

Політичні науки

Лисенко Л. Г.

Карасевич А. О.

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

м. Умань, Україна

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НАСЛІДОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Наша держава розпочала проведення реформ, спрямованих на вирішення нагальних проблем, які уповільнюють наближення України до Європейського союзу, його стандартів і цінностей. Серед запланованих реформ найбільше уваги приділяється формуванню децентралізованої системи влади, яка передбачає, зокрема, й реформування системи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що чинна Конституція забезпечує право громадян України на здійснення місцевого самоврядування через самостійне розв'язання населенням питань місцевого значення, самостійність органів, утворених населенням з цією метою, через конституційну заборону на обмеження прав місцевого самоврядування, проголошує, що права місцевих громад на самоврядування гарантуються усіма державними органами [1, с. 40–42]. Принципи організації місцевого самоврядування в Україні, встановлені Конституцією України, нормами відповідних законів, з одного боку, загалом відповідають міжнародним стандартам, зокрема, й вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, з іншого боку, далеко не всі проблеми самоврядної діяльності врегульовані чинним законодавством. Все це спонукало нинішнє керівництво держави до створення конституційної комісії, яка розробила пропозиції змін до Основного Закону, які повинні забезпечити правомірність децентралізації системи влади.

В 1991 році Україна здобула незалежність, проте відцентрові тенденції на її території проявлялися до 1996 року. Можна виділити три регіони, які прагнули відокремитися в цей час. Це – Крим, Донбас і Закарпаття, де набули поширення антиукраїнські та проросійські настрої. На думку британського

економіста Д. Ляйхта, Україна за Конституцією 1996 року зробила вибір унітарної форми державного устрою, а у відповідь на вимоги більшої регіональної автономії Основний Закон пропонував компромісне «поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади» [2, с. 24]. Крим дістав статус автономної республіки в складі Української держави, а для міст і сіл 24 областей України передбачалося формування рад, які обиралися на місцевому рівні. Водночас посилювалася так звана вертикаль обласних та районних держадміністрацій. Відтоді, вважає Д. Ляйхт, в Україні встановилася незручна гібридна система місцевого та регіонального управління, яка наділила паралельно призначені державні структури та відповідальну перед місцевим населенням самоврядну владу подібними повноваженнями. Тим більше, що в самій системі була закладена тенденція до безладу [2, с. 24]. Ключовою посадою в гібридній системі став голова обласної адміністрації, призначений главою держави одноосібно чи за поданням очільника уряду, а не обраний електоратом очільник обласної ради. Саме тому гібридна система організації влади просто неспроможна була забезпечити якісне управління.

Нинішній реформі влади в Україні передували два масштабні проекти, спрямовані на децентралізацію влади та розширення повноважень місцевого самоврядування. Першим проектом була так звана бюджетна реформа 2000-2001 років. Головна її мета, на думку Д. Ляйхта, – позбавити голів облдержадміністрацій можливості контролювати розподіл коштів, що надходять із державного бюджету до місцевої влади області на поточні витрати й капітальне будівництво, відсторонити очільників ОДА від участі у формуванні місцевих бюджетів [2, с. 25], але голови облдержадміністрацій завадили її реалізації.

Друга спроба проведення адміністративно-територіальної реформи відбулась за часів президентства В. Ющенка. Тоді планувалася повна ліквідація державної вертикалі й заміна призначуваних голів ОДА та РДА радами, що обираються на місцевому рівні, й створеними при них виконавчими комітетами, які мали стати повноцінними органами виконавчої влади. Окрім того, передбачалось обов'язкове об'єднання 15 тисяч сіл та селищ у великі

дієздатні адміністративні одиниці. Найбільший спротив реформі чинили, як не дивно, на Сході країни, де обласна та міська влада була здебільшого під контролем політичних опонентів В. Ющенко. Проект реформи був розкритикований і, як наслідок, реформа не була проведена.

За режиму В. Януковича відбулась жорстка централізація системи органів державної влади та управління, а функції регіонального і місцевого самоврядування були суттєво звужені. Проте в зв'язку з наближенням президентських виборів у 2013 році уряд М. Азарова підготував проект указу президента «Про затвердження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». В проекті указу констатовалася нездатність більшості територіальних громад до забезпечення ефективного управління економічним розвитком міста чи регіону [3, с. 12]. Наголошувалось, що у переважній більшості територіальних громад відсутні виконавчі органи місцевих рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Але реформа так і не розпочалась.

Таким чином, проекти реформ місцевого самоврядування розроблялись, але не проводились. Функції місцевого самоврядування звужувались. Так, міський голова Львова і лідер політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» А. Садовий вважає, що за «останні 10 років держава відібрала в місцевого самоврядування близько 60% повноважень, і це привело до великої біди» [4, с. 8].

Необхідність проведення реформування системи влади в Україні визнали як нинішнє керівництво держави, так й міжнародні організації. Зокрема, Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи передав українському уряду детальні рекомендації щодо ефективного проведення реформи в Україні. На думку Генерального секретаря Ради Європи Т. Ягланда, там, де відсутня децентралізація чи передача владних повноважень на місцевий рівень, у населення виникає значно більше бажання відділятися, бо фактично централізація посилює сепаратистські настрої [5].

Реформа місцевого самоврядування в Україні базується на основних принципах Європейської хартії місцевого самоврядування – субсидіарності,

повсюдності та фінансової спроможності громад. Розробники реформи стверджують, що в процесі її проведення використовується досвід реформування в Польщі. Водночас слід зауважити, що в Україні на одну самоврядну одиницю базового рівня припадає, порівнюючи з Польщею, значно менше сільського населення (майже у 5 разів), сільських населених пунктів (більш ніж у 8 разів), території (приблизно у 3 рази) [6]. Зрозуміло, що при більш високій концентрації населених пунктів на певній території, як в Польщі, їм легше об'єднатися в одну самоврядну одиницю.

Уряд України бачить процес об'єднання громад виключно добровільним. Проте чимало європейських експертів не вірять, що Україна зможе реалізувати свої плани щодо виключно добровільного укрупнення громад. Так, директор Центру експертизи з питань реформи місцевого самоврядування Ради Європи Д. Попеску, виступаючи на III Форумі місцевого самоврядування у Львові, сказав, що «в жодній країні світу – принаймні тих, які я знаю, а це не лише Європа – повністю добровільна система не призвела до успіху... Практично всі країни РЄ, включно навіть з Монако, були вимушені пройти через стадію, на якій малі муніципальні одиниці вимушені були об'єднатися», а П. Свяневич, експерт Ради Європи, професор Варшавського університету, пояснив, що «Києву треба зрозуміти, що добровільне злиття можливе як успішне лише в тих країнах, де є традиції пошуку консенсусу. Тож, виходячи з моїх знань України, я не очікую тут суттєвого успіху» [7].

Слід зазначити, що вже сьогодні деякі голови сільрад, місцеві депутати, виконкоми, облради чинять опір процесу реформування. В уряді знають про цей опір, але мають надію його подолати, роз'яснивши українцям переваги від злиття громад, бо переконані, що не можна розпочинати зміни з примусовості – так можна втратити довіру населення, викликати негативне ставлення до реформи.

Поки що відсутня повна інформація щодо запланованих кількісних показників реформованої системи місцевого самоврядування. В уряді наголосили, що існуюча нормативна база регулює умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення

перспективного плану формування територій громад, а не їхню кількість. Без сумніву, укрупнення громад потрібне, бо приблизно дві третини громад, за підрахунками уряду, не мають ресурсів для забезпечення своєї діяльності. Зокрема, Віце-прем'єр-міністр Г. Зубко заявив, що «шведський досвід свідчить, що 20-тисячна територіальна громада з одним центром управління є ефективною. А якщо в громаді 500 людей, тисяча чи три тисячі, то вона не матиме коштів на якісні послуги» [8].

Найбільші успіхи реформи досягнуті в бюджетній системі. Зокрема, змінено підходи до формування місцевих бюджетів і бюджетного вирівнювання. Вже перший квартал поточного року показав, що громади, отримавши 5 млрд. гривень додаткового ресурсу до місцевих бюджетів, мають кращий фінансовий результат, ніж мали би за старої бюджетної системи

Отже, реформа системи влади розпочалась, але невирішених і спірних питань ще багато. Експерти наголошують, що децентралізація не може бути доведена до логічного завершення в корумпованій країні. Успіх реформи залежить від якості кадрів в центрі й на місцях. Зрозуміло, що державі потрібна нова політична еліта. Взагалі, про повноправні місцеві громади можна говорити лише стосовно тих країн, де існує розвинене громадянське суспільство, де громадяни мають дієві засоби контролю за обраною ними місцевою владою. До того ж повністю не сформована законодавча база децентралізації влади. Ускладнює процес реформування й те, що децентралізація відбувається в умовах анексії Криму та агресії Росії на Донбасі.

Децентралізація, яка забезпечить реформування місцевого самоврядування, без сумніву, потрібна українцям. Так, член групи незалежних експертів Європейської хартії місцевого самоврядування при Раді Європи Р. Штайнер підкреслив, що коли громадяни на місцях знають, хто надає їм послуги, це допомагає запобігти бюрократії та корупції, що є особливо актуальним для України [9, с. 35].

Література:

1. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-ІУ від 08.12.2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.

2. Ляйхт Д. Не те вирішення не тієї проблеми: Стандартний підхід до децентралізації без якісної інфраструктури та сильних інституцій може завдати Україні більше шкоди, ніж користі / Д. Ляйхт. // Український тиждень. – 2015. – № 22. – С. 24–26.

3. Скумін А. Сєверодонецьк-2? / А. Скумін. // Український тиждень. – 2013. – №25. – С. 12–13.

4. Андрій Садовий: «За останні 10 років держава відібрала в місцевого самоврядування близько 60% повноважень, і це привело до великої біди» / Спілкувалася О. Ворожбит. // Український тиждень. – 2015. – №1–2. – С. 8–9.

5. Кравченко В. Генсек Совета Европы Турбьерн Ягланд: «Децентрализация не означает федерализацию» / В. Кравченко. // Зеркало недели. – 2015. – №10. – С. 4.

6. Попова О. Реформируем местное самоуправление «как в Польше»: кто больше? / О. Попова. // Зеркало недели. – 2015. – №4. – С. 4.

7. Сидоренко С. Адмінреформа в Україні – добровільна чи примусова? Європейський досвід / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/04/9/7032748/view_print/

8. Сидоренко С. Зміна адмінустрою України як мотив відкласти місцеві вибори / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/03/26/7032271/view_print

9. Трегуб Г. Суспільство політиків: швейцарські політики розповіли про децентралізацію і референдум як інструмент політики / Г. Трегуб. // Український тиждень. – 2015. – № 21. – С. 34–35.