

РОЗДІЛ 1

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Практика завжди має бути побудована на хорошій теорії, ворота якої – перспектива.

Леонардо да Вінчі.

1.1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»: БАЗОВІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Як показує досвід, після Революції Гідності кінця 2013–початку 2014 р., коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, у державно-управлінську практику Української держави слід запроваджувати нові принципи управління. Це можуть бути, наприклад, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «*Good Governance*» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі повинно стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні [21].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [33, с. 249]. Тобто – це система розподілу

функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [2].

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція) викликана політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [22, с. 22].

Крім того, територіальні громади отримують права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [29].

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації варто віднести:

- 
- передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;
 - чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
 - посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Загалом, поняття децентралізації владних повноважень є, ймовірно, настільки давнє як і саме управління. Древні імперії, середньовікові королівства, а також сучасні держави причетні до вирішення таких питань, як: в якій мірі право збирати податки або приймати рішення на власний розсуд залишати на центральному рівні, а в якій передати місцевим чиновникам [25].

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем. Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [4, с. 392].

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер.

По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних».

По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є набагато менш вагомим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління».

Ж. Ведель [4, с. 397].



Проте варто зазначити, що в зарубіжній науковій правовій літературі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями часто розглядають як спосіб не децентралізації, а деконцентрації.



Якщо принципи централізації і децентралізації регулюють питання взаємовідносин центру і місць, то для розподілу компетенції між різними органами одного рівня управління в латиноамериканських державах, як і в країнах Європи, використовуються принципи концентрації і деконцентрації. Повноваження концентруються в руках одного органу, коли він здійснює всю повноту влади, надану даній адміністративно-територіальній одиниці, тоді як система деконцентрації передбачає розподіл функцій між різними органами однієї ланки.

М. Штатін [41, с. 34].



Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Перехід до децентралізації – це, свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

А. Колодій [18].

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення поняття «децентралізація»



Автори, інституції	Децентралізація – це
Англійсько-український словник [1, с. 27]	організаційна система, що передбачає надання реальних повноважень ухвалювати рішення тим її підрозділам, які географічно чи організаційно перебувають поза центром влади.
Веб-сторінка «Децентралізація» [45]	процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижчих рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.



Автори, інституції	Децентралізація – це
«Децентралізація» [10]	доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
«Децентралізація» 5, с.12]	система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.
Гібсон Д., Донеллі Д., Іванчевич Д. [46, с. 507]	процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.
Жан-Поль Фагует [44, с. 5]	передача центральним (національним) урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих (або) органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей (Угорщина) [49, с. 7]	Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм необхідна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.
Лелеченко А. [18]	делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напіваавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень. Найбільш важливими аспектами децентралізації є <u>відповідальність</u> (глибоке усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати оптимальні рішення, здійснювати їх з найбільшою користю для загального блага), <u>ефективність</u> (результат досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або досягнення певної мети при найменших затратах, тобто штучне злиття результатів і засобів) та <u>субсидіарність</u> (захист автономії особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць: громади, територіальної громади, регіону).



Автори, інституції	Децентралізація – це
Литвак Ж. [47]	передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів і/або до приватного сектору.
Линьов К. [19]	процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Юридична енциклопедія [42, с. 168]	процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху. На початку 1980 р. існувало досить поширене твердження, що децентралізація має типи, кожний з яких включає відмінні форми (рис. 1.1.).



Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також три основні форми (як зазначають окремі науковці) децентралізації – деконцентрація, деволюція і делегування.



Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції.



Рис. 1.1. Типи і форми децентралізації

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні [48, с. 147-157]. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців.

Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.



Фіскальна децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [51]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій.

Узагальнюючи першоджерела, класифікують п'ять форм фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;
- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;
- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;
- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів.



Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [51].

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [36, с. 62].

Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств.

Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування.



Деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління.

Деконцентрація може застосовуватись горизонтально чи вертикально. Про вертикальну деконцентрацію йдеться, коли функції державного управління передаються підпорядкованим державним органам, наприклад, міністерству. Горизонтальна деконцентрація має місце тоді, коли на одному управлінському рівні створюють відповідні органи для різних спеціалізованих галузей [36, с. 97].



Делегування – вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування.

Місцеві органи самоврядування отримують таким чином певні права у деяких сферах у відповідності до чинного законодавства, діють незалеж-

но та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх впровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

Тому одним із найважливіших питань децентралізації є питання: до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація. Для відповіді на це запитання ми маємо звернутись ще до одного дуже важливого терміну, без якого неможливо уявити процес децентралізації – субсидіарність. Тобто головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Як слушно зазначає А. Ткачук, якщо ви поїдете у будь-яку державу Європейського Союзу і поспілкуєтесь із професійними державними службовцями чи політиками, ви часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему Європейського Союзу. Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать дещо по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються [40, с. 6].



Принцип субсидіарності (англ. *subsidiary* – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні [40, с. 6-7].

Амстердамський договір додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, де викладені керівні настанови щодо субсидіарності.

Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він і досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [40, с. 7]:



«Муниципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».

Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади [40, с. 8]:



«Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування по мірі можливості мають право пристосувати свою діяльність до місцевих умов».

Отже, що ми отримуємо від аналізу базових підходів до децентралізації:

1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [40].

Принцип субсидіарності означає також і зобов'язання влади діяти по відношенню до громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно. З цього приводу однією з ключових проблем децентралізації є проблема міжбюджетних відносин. Стратегія вирішення цього питання також раціонально реалізується на підставі зазначеного принципу субсидіарності, хоча при цьому у багатьох країнах спостерігається тенденція концентрації значної частки коштів на центральному рівні. Це часто пов'язано з необхідністю збереження важелів державної влади для реалізації державних пріоритетів на місцевому рівні та з наявністю певного ризику децентралізації.



Деволуція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Ціллю деволуції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграшною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування. Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена *дивестицією* (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напівавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори.

1.2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – КЛЮЧОВИЙ ОРІЄНТИР НА ШЛЯХУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р.