

УДК 352.072.

О.О. Мостовенко,

канд. екон. наук, доцент

ORCID: 0000-0003-0342-4186,

М.М. Зінченко,

канд. екон. наук, доцент

ORCID: 0000-0003-3775-8862

Київський національний університет будівництва і архітектури

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Україна як член Ради Європи з 1995 року взяла на себе зобов'язання поважати Європейські стандарти, зокрема, у сфері місцевої і регіональної демократії, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої у 1997 році, і її Додаткового протоколу про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифікованого у 2014 році.

Програма «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» впроваджується у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки. Загальною метою Програми є реалізація децентралізаційної реформи в Україні та формування сталої системи місцевого самоврядування.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціальнополітичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

У статті розкривається зміст децентралізації органів місцевого самоврядування, необхідність передачі місцевим громадам функцій, які не можуть вирішуватися центральними органами влади. Авторами проаналізовано приклад Польщі на шляху проведення реформ з децентралізації.

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

Постановка проблеми: На шляху розвитку України як демократичної держави та розвитку громадянського суспільства важливу роль відіграє запровадження процесу децентралізації влади.

Виклики, які постали перед Україною в 2014р., значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформуванати сильне місцеве

самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, звільнивши органи центральної влади від невластивих їм функцій. Реформа місцевого самоврядування є досить актуальною та широко обговорюється експертами та громадськістю. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів.

Як показує досвід, після Революції Гідності кінця 2013-початку 2014 р., коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, у державно-управлінську практику Української держави слід запроваджувати нові принципи управління. Це можуть бути, наприклад, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі повинно стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні.

Метою статті є дослідити процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому та забезпеченні народовладдя в державі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивчення питань децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства піднімалося у роботах багатьох відомих дослідників: В. Авер'янов, В. Бакуменко, П. Ворона, О. Бориславська, М. Братковський, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових досліджень згаданих науковців, дане питання є актуальним та потребує досліджень.

Виклад основного 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 [1, с. 9]

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [2, с 23]

В Україні на початку 2019 року розпочався другий етап децентралізації, мета якого проведення адміністративно-територіальної реформи на рівні районів.

На даний момент основним інструментом впровадження децентралізації є добровільне формування спроможних об'єднаних територіальних громад (О.Т.Г).

Місцеві вибори, які відбулися 25 жовтня 2020 р., повинні завершити процес децентралізації.

Основна ідея децентралізації полягає в тому, щоб передати місцевим громадам ті функції, які не можуть виконуватися центральними органами влади, розширити повноваження місцевих органів та перекласти на них відповідальність за раціональне використання коштів, тобто надати більшої самостійності [3]

Основою демократії демократичної країни є органи місцевого самоврядування. На нашу думку у функціонуванні об'єднаних територіальних громад важливе значення має робота органів самоврядування. адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління територіальними громадами в інтересах кожного жителя об'єднаної територіальної громади.

Децентралізація є однією з найважливіших реформ модернізації суспільного ладу України. Посилення реальних можливостей місцевого самоврядування є одним із пріоритетних способів посилення демократії та відповідальному громадянському суспільстві. Досвід впровадження аналогічних реформ у розвинутих європейських державах показує, що надання регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимум повноважень та реальних можливостей їх реалізації є наслідком створення ефективної моделі публічного управління, що поєднує державний, регіональний та муніципальний рівень вирішення суспільно важливих завдань.

Проведення конституційної модернізації суспільних відносин, реалізація широкого комплексу політико-правових норм, одним із головних напрямів яких є створення об'єднаних місцевих громад із розширеними реальними можливостями щодо вирішення питань місцевого значення. [4, с. 5]

У проведенні реформи місцевого самоврядування та впровадженні інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку для України надзвичайно цікавим є досвід сусідньої Польщі. Програма демократичних змін державного устрою Польщі передбачала глибоку децентралізацію структур держави згідно з принципом субсидіарності. Наслідком таких перетворень стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Реформа у Польщі спричинила поживлення місцевої, господарської, соціальної, екологічної та культурної активності. Водночас децентралізація сприяла зміцненню ефективності діяльності публічної адміністрації та підвищення рівня участі громадян у прийнятті рішень. Так наприклад 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовуються без узгодження із центральними органами влади, а у Швейцарії кожна територіальна громада сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центру [5]

Досвід проведення децентралізаційних реформ у сусідній Польщі свідчить, що реформа проходила в декілька етапів. Першим кроком було створення ГМН-територіальних громад. Гімою може бути місто, село, декілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Із 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади.

У процесі реформи скорочена кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. У процесі проведення децентралізації в Польщі за основу обрано співпрацю регіонів, що включала створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Важливими наслідками проведення реформи стало відокремлення влади від бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. Проведена реформа в Польщі значно поліпшила інвестиційний клімат. [6]

Враховуючи досвід європейських країн, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;

- реформування принципів та методів роботи;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування.

На нашу думку, нинішня адміністративно-територіальна реформа – це свого роду стрес для всіх гілок влади, від місцевої громади до вертикалі виконавчої влади.

17 липня 2020 року парламент прийняв постанову № 3650 «Про утворення і ліквідацію районів», утворивши в усіх областях України 136 нових районів, ліквідувавши існуючі 490 районів.

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'ескі 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. Також автор застерігає, що «створити децентралізовану систему не так то й просто, а ще важче її підтримувати. крім того, децентралізація дуже легко перетворюється в дезорганізацію». [7, с. 84-87]

Б. Данилишин стверджує, що основою адміністративно-територіального реформування є утворення міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, спроможних здійснювати місцеве самоврядування. Децентралізація управління не можлива без передавання на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації. [8]

Місцеві органи влади отримують значний об'єм повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме і нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо.

Реформа децентралізації передбачає також ліквідацію обласних та районних адміністрацій, замість них держава буде представлена інститутом префектів.

Посада префектів вводиться з метою нагляду за додержанням Конституції і Законів України органами місцевого самоврядування на відповідній території. Глава держави зможе тимчасово призупиняти повноваження місцевих органів влади у випадках, якщо є загроза державному суверенітету.

Ще одним актуальним питанням процесу децентралізації на нашу думку є старостинські округи в об'єднаних територіальних громадах. Згідно чинного законодавства правом утворення старостинських округів наділені виключно сільські, селищні, міські ради об'єднаних територіальних громад. Відповідно до Ч.1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, тобто старости обиратимуться на непрямих виборах.

«Непрямі вибори», це коли наші представники у раді громади – депутати обирають старосту замість нас.

На нашу думку, це не може бути добре, оскільки це зменшило можливості мешканців старостинського округу обирати собі представника власних інтересів на прямих виборах.

Адже тепер багато чого у житті кожного мешканця громади залежить безпосередньо від ефективності рішень місцевої ради, виконкому, а не від рішень, що ухвалюються представниками центрального уряду.

До речі за приклад, сусідня Польща знайшла свій варіант вирішення цього питання. В громадах Польщі в кожному населеному пункті обирається мешканцями так званий «солтис» - аналог нашого старости, але солтиси в Польщі не отримують постійної зарплатні, ця посада не є основним місцем роботи – це громадське навантаження. Так, солтис може отримувати певну фінансову компенсацію за свою роботу та отримувати частину від зібраних місцевих податків, але то скоріше – приемний бонус за роботу. В той же час, кожний мешканець кожного села знає до кого звернутися по своїм питанням.

Таким чином, у проведенні реформи щодо децентралізації влади з реальною передачею повноважень місцевому самоврядуванню існує багато проблем, ризиків. О. Скрипнюк зазначає: «Альтернативи децентралізації немає, бо саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні» [2, с. 24]

Висновки. Отже, мета децентралізації – наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують ті самі мешканці громад. У результаті об'єднання органи місцевого самоврядування ОТГ отримують набагато більші можливості для розвитку (повноваження та кошти), аніж окремі села чи міста. Пов'язано це зі зміною адміністративно-територіальної вертикалі. До входження в ОТГ міста, села і селища (як базові територіально-адміністративні одиниці) були у складі району (терадмін- одиниці проміжного рівня, який своєю чергою входив до складу області). Після об'єднання в ОТГ села отримали не лише виборні органи управління, компетентні вирішувати всі місцеві питання, а й кошти з державного бюджету на розвиток, які потрапляють в ОТГ безпосередньо з державного бюджету, а не опосередковано, як було до об'єднання (через бюджет області, тоді району і аж потім у село).

Таким чином, після завершення реформи з децентралізації влади буде досягнуто:

- посилення місцевого самоврядування;
- зміна положення про адміністративно-територіальний устрій;
- підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття й утілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства;
- гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами;
- скасування державних адміністрацій, створення об'єднаних територіальних громад, запровадження інституту префектів.

Впровадження децентралізаційних процесів сприятиме посиленню демократії в країні.

Список літератури:

1. Бориславська 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. 128 с. – Режим доступу:

<http://despro.org.ua/media/upload/decentralzacyapullchnovladidosvdevropeyskihderzha vtaperspektiviukrani.pdf>

2. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22-24. – Режим доступу: www.viche.info

3. О.О. Мостовенко. Реформування місцевого самоврядування: переваги, ризики // Містобудування та територіальне планування. Науково-технічний збірник. Київ. КНУБА - 2016. Випуск 60 – 381 с.

4. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми, теорії та практики: автореф. дис.... канд. юрид. наук 12. 00. 02 / А.С. Калінкін; Держ. ВНЗ «Ужгород: нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. – Ужгород, 2016 – 17 с.

5. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: 12. 00. 07. / Я.В. Журавель. – К., 2007 – 22 с.

6. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. – Режим доступу: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvidprovedennya-detsentralizatsijnikh-reform> – Rezhymdostupu : <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-prospivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>].

7. Шуровьески Джеймс. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиноке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство / Джеймс Шуровьески : [пер. с англ. В.Н. Логвинова]. – М. : И.Д.Вильямс, 2007. – 304 с.

8. 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/>

References

1. Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. and others. Decentralization of Public Power: Experience of European Countries and Prospects for Ukraine / [Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. and others]; Swiss-Ukrainian Project "Support of Decentralization in Ukraine - DESPRO.-K.:Sophia Co.-2012.128 с.- Access mode:<http://despro.org.ua/media/upload/decentralzacyapullchnovladidosvdevropeyskihderzhavtaperspektiviukrani.pdf>

2. Skrypnyuk O. Decentralization of power as a factor ensuring the stability of the constitutional order: theory and practice [Electronic resource] / O. Skrypnyuk // Viche: community-political and theoretical journal. - 2015. - № 12. - С. 22-24. - Access mode:www.viche.info

3. О.О. Mostovenko. Local government reform: benefits, risks // Urban planning and spatial planning. Scientific and technical collection. Kiev. KNUBA - 2016. Issue 60 - 381 p.

4. Kalinkin AS Constitutional reform in the field of decentralization of state power: problems, theories and practices: author's ref. dis, ... cand. jurid. Science 12. 00. 02 / A.S. Kalinkin; State. University "Uzhgorod: nat. University of the Ministry of Education and Science of Ukraine. - Uzhhorod. 2016 - 17 p.

5. Zhuravel YA.V. Administratyvno-pravovyy status orhaniv mistsevoho samovryaduvannya: avtoref. dys. na zdobuttya stupenya kand. yuryd. nauk: 12. 00. 07. / YA.V. Zhuravel. – K., 2007 – 22 s.

6. Zarubizhnyy dosvid provedennya detsentralizatsiynykh reform. – Rezhym dostupu: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnyi-dosvidprovedennya-detsentralizatsiynikh-reform>.

7. Shurov'yeeski Dzheyms. Mudrost' tolpy. Pochemu vmeste my umneye, chem poodinoke, i kak kollektivnyy razum formiruyet biznes, ekonomiku, obshchestvo i gosudarstvo / Dzheyms Shurov'yeeski : [per. s angl. V.N. Logvinova]. – M.: I.D.Vil'yams, 2007. – 304 s.

8. Danylyshyn B. Yak detsentralizuvaty upravlinnya v Ukraini [Elektronnyy resurs] / B.Danylyshyn // Ekonomichna pravda. – 2015. – 13 lyunya. – Rezhym dostupu: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>.

О.О. Мостовенко, М.М. Зипченко
Децентрализация и местное самоуправление

Украина как член Совета Европы с 1995 года взяла на себя обязательства уважать Европейские стандарты, в частности, в сфере местной и региональной демократии, положения Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной в 1997 году, и ее Дополнительного протокола о праве участия в делах органа местного самоуправления, ратифицированного в 2014 году.

Программа «Децентрализация и реформа местного самоуправления в Украине» внедряется в рамках Плана действий Совета Европы для Украины на 2018-2021 годы. Общей целью Программы является реализация реформы децентрализации в Украине и формирование устойчивой системы местного самоуправления.

История децентрализации государства является историей противоречий, связанных с поиском наилучшей формы организации государственной власти. Дальнейшая демократизация общества, децентрализация властных полномочий на основе субсидиарности является на сегодня приоритетными среди реформ в Украине. Поскольку новые тенденции в государственном строительстве нашей страны, становление институтов гражданского общества, оптимизация системы публичного управления обуславливают новые условия реализации децентрализации при условии сохранения идей правового государства. Модернизация публичной власти должна происходить в направлении создания клиентоориентированной системы публичного управления, будет неотъемлемым элементом механизма социально-политического защиты населения, фактором повышения его социальной и политической активности. Традиционно устоявшийся взгляд на децентрализацию как на процесс, при котором в рамках централизованного государства образуются самостоятельные единицы, которые являются носителями местного самоуправления (общины), требует выработки новых подходов к анализу его содержания.

В статье раскрывается содержание децентрализации органов местного самоуправления, необходимость передачи местным общинам функций, которые не могут решаться центральными органами власти. Авторами проанализированы пример Польши на пути проведения реформ по децентрализации.

Ключевые слова: *децентрализация, административная реформа, государственное управление, органы местного самоуправления.*

О.О. Mostovenko, М.М. Zinchenco

Decentralization and miscellaneous self-preparation

As a member of the Council of Europe since 1995, Ukraine has committed itself to respecting European standards, in particular in the field of local and regional democracy, the provisions of the European Charter of Local Self-Government ratified in 1997 and its Additional Protocol on the Right to Participate in Local Government , ratified in 2014.

The program "Decentralization and Reform of Local Self-Government in Ukraine" is implemented within the framework of the Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2018-2021. The overall goal of the Program is to implement decentralization reform in Ukraine and to form a sustainable system of local self-government.

The history of a decentralized state is a history of contradictions related to the search for the best form of organization of state power. Further democratization of society, decentralization of power on the basis of subsidiarity are currently priorities among reforms in Ukraine. As new trends in state-building of our country, the formation of civil society institutions, the optimization of the system of public administration determine the new conditions for the implementation of decentralization, while maintaining the ideas of the rule of law. Modernization of public power should take place in the direction of creating a customer-oriented system of public administration, which will be an integral part of the mechanism of socio-political protection of the population, a factor in increasing its social and political activity. The traditionally established view of decentralization as a process in which independent units are formed within the centralized state, which are the bearers of local self-government (community), requires the development of new approaches to the analysis of its content.

The article reveals the content of decentralization of local self-government bodies, the need to transfer to local communities functions that cannot be solved by central authorities. The authors analyze the example of Poland on the path of decentralization reforms.

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

Посилання на статтю

APA:Mostovenko, O.O. &Zinchenko, M.M. (2021). Detsentralizatsiia ta mistseve samovriaduvannia. [Decentralization and miscellaneous self-preparation]. *Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti budivnytstva v umovakh formuvannia rynkovykh vidnosyn*, 47 (2), 64-71.

ДСТУ: Мостовенко О.О., Зінченко М.М. Децентралізація та місцеве самоврядування [Текст] / О.О. Мостовенко, М.М. Зінченко // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин. – 2021. – № 47 (2). – С. 64-71.