

Проблемою децентралізації державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні займалися відомі вчені-юристи, такі як А. Ткачук, К. Линьов, В. Ковальова, Л. Белей та ін. Аналізуючи децентралізацію влади, ми ставимо завдання визначити і проаналізувати перспективи децентралізації влади, а також з'ясувати й оцінити очікувані можливі ризики. Тому це питання потребує свого висвітлення та вирішення в умовах сьогодення.

Мета статті – аналіз децентралізації влади, яка полягає в перерозподілі функцій і повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування в процесі адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Основою реформування державного управління стала децентралізація, перерозподіл повноважень між гілками влади, зміна у відносинах між громадянами і владою. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади.

У науці державного управління поняття «децентралізація» вживається у двох розуміннях – широкому та вузькому. Мова може йти, по-перше, про процес розподілу влади, передачу частини функцій від центру до периферії, а

по-друге, про певну систему взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями. Професор Н. Нижник розглядає поняття децентралізації як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [1, с. 154–155].

У конституційному праві децентралізацією є процес передачі частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування.

Центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їхні повноваження, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як унаслідок порушення законності, так і виходячи з їх доцільності.

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами. Спільним для деконцентрації та децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються в центральній владі і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо заінтересованих осіб або їхніх представників.

Поняття «децентралізація влади в системі державного управління» відображає цілеспря-

мований процес, орієнтований на покращання державного управління, включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади й місцевого самоврядування [2, с. 452].

Перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Джонса, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки та дає можливість будувати демократію знизу догори. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їхні запити.

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення задалегідь окреслених і гарантованих державою функцій.

Отже, можна стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом із новими функціями та ресурсами [3, с. 170].

Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях.

Перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку.

Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Проте дуже важливим і болючим залишається питання спроможності місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів. В Україні існує багато депресивних територій, на яких неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управління. Виходить, що такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

Перш ніж проводити децентралізацію влади, необхідно досягнути глибокого та усвідомленого розуміння цього процесу. У кожній конкретній державі цьому має передувати обговорення стратегії реформ з урахуванням місцевих еліт, наявної політичної культури й методів роботи державних інститутів.

Отже, реформоване місцеве самоврядування має стати базисом для формування та функціонування громадянського суспільства. Саме децентралізація системи державної влади призведе до подальшої демократизації суспільних відносин, тому що вона передбачає не розділення країни, а створення можливостей для розви-

тку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад як джерела муніципальної, незалежної від держави влади, врешті-решт, це дасть змогу проводити демократизацію знизу догори [4, с. 38–39].

Повна децентралізація влади з досягненням її основної мети, якою є формування самостійних і дієздатних територіальних громад, – процес тривалий і багатогранний. Україна перебуває лише на початку цього шляху. Побудова місцевого самоврядування, спроможного ефективно вирішувати наші місцеві питання, залежить від роботи і свідомості громадян, адже центральна влада цього зробити не зможе.

У процесі децентралізації має відбутися підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення саме з метою забезпечення необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

Натепер важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг [5, с. 210].

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації й децентралізації як необхідності забезпечення ефективної діяльності органів місцевої влади та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності й підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії та захист прав людини. У цьому контексті дослідники зосереджують увагу на децентралізації як методі управління, що спрямований на розвиток територій і місцевої демократії.

Урахування характеристик децентралізації дає можливість виділити ключові аспекти для розкриття змісту цього процесу. Такими аспектами є передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засіб забезпечення більшого врахування інтересів населення; передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей; передача повноважень має здійснюватися на основі принципу субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

Передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супрово-

джується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їхнього життя.

Водночас, визначаючи перспективи децентралізації влади, варто зауважити очікувані ризики, а саме: а) труднощі, які виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатиметься в укрупненні територіальних громад; б) послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладниться слабкістю інститутів громадянського суспільства; в) загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву; г) зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу; д) утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам.

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики й передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме швидке реагування влади та пошук засобів вирішення наявних проблем [6, с. 17–20].

Досвід зарубіжних країн дає змогу стверджувати, що під час визначення заходів щодо децентралізації необхідним є врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади, оскільки передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні. Реалізація зазначеного курсу має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України відповідно до стандартів і принципів країн розвинутої демократії.

Удосконалення територіальної організації влади в Україні як відповідь на потребу підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення, створення кращих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територій вимагає визначення подальших кроків щодо зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районних рівнях, перегляду функціонального навантаження й організаційної структури органів виконавчої влади на місцях. Вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави і громадянського суспільства дасть можливість досягти балансу інтересів у системі відносин «держава – регіон – територіальна громада».

Також у реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їхнього життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. Відповідно, під час розгляду проблеми децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення, – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні. Загалом для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади [7, с. 215–216].

Висновки

Децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття й утілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Децентралізація державної влади призведе до подальшої демократизації суспільних відносин, тому що вона передбачає не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад як джерела муніципальної, незалежної від держави влади, врешті-решт, це дасть можливість проводити демократизацію знизу догори.

Список використаних джерел:

1. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р.А. Колишко // Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». – 2015. – Вип. 27. – С. 198.
2. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р.М. Мінченко // Держава і право. – № 39. – с. 452.
3. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції / С. Кіщенко // Центр перспективних досліджень. – 2015. – № 1. – С. 169–170.
4. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину / Л. Белей // Український тиждень. – 2014. – № 17–18. – С. 38–39.
5. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / К.О. Линьов. – К., 2015. – 210 с.
6. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад / В. Ковальова // Урядовий кур'єр. – 2015.
7. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с.

Стаття посвячена аналізу процесу децентралізації державного управління, перерозподілу повноважень між гілками влади, зміні в відносинах між громадянами і властю. Питання децентралізації виходить на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є одним з базових умов незалежної і ефективного діяльності органів місцевої влади.

Ключевые слова: децентралізація, адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоуправління, органи місцевого самоуправління.

This article analyzes the process of decentralization of public administration, redistribution of powers between branches of government, a change in the relationship between citizens and government. The issue of decentralization comes to the fore in a crisis period of the Ukrainian state development, because this process is one of the basic conditions for an independent and effective operation of the local authorities.

Key words: decentralization, administrative reform, public administration, local government, local government bodies.

