

Лапшин С.А. Аналіз загальнодержавних проблем децентралізації в процесі децентралізації Чернівецького району Вінницької області / С. Лапшин, І. Зінько // Перша Чернівецька наукова історико-краєзнавча конференція, присвячена 100-річчю Української революції 1917-1921 рр. // Матеріали конференції, 6 жовтня 2017 р. смт. Чернівці. – Вінниця: ПП Балюк І.Б., 2017. – С.204-208.

Лапшин Сергій, Зінько Ірина

АНАЛІЗ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ПРОБЛЕМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЧЕРНІВЕЦЬКОГО РАЙОНУ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті на основі аналізу нормативних актів проаналізовано проблеми у політиці децентралізації на прикладі Чернівецького району Вінницької області. Визначено основні переваги та перестороги децентралізації, особливості функціонування ОТГ.

Ключові слова: ОТГ, децентралізація, повноваження, трансформація, реформи.

Одним із ключових напрямків трансформації політичної системи України є децентралізація. Із передачею владних повноважень із центру на місце пов'язані величезні очікування позитивних змін.

Метою дослідження є висвітлення проблем здійснення децентралізації на загальнодержавному та локальному рівнях. Завдання дослідження: розкрити термін «децентралізація» та підкреслити особливості структури місцевого самоврядування в контексті міжнародного досвіду; виокремити основні види децентралізації, враховуючи ключові проблеми здійснення реформи в межах України.

Питанням децентралізації присвячені дослідження вітчизняних науковців. Зокрема, В.Величко висвітлив основні аспекти реформ місцевого самоврядування у європейських країнах, підкресливши особливості становлення системи управління. Важливий внесок у дослідження проблеми децентралізації на фоні локальних та загальнодержавних проблем з урахуванням міжнародного досвіду здійснили: О. Бориславська, І. Заверуха,

Е. Захарченко, О. Курінний, А. Школик, Н. Топпервін, Ю. Ганущак, А. Єрмолаєв, В. Лупаций, В. Потапенко, І. Клименко, В. Романова, В. Ємець, С. Таран та інші.

Зауважимо, що незважаючи на те, що термін «децентралізація» системно використовується у виступах політичних та державних діячів, розуміння його сутності для пересічних громадян видається проблемним. Водночас, це поняття можна розглядати не лише з погляду на адміністративно-територіальний устрій держави, а й зважаючи на систему органів публічної адміністрації, розподіл функцій між ними, повноважень та фінансових ресурсів. Незважаючи на закріплення децентралізації в Конституції України як основи територіального устрою, відмінності від законодавства інших держав є досить відчутними, адже за кордоном основною засадою є «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», що дозволяє підтримувати баланс всередині країни та уникнути конфліктів на місцевому рівні [1, С. 9]. Саме тому визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки є одним із ключових завдань для України. Між іншим, розширення впливу громадськості забезпечує реальний розвиток демократії, але необхідно розуміти, що поняття децентралізації має різні напрями, тому ототожнення цього поняття винятково із місцевим самоврядуванням також є помилковим. Наразі кожен вид децентралізації повинен мати конкретну правову форму задля практичної реалізації реформи. Зокрема, за суб'єктами та сферами впливу виокремлюють територіальну, функціональну й предметну децентралізацію, причому розрізняють вертикальну та горизонтальну форми за принципом ієрархії. У свою чергу, територіальна децентралізація включає політичну, адміністративну та фінансову складову, тому впровадження нової моделі потребує комплексного підходу з урахуванням розподілу концентрації завдань та компетенції на центральному рівні. Однак, проблема держав, які сформувалися в межах соціалістичної ідеології, командно-адміністративної системи та планової економіки полягає в необхідності

повної трансформації усіх сфер (бюджетної, фіскальної, інституційної, адміністративно-територіальної, соціальної, судової, освітньої) з чітким розмежуванням теорії та практичних можливостей. Труднощі проведення реформи пов'язані не лише із застарілістю самої системи всередині держави, а й із наявністю можливих ризиків, які полягають у таких проблемах як: автономізація цілей різних регіонів та реалізація одиничних амбіцій; загроза монолітності політики держави у відповідних сферах; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання послуг та прийняття управлінських рішень; ускладнення координації роботи на центральному та місцевому рівнях; зростання ризиків щодо прийняття та виконання рішень посадовцями, які можуть розширити коло повноважень тощо. Між іншим, реформування кожної складової передбачає подолання нових труднощів. Для прикладу можна розглянути реформу місцевого самоврядування, спрямовану на підвищення суб'єктності локальних органів та реалізацію принципу субсидіарності. Впровадження цієї реформи передбачає розв'язання ряду ключових питань: по-перше, повноваження органів місцевого самоврядування не мають чіткого розмежування та залишаються обмеженими, що знижує їхню спроможність вирішувати локальні питання в межах Конституції України; по-друге, місцеві бюджети досить слабкі та залежні від центру; по-третє, земельне питання залишається невирішеним (йдеться про чітке визначення суб'єкта, який має розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів); по-четверте, подолання диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями однакового рівня, розривність цілісної території та перебування територіальних громад сіл, селищ та міст у складі інших локальних одиниць тощо [2, С. 13] Безумовно, це неповний перелік проблем, які необхідно вирішити найближчим часом, причому вони стосуються лише одного вектора децентралізації, тому впровадження стратегічних програм потребує тривалого часу, комплексного підходу та компетентності в реалізації змін. Зобов'язання щодо децентралізації влади містяться в ключових програмних

документах, а саме: у Плані дій уряду «Відновлення України» від 03.09.2014; у Коаліційній угоді; у Програмі діяльності КМУ від 11.12.2014. Зокрема, у даних документах зазначається, що метою децентралізації влади – 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» [3, С.7].

Безумовно, децентралізація влади на користь місцевих уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за районними державними адміністраціями, які входять до централізованої системи органів виконавчої влади необхідно зберегти повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, які не включені до складу місцевих держадміністрацій. Окремі органи, такі як територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, матимуть можливість зберегти власні повноваження з огляду на те, що їхні функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. Втім, подальше впровадження реформ потребує не лише формального закріплення, а й врахування усіх ризиків та перебудову системи загалом.

Реформа децентралізації у Чернівецькому районі Вінницької області здійснюється у два етапи. Першим етапом був підготовчий, який включав розробку проектів законодавчих актів, визначення меж та розподіл повноважень прав та відповідальності, стандартизацію послуг в межах громад та підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Другий етап який передбачає формування соціально-політичної бази реформи та її проведення. Він включає в себе:

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- формування об'єднаних територіальних громад;

- формування комунальної власності об'єднаних громад;
- прийняття законів про місцеве самоврядування;
- формування нової системи територіальної організації влади;
- визначення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей;

- створення конституційної основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад і розмежування повноважень між ними та відповідними місцевими державними адміністраціями;

- проведення місцевих виборів з урахуванням оновленої системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Очікуваними результатами реформи децентралізації є:

- формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- створення умов для економічного та соціального розвитку територіальних громад та їх об'єднань;

- чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;

- організаційна та матеріальна автономія територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення якості їхньої діяльності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

- наближення надання адміністративних та соціальних послуг до жителів територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг;

- формування системи контролю з боку держави та населення за наданням адміністративних послуг; зменшення диспропорцій у доступі до послуг у різних територіальних громадах;

- покращення на цій основі якості життя людини в українських містах, селищах та селах [4].

Отже, децентралізація піддається аналізу не лише з погляду на територіальну організацію держави, а й з урахуванням призначення, предмета, функцій публічної адміністрації, визначення виду та основних напрямів реалізації реформи. В будь-якому разі, успішність впровадження нових програм залежить від державного устрою та політики, визначених критеріїв щодо ефективності й діяльності публічної адміністрації, подолання факторів ризику та раціонального співвідношення формальних та практичних основ.

Труднощі здійснення реформ пов'язані не лише із потребою трансформації системи загалом, а й із наявністю можливих ризиків локального та загальнодержавного спрямування, причому формальне закріплення основ децентралізації потребує розробки чіткого механізму її використання на практиці, враховуючи різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо).

Перспективність та успішність децентралізації у Чернівецькому районі Вінницької області можлива лише у разі збалансованого поєднання та чіткого розмежування компетенцій в межах центрального та локального рівнів з урахуванням історичного досвіду, особливостей розвитку певного регіону та розширення його можливостей щодо співпраці з іншими адміністративно-територіальними одиницями, використання проєктів національного та міжнародного рівня, забезпечення реформи із наявністю комплексного підходу та враховуючи реакцію суспільства на готовність до змін та подолання кризових етапів.

Список використаної літератури

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.;
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.

3. Єрмолаєв А. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, Лупацій В., Потапенко В. та інші – К., 2015. – 44 с.
4. Реформування місцевого самоврядування - це ще один крок до Європи. Режим доступу: <http://chervlada.gov.ua/sub/rda/presentr/novini/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ce-sche-odin-krok-do-evropi/>

Lapshin Sergey, Zinko Irina

Analysis of general problems of decentralization in the process of decentralization of the Chernivetsk region of Vinnytsk region

The article analyzes the problems in decentralization policy based on the analysis of normative acts on the example of Chernivtsi district of Vinnytsia region. The main advantages and disadvantages of decentralization, features of functioning of OTG are determined.

Keywords: decentralization, powers, transformation, reforms.

Лапшин Сергей, Зинько Ирина

Анализ общегосударственных проблем децентрализации в процессе децентрализации Черновицкого района Винницкой области

В статье на основе анализа нормативных актов проанализированы проблемы в политике децентрализации на примере Черновицкого района Винницкой области. Определены основные преимущества и предостережения децентрализации, особенности функционирования ОТО.

Ключевые слова: децентрализация, полномочия, трансформация, реформы.