

Малиновський Валентин Ярославич

доктор політичних наук, професор, професор кафедри
політології та державного управління,

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. Подібний шлях пройшло багато демократичних країн світу. Зокрема ті європейські країни, які успішно здійснили адміністративно-територіальні реформи і зміцнили місцеве самоврядування, змогли досягти збалансованого та високого рівня соціально-економічного й культурного розвитку територій, утвердження громадянського суспільства.

Однак в Україні, на відміну від країн – нових членів ЄС, зазначений процес з тих чи інших причин постійно гальмується. Більше того, за 24 роки незалежності так і не вдалося повністю зруйнувати централізовану систему державної влади, успадковану з радянських часів, котра перетворилася на гальмо суспільного розвитку. Система місцевого самоврядування так і не стала дієвим інститутом публічної влади, на сьогодні вона не задовольняє потреб суспільства.

Така архаїчна політико-територіальна модель, аналогів якої не залишилося на теренах ЄС, стала однією з ключових причин зростання сепаратистських рухів в Україні, про що йдеться у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: «Розвиваються в основному обласні центри, а шахтарські та сільські території занепадають. Наслідком зазначених тенденцій є значне розшарування населення за рівнем доходів, безробіття, соціальне невдоволення мешканців регіонів, створення підґрунтя для проявів сепаратизму».

Трагічні події в Криму та Донбасі наочно показали, що вона виявилася неспроможною забезпечити стабільність відносин між центром і регіонами – основу збереження цілісності держави, динамічного регіонального розвитку: «Події, що відбулися з початку 2014 року на території півострова Крим та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі політики регіонального розвитку» [1].

Існуюча недосконала модель територіальної організації влади є гальмом для проведення інших структурних реформ, зокрема медичної, освітньої, бюджетної. Так формування госпітальних округів, як основи організації реформованої системи охорони здоров'я, потребує укрупнення районів, а шкільних округів – укрупнення громад. Тому подальше зволікання з проведенням комплексних реформ у сфері територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування й надалі становитиме потенційну загрозу територіальній цілісності України. Фактично, вже не залишилося часу на зволікання, адже в епоху інформаційного суспільства кожен день бездіяльності обертається незворотними процесами скочування на периферію світового розвитку.

З метою кардинальної зміни балансу влад, 1 квітня 2014 р. була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2]. У цьому документі передбачається децентралізація державної влади з посиленням ролі місцевого самоврядування. Децентралізація та реформа державного управління є однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». У ній метою політики у сфері децентралізації визначено «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» [5].

Моделюючи національну структуру публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, слід наголосити на двох засадничих аспектах:

по-перше, її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка, адже конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин перебуває у безпосередній політико-правовій залежності від форми державного правління та форми державного устрою;

по-друге, основним завданням трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон із запровадженням регіонального самоврядування.

Ураховуючи зазначене, реформаційні процеси в Україні повинні здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу, яка служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інституції та громадянське суспільство. Така держава на місцях має зберегти за собою лише ті функції, які за своєю сутністю є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, боротьба зі злочинністю, ліквідація наслідків стихійних явищ, управління державною власністю тощо, все інше має бути прерогативою місцевого та регіонального самоврядування. Для цього необхідно здійснити адміністративно-територіальне і структурне оновлення, підвищити роль муніципальної влади, кардинально переглянути міжбюджетні та фіскальні відносини. Створення ефективної системи публічного управління територіями в Україні має здійснюватися в рамках унітаризму, за посередництвом адміністративної, територіальної та муніципальної реформ. Тільки такий під-

хід стане запорукою створення в Україні моделі організації територій та публічної адміністрації, яка сприятиме гармонізації інтересів центру й регіонів, забезпеченню останнім умов для самореалізації.

При цьому суттєве зауваження, на нинішньому етапі українського державотворення західноєвропейський досвід регіоналізму, що тяжіє до федералізації, не відповідає сучасній суспільно-політичній ситуації та національній безпеці. Адже в умовах нових загроз: тимчасової окупації Криму та військових дій на Донбасі та хронічних викликів: відчутної політичної роз'єднаності регіонів, поляризації інтересів регіональних еліт – цей вектор може активізувати відцентрові тенденції, спрямовані на послаблення цілісності держави.

Децентралізація державного управління передбачає трансформацію просторової системи із упровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ публічної влади. Сучасний адміністративно-територіальний поділ України, що в основному був сформований за часів СРСР, коли УРСР була складовою найбільшою за розмірами у світі авторитарної держави з відповідною територіальною побудовою та функціональним навантаженням, залишається в основних параметрах незмінним і сьогодні, що є очевидною суперечністю щодо нинішньої місії суверенної Української держави з новими суспільно-політичними та економічними відносинами. Така кардинальна невідповідність є безумовною перешкодою для ефективного функціонування не лише системи публічної адміністрації, але й для інших підсистем держави (економічної, соціальної, демографічної тощо). Її усунення лежить у площині проведення системних трансформацій з метою приведення адміністративно-територіального устрою до реалій сучасної держави та параметрів NUTS (Класифікація адміністративно-територіальних одиниць, узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046). Останній фактор є необхідною умовою для членства України в ЄС.

Територіальна трансформація має ґрунтуватися на таких принципах: пропорційності, компактності, спадкоємності, взаємодоповнюваності, гнучкості й адаптивності, саморегулювання, перспективності. Трансформувати систему територіальної організації влади доцільно розпочинати з базового рівня місцевого самоврядування, з його первинної ланки – громади, створюючи саме на цьому рівні відповідну інституційно-правову та матеріально-фінансову базу. Спроможні громади мають бути сформовані на основі соціально-економічної моделі з урахуванням політичного, адміністративного, економічного, географічного, історичного, демографічного принципів. Важливим кроком у практичній реалізації цього етапу реформи стало прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], а також затвердження Урядом Методики формування спроможних територіальних громад [4].

Об'єднана територіальна громада має отримати суттєві ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Громада має стати основою локальної влади, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. До сфери компетенції первинного рівня доцільно віднести всі питання місцевого значення, які може ефективно вирішити громада (безпосередньо або через органи місцевого самоврядування). Лише після завершення цього етапу реформи слід переходити до реформування районного рівня.

Література:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 3 верес. – С. 11.

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11 квіт. – С. 13.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // Голос України. – 2015. – 4 берез. – С. 17.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 6 трав. – С. 9.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 15 січ. – С. 8.