

Т. І. Гладка,

*к. н. держ. упр., викладач кафедри філософії та суспільних наук,
ВДНЗ України «Українська медична стоматологічна академія», м. Полтава*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ПОСИЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ СТАБІЛЬНОСТІ

T. I. Gladka,

*Ph.D in Public Administration, Lecturer of Chair of Philosophy and Social Sciences,
State Higher Education Institution of Ukraine “Ukrainian Medical Stomatological
Academy”, city of Poltava*

DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AS MEANS OF STRENGTHENING DEMOCRACY AND INCREASING ITS STABILITY

У статті проаналізовано теоретичні аспекти децентралізації як основи в утвердженні демократичної моделі управління. Доводиться важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України як демократичної правової держави. Аналізується законодавча база для проведення реформи з децентралізації влади.

Автор досліджує проблеми децентралізації в Україні, визначає переваги децентралізованого управління та можливі ризики. Робиться висновок, що впровадження децентралізаційних процесів сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Theoretical aspects of decentralization as foundation of establishment of democratic model of governance are analyzed in the article. Importance of implementation of the reform of decentralization of power for development of Ukraine as democratic constitutional state is proved. The legislative framework for implementation of the reform of decentralization of power is analyzed.

The author investigates the problems of decentralization in Ukraine, determines advantages of decentralized management and possible risks. A conclusion is drawn that implementation of processes of decentralization will facilitate strengthening democracy and increasing its stability.

Ключові слова: *децентралізація влади, держава, демократія, демократичне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.*

Keywords: *decentralization of power, state, democracy, democratic governance, civic society, local self-government.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому. Проблема децентралізації на сьогодні є досить актуальною та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових розвідок, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Метою статті є дослідити процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні народовладдя в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

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 [4, с. 9].

Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації» [5, с.140].

Розрізняють два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [8, с. 152].

Обидва варіанти децентралізації обговорюються в наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості, але просування цього процесу в нашій країні до цього часу відбувалось досить повільно. У деякій мірі це пояснюється тим, що, по-перше, Україна є державою унітарною, а це передбачає централізацію всієї системи державного управління. По-друге, обмеженістю прописаних повноважень місцевих органів у законодавчих документах. По-третє, низькою активністю громадськості у процесах демократизації суспільства.

Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інституїв, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [10, с. 23].

Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [9].

В. Гройсман наголошує, що держава, віддаючи повноваження місцевим органам управління, не втрачає свого центрального значення, а навпаки отримує можливості вибудовування більш стрункого й ефективного організму соціального управління [6, с. 29].

Саме на місцевому рівні, констатує І. Цурканова, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві [11, с. 276].

Світові тенденції показують, що більшість країн тяжіють до децентралізованої влади. Це пояснюється, по-перше, що децентралізація приймається як засіб надання різним етнічним і регіональним групам деякої автономії і контроль над своїми власними справами. Ідея полягає в тому, що якщо різні етнічні та регіональні меншини мають деяку автономію, деяку здатність визначати свої власні місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку, то вони будуть почуватися в більшій безпеці, і будуть більш готові прийняти повноваження і легітимність.

По-друге, децентралізація влади приймається як засіб поділу влади між великою кількістю різних політичних партій. Партії і групи, які не можуть отримати контроль центрального уряду, можуть виграти можливість здійснювати владу в управлінні нижчого рівня. Це підвищує їх впевненість і прихильність до політичної системи, відчуття громадян, що система є справедливою.

По-третє, демократія прокотилася по всьому світу, як основна цінність та основа управління. І децентралізація розглядається як основоположний демократичний принцип. Це не досить для людей, щоб просто бути в змозі вибирати своїх національних лідерів в періодичних, вільних і справедливих виборах. У країнах помірного великого розміру хороша демократія вимагає, щоб люди змогли обрати своїх місцевих керівників та представників, і що ці місцеві органи влади матимуть деяку реальну владу реагувати на потреби людей [14].

Децентралізація передбачає, що місцева влада ближче до людей, і тому швидше буде притягнута до відповідальності за свої успіхи та невдачі в наданні основних послуг, підтримки порядку, справедливого вирішення місцевих питань і суперечок. Вона прагне більш чуйно реагувати, коли ближче до народу.

З часу незалежності України питання впровадження децентралізації влади постійно піднімалось, але політичної волі на це не вистачало. Активно розгорнувся цей процес у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», якою передбачається визначення напрямів, механізмів і строків формування

ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2].

Протягом 2014-2015 р.р. Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ін.

Також Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. У Стратегії щодо децентралізації та реформи державного управління зазначено: «Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1].

Окрім того, Президентом України поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року), який був попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. Ним передбачено, що джерелом влади в Україні повинні стати місцеві громади, які самі будуть збирати податки і розподіляти бюджети. Місцеві органи влади отримають значний об'єм повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме і нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо. Замість обласних та районних адміністрацій держава буде представлена інститутом префектів [3].

Посада префектів вводиться з метою нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування на відповідній території. У законопроекті також зазначено, що префект координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів, центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Глава

держави зможе тимчасово призупиняти повноваження місцевих органів влади у випадку, якщо є загроза державному суверенітету [Там само].

На думку політичного експерта Вадима Карасьова, поправки до Конституції щодо децентралізації несуть певні ризики. По-перше, замість децентралізації можна отримати фрагментацію, коли держава буде послаблюватися, замість того, щоб посилювати свої функціональні кондиції і можливості, у тому числі, і з наповнення місцевих та державного бюджету. Тобто ризик полягає в тому, що нерівномірність територіального регіонального розвитку може посилитися. По-друге, можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт. Тому децентралізація означає не децентралізацію держави, а децентралізацію повноважень, тобто передачу повноважень адміністративно-політичного центру на місця. По суті, вона повинна посилити державу, зробити її функціонально ефективним, збільшити конкуренцію і можливості для виробництва, направити бюджетні надходження в місцеві органи влади, які можуть йти на фінансування соціальної сфери, наприклад, освіти, медицини, на облаштування інфраструктури, охорону місцевого порядку [13].

Впроваджуючи реформу з децентралізації, необхідно враховувати, 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» [12, с. 84]. При цьому автор застерігає, що «створити децентралізовану систему не так то й просто, а ще важче її підтримувати. Крім того, децентралізація дуже легко перетворюється в дезорганізацію» [Там само, с. 87].

В умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація, на думку О. Скрипнюка, може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;
- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- небезпека відцентрових тенденцій через український низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [10, с. 24].

Основою адміністративно-територіального реформування, стверджує Б. Данилишин, є утворення міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, спроможних здійснювати місцеве самоврядування. Серед українських 12 тис. територіальних громад половина є малими з населенням менше 3 тис осіб. Тож основні реформаційні зусилля потрібно спрямувати саме на них, бо в існуючих умовах вони не мають шансів на ефективне самоуправління. Децентралізація управління неможлива без передавання на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації [7].

Таким чином, у проведенню реформи щодо децентралізації влади з реальною передачею повноважень місцевому самоврядуванню існує багато проблем, ризиків та перешкод. Але, як правильно зазначає О. Скрипнюк, «альтернативи децентралізації немає, бо саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні» [10, с. 24].

Просування України до консолідованої демократії буде залежати від здатності політичних еліт творчо і конструктивно працювати, а також від ефективності діяльності Верховної Ради, Президента і уряду в зовнішній і внутрішній політиці, тісної співпраці України з євроатлантичними структурами, ступеня розвитку громадянського суспільства [11, с. 276].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Таким чином, результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний об'єм владних повноважень та контроль над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів в свою чергу сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Література.

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

3. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

4. 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/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_e_vropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_e_vropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd)

5. Гамбург Л.С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави [Електронний ресурс] / Л.С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 4 (I). – С. 134-145. – Режим доступу : <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>

6. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf.

7. 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/>

8. Політологічний енциклопедичний словник / [відп. ред. Шемшученко Ю. С, упоряд. Горбатенко В.П.]. – 2-ге вид., доповн. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 735 с.

9. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В. Ф. Роман // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 92-98. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf

10. 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

11. Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине / И. А. Цурканова // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2014. – Вип. 8. – С. 273-276. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2014_8_70.

12. Шуровьески Джеймс. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, 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.

13. Що означають конституційні зміни щодо децентралізації в Україні. Висновки експертів [Електронний ресурс] – Офіційний сайт ТСН.ua – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/scho-oznachayut-konstituciyni-zmini-schodo-decentralizatsiyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html>

14. Diamond L. “Why Decentralize Power in A Democracy?” *Conference on Fiscal and Administrative Decentralization*, Baghdad, Iraq, February 12, 2004 , available at: https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm

(Accessed 16 December 2015)

References.

1. The Edict of the President of Ukraine (12 January 2015) № 5/2015 “On strategy of steady development “Ukraine – 2020”, [online], available at:<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 17 December 2015)

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (1 April 2014), “Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine №333-p. “ On approval of Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine”, [online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 17 December 2015)

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (August 31, 2015), “Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On preliminary approval of the bill on making alterations concerning decentralization of power”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19> (Accessed 17 December 2015)

4. Boryslavs’ka O., Zaverukha I. and Zakharchenko E. and other (2012), *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropejs’kykh krain ta perspektyvy*

Ukrainy [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine], Swiss Ukrainian project “Supporting decentralization in Ukraine – DESPRO”, TOV Sofia, Kyiv, Ukraine, available at:

[http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd) (Accessed 19 December 2015)

5. Gamburg L. S. (2014), "Theoretical questions of decentralization of state power in the system of public power of unitarian state", *Visnyk Zaporiz'kogo universytetu*, vol. 4, pp. 134-145, available at: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> (Accessed 16 December 2015)

6. Grojsman V. (2015), "Processes of centralization and decentralization in modern public administration", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, no. 2, pp. 26-37, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf. (Accessed 16 December 2015)

7. Danylyshyn B. (2015), "How to decentralize management in Ukraine", *Ekonomichna Pravda*, [online], available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/> (Accessed 18 December 2015)

8. Shemshuchenko J. S. (2004), *Politologichnyj entsiklopedychnyj slovnyk* [Encyclopedic dictionary on political science], regulated by Gorbatenko V. P., 2nd ed, Geneza, Kyiv, Ukraine

9. Roman V. F. (2014) , "Peculiarities of decentralization and deconcentration of power: theoretical aspect", *Efektynist' derzhavnogo upravlinnia*, no. 38, pp. 92-98, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf (Accessed 16 December 2015)

10. Skrypniuk O. (2015), "Decentralization of power as factor of ensuring stability of constitutional order: theory and practice", *Viche: gromads'ko-politychnyj i teoretychnyj zhurnal*, vol. 12, pp. 22-24, available at : www.viche.info (Accessed 16 December 2015)

11. Tsurkanova I. A. (2014), "Democratic political process as factor of structural changes in the system of executive power in modern Ukraine", *Filosofia i politologija v konteksti suchasnoi kultury*, no.8, pp. 273-276, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2014_8_70. (Accessed 16 December 2015)

12. Shurov'iesky J. (2007), *Mudrost' tolpy. Pochemu vmeste my umneie chem poodinochke i kak kolektivnyi razum formiruiet biznes, ekonomiku, obshchestvo i gosudarstvo* [Wisdom of crowd. Why are we clever together than one by one and how does collective intellect form business, economy, society and state] , [translated from English by V. N. Loginova], I. D. Williams, Moscow, Russia

13. The official site of TSN .ua (television news service) (August 31, 2015), "What do constitutional changes concerning decentralization in Ukraine mean. Conclusions of experts", available at: <http://tsn.ua/politika/scho-oznachayut-konstituciyni-zmini-schodo-decentralizaciyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html> (Accessed 19 December 2015)

14. Diamond L. "Why Decentralize Power in A Democracy?" *Conference on Fiscal and Administrative Decentralization*, Baghdad, Iraq, February 12, 2004, available at: https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm (Accessed 16 December 2015)

Стаття надійшла до редакції 20.12.2015 р.