УДК 35.071

С. Г. Денисюк

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Вінницький національний технічний університет

Анотація

Проаналізовано особливості реалізації реформи децентралізації в Україні. Визначено здобутки децентралізації і переваги для громадян. Виокремлено проблеми реалізації цієї реформи, що гальмує процес євроінтеграції України.

Ключові слова: децентралізація, реформа, масова свідомість, місцеві державні адміністрації.

Abstract

The peculiarities of decentralization reform implementation in Ukraine are analyzed. The achievements of decentralization and benefits for citizens are determined. The problems of realization of this reform, which hinders the process of European integration of Ukraine, are highlighted.

Key words: decentralization, reform, mass consciousness, local state administrations.

Сучасні умови глобалізованого світу, євроінтеграційна стратегія України висувають перед нашою державою низку завдань, що потребують розв'язання у найближчий час. Одним з таких завдань є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному і регіональному рівнях, необхідно відзначити цілий ряд об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають під час перехідного періоду. Дослідження стану процесу децентралізації в Україні показує, що частина з цих проблем пройшли повз уваги українських політиків та керівників органів держаного управління.

Питанням у сфері децентралізації присвячено наукові дослідження як вітчизняних, так і закордонних вчених (Г. Возняк, І. Грицяк, О. Кухленко, І. Луніна, Р. Федоряк, В. Христенко та ін.). Однак необхідно зазначити, що ця проблематика потребує уваги науковців та державних діячів внаслідок її значної неврегульованості в нашій державі та тривалий період реалізації.

Концепцію реформи децентралізації уряд затвердив ще 1 квітня 2014 р. Як відомо, це була вже третя спроба почати необхідну для країни реформу після першого етапу революційних перетворень у системі управління, що відбулися у 1990 р., коли Україна прийняла свій перший закон про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування.

Проте у 2014 рік Україна увійшла формально централізованою, а реально, так би мовити, регіоналізованою державою зі слабким місцевим самоврядуванням і загостренням міжрегіональних відмінностей. Формально жорстка вертикаль виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій (МДА) була політичною вертикаллю, а глави МДА представляли, скоріше, інтереси регіональних еліт, а не держави.

Саме тому позиції голів МДА у неспокійні дні лютого-березня 2014 р були різними, а голова Ради міністрів АРК, голови Севастопольської МДА, Донецької та Луганської ОДА не лише не змогли утримати ситуацію під контролем, але і частково самі були ініціаторами сепаратистських дій. За роки незалежності в Україні так і не було сформовано єдиного українського простору на всій її суверенній території, і міжрегіональні відмінності використовувалися не для посилення конкурентоспроможності України, а для її ослаблення.

Але у 2014 р. уряд зробив кроки, які в умовах війни могли здатися алогічними для існування самої держави, а саме, оголосив про проведення широкої децентралізації влади і формування нової державної регіональної політики, що базується на європейських традиціях і партнерстві регіонів і держави, регіонів та громад. Фактично 2014-2015 рр. стали роками бурхливого старту децентралізації та реформи державної регіональної політики.

Протягом 2014-2015 рр. було прийнято все необхідне для добровільного об'єднання громад, базове законодавство, здійснена реформа міжбюджетних відносин, проведена децентралізація у сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики і фінансування регіонального розвитку не на основі лобізму і лояльності до правлячої партії, а на основі підходів і кращих практик Європейського Союзу.

На сьогодні уже наявні конкретні результати децентралізації: створено 367 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які самі вирішують питання ремонту доріг, покращення умов в медичній і освітній сферах, запроваджують енергоощадні технології і залучають вітчизняних і міжнародних партнерів для розбудови своїх громад. За темпами добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування, України показала дуже гарні результати, що викликало захват у європейських партнерів, які вже втомилися від обіцянок українських політиків.

Проте є низка проблем з реалізацією реформи децентралізації влади. Особливістю цієї реформи є одночасні зміни в організації місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики. Не всі представники місцевої влади підтримують ідею реформи. Хтось гальмує процес формування територіальних громад, який є добровільним, інші – не вміють ефективно використовувати надані їм фінансові ресурси і владні повноваження. Ще однією перепоною на шляху реальної децентралізації є проблеми, пов'язані з бюджетною децентралізацією.

Також необхідно зауважити на вже наявну диспропорцію у рівнях розвитку регіонів України, що зумовлено, як об'єктивними географічними та соціально-економічними чинниками, так і цілим рядом суб'єктивних суспільно-політичних факторів та глобальних загроз.

Найбільш загрозливим явищем у контексті децентралізації бюджетів є високий рівень корупції в Україні. У світовому Індексі сприйняття корупції за 2016 р. Україна отримала 29 балів зі 100 можливих, що на 2 бали вище, ніж минулого році [1]. Однак з 176 країн, присутніх у рейтингу, наша держава посідає 131 місце. Необхідно також зауважити, що негативними оцінками Україну нагородили дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали), а саме їхні оцінки є орієнтиром для західних інвесторів для прийняття рішення щодо інвестиційної привабливості країни. При цьому покращення ситуації щодо корупції з боку службовців відбулось, згідно з цим дослідженням, лише на 14% [2].

Особливу увагу питанню корупційної складової у діяльності органів місцевого самоврядування та при децентралізації необхідно приділяти й з огляду на те, що світовий досвід свідчить про недоцільність децентралізації бюджету за умови високого рівня корупції.

В той же час, процес децентралізації в Україні в першу чергу передбачає адміністративно-територіальну реформу, що є за думкою цілого ряду науковців та експертів є суперечливим кроком. Як зазначає І. Коліушко, що «сьогодні є приблизно 11,5 тисячі суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних і міських рад. Понад 10 тисяч – це сільради. Більшість з них – населені пункти з кількістю населення, меншою за 3000. Тобто про жодну передачу повноважень говорити недоцільно, там немає кому брати ці повноваження: немає кадрів, фінансів – та й загалом потреби» [3].

Крім того, важливою проблемою щодо реалізації децентралізації, є питання сприйняття громадянами цієї реформи, підтримка ініціатив уряду. Згідно із результатами опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва, з літа 2016 р. до літа 2017 р. рівень обізнаності громадян щодо реформи децентралізації зріс з 12 до 20%. 42% опитаних підтримують процес децентралізації, тоді як 27% виступають проти цієї реформи. При цьому лише 10% опитаних вірить в те, що новообрана місцева влада справиться із своїми обов'язками, 32% – переважно впевнені у успіхові, решта – схиляється до більш негативних сценаріїв. Водночас більшість українців досі не відчула змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали протягом останніх років – таку позицію висловили 55%.

З позитивів децентралізації опитані відзначили покращення якості доріг – 64%, покращення благоустрою – 30% та покращення стану місць для дозвілля – 35%. До негативів віднесли погіршення якості медичного обслуговування – 50%, обслуговування соціально вразливих категорій – 44% та забезпечення робочими місцями – 39% [4].

Таким чином, реформа децентралізації має такі взаємопов'язані аспекти. З одного боку, вона надає громадам більше повноважень та можливостей для розвитку. З іншого, – ставить перед ними та їхніми головами нові виклики. Децентралізація – це не лише зміна у структурі розподілу бюджетів та функцій, а зміна мислення, свідомості українців та підходів до самої суті державного управління. І

вигравatимуть тут найбільш активні, ініціативні та енергійні громадяни, які здатні бути дійсно ефективними господарниками для своєї громади.

Відповідальність за успішне проведення реформи децентралізації лежить на уряді і Верховній Раді України. Однак уряд так і не створив систему оперативного реагування на виклики, що виникають при проведенні реформи, і не здійснював належного супроводу потрібних для реформи законопроектів у Верховній Раді України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні [Електронне видання] // Transparency International Україна. – Режим доступу : http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/
2. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. О. Баймуратов // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. – К., 2015. – С. 155-167.
3. Коліушко І. Страх втратити владу і страх її взяти [Електронний ресурс] / І. Коліушко. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/ua/news/5734.
4. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 24 липня 2017. – Режим доступу : http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii.

Денисюк Світлана Георгіївна – д. політ. наук, професор кафедри суспільно-політичних наук, професор, Вінницький національний технічний університет, Вінниця, e-mail: svetadenisiyk@gmail.com

Denysiuk Svitlana G. – Dr. of Political Sciences, professor of social and political sciences, professor, Vinnitsa National Technical University, Vinnytsia, e-mail: svetadenisiyk@gmail.com