

КРИТЕРІЇ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

DECENTRALIZATION CRITERIA OF UKRAINE

Роговенко О.В.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Сумський національний аграрний університет

У статті зроблено спробу на основі узагальнення зарубіжного досвіду та національних особливостей визначити критерії проведення децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформа.

В статье сделана попытка на основе обобщения зарубежного опыта и национальных особенностей определить критерии проведения децентрализации власти.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, реформа.

An attempt to define the criteria of power decentralization realization on the basis of international experience and national characteristics generalization is done in the article.

Ukrainian society is in a state of preparation for full-scale reform that will affect nearly all spheres of public life. This occurs under conditions where Ukraine has to respond to external and internal aggression, which increases government responsibility for the content of the announced reforms. One of the main results of the changes expected in Ukrainian society is the decentralization of the government.

Only a sovereign community is able to «weed out» the darkness of corruption, clean government institutions from extra powers and functions, to focus on the main issues of a particular territorial unit, to see and strengthen the germs of national culture and a new educational space.

The purpose of this publication is to identify on the basis of foreign experience main criteria of decentralization of state power.

We are deeply convinced that the current period of Ukrainian self-determination will go down into history primarily because of the awareness of the role that local government plays in the development of democratic principles and the rule of law. Without exaggeration, the future of Ukraine will depend on administrative decisions. Reform of power decentralization, based on European standards, but taking into consideration national peculiarities, cultural and historical heritage is the key to successful implementation of the fundamental principles of local self-government.

Key words: decentralization, local government, reform.

Українське суспільство перебуває у стані підготовки до повномасштабних реформ, що торкнуться майже всіх сфер суспільного життя. Це відбувається в умовах, коли Україна змушена відповідати на зовнішню та внутрішню агресію, що посилює відповідальність влади за зміст проголошених реформ. Одним із чи не найголовніших результатів очікуваних українським суспільством змін є децентралізація державної влади.

Лише повновладна громада здатна «відсіяти» корупційний морок, очистити інституції влади від зайвих повноважень та функцій, зосередитись на головних проблемах конкретного територіального утворення, розглядіти та укріпити зародки національної культури та нового освітнього простору.

Метою статті є виділення з урахуванням зарубіжного досвіду головних критеріїв проведення децентралізації державної влади.

Зауважимо, що останнім часом до теми розвитку місцевого самоврядування, проблем децентралізації неодноразово звертались такі українські вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.М. Кампо, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Є.В. Курінний, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, П.С. Падурківський, С.В. Петков, О.В. Петришин, М.О. Пухтинський, О.П. Рябенко, А.А. Селіванов, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.О. Шамрай, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, М.К. Якимчук та ін.

Проте підготовка до реформи триває, що змушує зосереджувати додаткову увагу на дослідженнях у сфері окресленої проблеми.

В українському суспільстві домінує тверде переконання про позитивний досвід багатьох зарубіжних, передусім європейських, країн у сфері розвитку місцевого самоврядування. Така позиція сформована на підставі економічних успіхів європейських країн, розробки нормативної бази та, головне, ідеології успішного регіонального культурного та економічного розвитку.

Аналіз зарубіжного досвіду проведення децентралізації місцевого самоврядування дозволяє виділити наступні особливості цього процесу.

1. Головною тенденцією міжнародного права упродовж другої половини ХХ – початку ХХІ століть стала євроінтеграційна активізація міждержавних зв'язків на основі принципової поваги до прав людини та формування сучасних механізмів їх захисту. Керуючись трьома провідними рушійними силами – приватизацією, лібералізацією та дерегуляцією, європейській спільноті, незважаючи на культурні та політичні відмінності, вдалось зблизитися та виробити інтеграційну стратегію розвитку. Зазначена уніфікація не отримала б широкої підтримки суспільства, якби не врахувала регіональних настроїв та інтересів. В результаті пошуку з'явився відомий дуалізм інтеграції та регіоналізації. Наслідком інтеграції стало утворення Європейського Союзу, а регіоналізації – закріплення, відповідно до Амстердамського договору, принципу субсидіарності, відповідно до якого спільнота вдається до будь-яких заходів лише у тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

2. Відбулось прийняття цілого ряду нормативних документів міждержавного значення. Це, зокрема, Європейська хартія муніципальних свобод, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейська хартія місцевого самоврядування тощо. З урахуванням положень цих актів був створений та отримав закономірний розвиток Конгрес Місцевих та Регіональних Влад, що є установою, що представляє місцеві та регіональні влади сорока семи держав-членів Ради Європи.

3. В результаті цілеспрямованої інтелектуальної діяльності, спрямованої на посилення повноважень територіальних громад, відбулися організаційно-функціональні та фінансово-економічні реформи у сфері місцевого самоврядування європейських країн. Також відбулось за-

кріплення місцевого самоврядування у ряді конституцій європейських країн. Як наслідок, уніфікація є результатом не лише узагальнення досвіду, а й прямої інтеграції.

4. Інтеграційність як явище не створює передумов до розчинення національної самоідентифікації, натомість передбачає збереження національних особливостей, у тому числі і у питанні реформування місцевого самоврядування. Зокрема, країни Центральної, Південно-Східної та Східної Європи, країни Балтії передбачали процес реалізації реформи місцевого самоврядування із певними особливостями. Але європейські країни, маючи прагнення до збереження національної та культурної спадщини, все частіше реалізують свої національні ініціативи з урахуванням вироблених міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування.

5. Паралельно з метою розв'язання конкретних місцевих проблем прикордонних територій розвивається таке явище, як транскордонне співробітництво. Співпраця близьких за культурою та історією територіальних громад відбувається на основі регіональних договорів, спрямованих на вирішення економічних та інших питань.

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що стандартизація місцевого самоврядування відбувається на основі поваги до прав людини, прав громади, які стали наріжним каменем розвитку всієї світової спільноти, зберігаючи дві основні тенденції – «інтеграції» та «регіоналізації». Але головним викликом XXI століття став пошук адекватної відповіді надмірно агресивній політиці Росії по відношенню до України та інших країн пострадянського простору. Командно-адміністративний спосіб управління проти демократичного, агресивно-силового проти еволюційного міжнародного співробітництва у рамках міжнародних організацій (Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки і співробітництва в Європі тощо) стали ключовими тенденціями у розвитку міжнародного та європейського права.

Нині для України все більшого значення набуває окреслення перспектив та подальших напрямків розвитку та функціонування місцевої демократії на основі європейських правових стандартів місцевого самоврядування. Подальший розвиток європейських правових стандартів місцевого самоврядування відбуватиметься на двох рівнях – європейському та національному.

Попередній національний досвід правової імплементації виявив ряд недоліків у подальшій правозастосовній практиці новоприйнятих актів. З точки зору успішності процесів децентралізації, на нашу думку, для України повне поглинання європейських норм є неприйнятним. Слід врахувати власні особливості для вироблення об'єктивних критеріїв реформування місцевого самоврядування, яке б відповідало європейським вимогам та забезпечило б подальшу інтеграцію України у європейське співтовариство, але відповідало національним інтересам.

При проведенні реформи слід взяти до уваги наступне.

По-перше, об'єднання, укрупнення місцевих територій є назрілим явищем, але має відбуватись із урахуванням особливостей інфраструктури та історико-культурної спадщини. Виділення окремих районних центрів неминує призведе до закриття передусім шкіл, лікарень, інших важливих для громади закладів. Але, як мешканці конкретного села отримують необхідні послуги? Однією із головних відповідей на це питання є стан існуючих доріг – сполучення між населеними пунктами, елементарного доступу до послуг. Адже в умовах економічної кризи будівництво нових доріг є вкрай затратною необхідністю. Аналіз наявної інфраструктури, її ревізія є важливим підготовчим кроком на шляху до реформи місцевого самоврядування. Для реалізації цього завдання у кожній області має бути створене професійне утворення фахівців, які на оплатній основі за державним замовленням повинні на основі завчасно розробленої методики здійснити оцінку

всієї інфраструктури регіону, підготувати обґрунтовані рекомендації для подальшого укрупнення місцевих одиниць.

По-друге, вагомим фактором при прийнятті рішення про укрупнення районів є аналіз стану лікарень, шкіл, дошкільних закладів освіти, які не рідко є осередком культури, роботи для місцевих мешканців та від існування яких залежить, чи існуватиме цей населений пункт взагалі. Так, невелика кількість дітей у сільських школах обмежує можливість якісного викладання навчальних дисциплін, спонукає до об'єднання шкіл та реалізації програми «шкільний автобус», але за умов відсутності останньої у відповідній якості та кількості, поганих доріг та погодних умов, освіта для учнівської молоді окремих населених пунктів може виявитись просто недоступною. А це є неприпустимим та примушує пов'язувати реформу місцевого самоврядування із одночасним виділенням значного фінансування для забезпечення програми якісної шкільної освіти. Європейський досвід реформування та подальшого розвитку місцевих громад підтверджує реалізацію головної тенденції – реальної поваги до прав людини. Право на освіту, медичне обслуговування є невід'ємними правами людини, на які слід повсякчас зважати.

По-третє, процес децентралізації має враховувати історичні особливості конкретної громади та не повторювати історичні помилки. Для прикладу, розглянемо особливості формування Сумської області.

Так, після ліквідації полково-сотенного устрою Слобідської України у 1765 році було створено Сумську провінцію Слобідсько-Української губернії. Пізніше, у 1780 році було створено Сумський повіт, до складу якого входила Сумська волость. Сумський повіт у різні часи входив до складу Харківського намісництва (1780-1796 роки), Слобідсько-Української губернії (1796-1835 роки) та Харківської губернії (1835-1923 роки).

У березні 1923 року волості і повіти були ліквідовані, а замість них створені райони і округи. Саме в цей час і виникає Сумський район, який входив до складу Сумської округи Харківської губернії, а після ліквідації губерній (1925 рік) і округ (1930 рік) – Харківської області. 10 січня 1939 року Сумський район було передано до новоствореної Сумської області [1, с. 13-14].

Не вперше для Сумської області і укрупнення в межах області. Намагання змінити територіальний устрій Сумської області відбувались у недавньому радянському минулому. Так, Указом Президії Верховної Ради УРСР від 30 грудня 1962 року № 35 «Про укрупнення сільських районів Української РСР» сільські райони УРСР укрупнювались до розмірів виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Внаслідок чого, в Сумській області було створено 10 районів замість 31. Однак незабаром, укрупнення «один замість трьох попередніх» виявилось неефективним, що призвело до появи Указу Президії Верховної Ради УРСР від 04 січня 1965 року № 6 «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР», яким було здійснене розукрупнення районів. Відповідно до цього Указу до складу Сумської області входило вже 16 районів [2, с. 25-27].

Через шість років, під час чергового адміністративно-територіального поділу УРСР, у складі Сумської області налічувалось вже 18 районів [3, с. 6, 386]. До речі, такий поділ області має і по сьогодні. Зменшена кількість районів прямо не вплине на якість послуг, доступ громадян до реалізації їх прав та повноважень. Змінити ситуацію на краще може лише комплексний підхід адміністративно-територіальної реформи.

І останнє. Децентралізація влади повинна передбачати перерозподіл владних повноважень. Конституція України, закріпивши право на самоврядування, не наділила громади всіх рівнів повноцінними власними виконавчими органами та функціями. Після реформування конкретна

територіальна громада повинна бути наділена повноваженнями без додаткових узгоджень ремонтувати дороги, водопостачання, школу чи лікарню. Лише справедливо обрані органи самоврядування повинні нести всю відповідальність за прийняті рішення щодо розпорядження фінансами та своєчасно звітуватися перед громадою у прозорий спосіб щодо отриманих та витрачених ресурсів на потреби краю.

Під час цього процесу не слід забувати, що процес створення європейських стандартів побудований не лише на уніфікації та закріпленні міжнародних угод, а й з урахуванням національних регіональних особливостей, що аж ніяк не применшує євроінтеграційні тенденції, а лише урізноманітнює та збагачує останні. Згадаємо, що текст Європейської хартії місцевого самоврядування на момент її підписання, був схвалений 23 державами-членами Ради Європи, однак ратифікована вона лише п'ятьма державами-членами цієї організації. І станом, тоді ще на 1998 рік, багато із впливових європейських країн Західної Європи (Бельгія, Франція, Ірландія, Швейцарія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії) та майже усі країни Східної та Південно-Східної Європи ще не ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. Наприклад, протягом перших десяти років з моменту прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування уряд Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії відмовлявся підписувати її на тій підставі, що Хартія суперечить британським традиціям [4]. Дана обставина пояснюється як особливістю правової системи

Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, так і специфічним статусом Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії, що пов'язані з досить суттєвою відмінністю цих регіонів у культурному, мовному, релігійному, економічному та правових аспектах. Франція та Бельгія, наприклад, ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування майже через 20 років після її підписання. Україна ж, в свою чергу, ратифікувала її на 9 років раніше [5, с. 41-42].

У разі виникнення конкуренції європейських стандартів та національної практики, країна звертається за методичними рекомендаціями до європейських інституцій. У цьому випадку слід вести мову про «конвергенцію» національних правових систем [6]. Подібний «лояльний» підхід до уніфікації правових засад організації місцевого самоврядування дозволив з часом ратифікувати Європейську Хартію місцевого самоврядування у переважній більшості країн, що входять до Ради Європи.

На наше глибоке переконання, сучасний період українського самовизначення увійде в історію передусім з огляду на усвідомлення ролі, яку місцеве самоврядування відіграв у становленні та розвитку принципів демократії та верховенства права. Без перебільшення, від владних рішень залежатиме подальше майбутнє України. Проведення реформи децентралізації влади на основі європейських стандартів, але із урахуванням національних особливостей, культурної та історичної спадщини є запорукою успіху імплементації фундаментальних засад місцевого самоуправління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гончаренко О. П. Історія розвитку адміністративно-територіального устрою Сумської області / О. П. Гончаренко, А. М. Заяц, С. А. Лустенко [та. ін.] // Політичний експерт. – 2009. – № 34. – С. 11–15.
2. Українська СРСР. Адміністративно-територіальний поділ на 01 вересня 1946 року / [відпов. ред. : М. Ф. Попівський]. – К. : Політвидав, 1947. – 1063 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій Сумської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmistsum.html>
4. Демченко І. Етапи становлення та розвитку європейських правових стандартів місцевого самоврядування / І. Демченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 2. – С. 133–138.
5. Демченко І. С. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.11 «міжнародне право» / І. С. Демченко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 198 с.
6. Волошенко О. Процеси конвергенції в сучасних правових системах / О. Волошенко // Форум права. – 2009. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09vovcpc.pdf>