

УДК332.12(477)

ББК 65.26

Кульчицька Н.Є.

**УМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО ПРАВОВІ ФОРМИ
СТІЙКОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
ВИВЧЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

Тернопільський національний економічний університет
Міністерства освіти і науки України
Кафедра фундаментальних та спеціальних дисциплін
Чортківського навчально-наукового
інституту підприємництва і бізнесу
48500, м.Чортків вул.С.Бандери, 35
Тел.:+380970040508
e-mail: nadinekuch@mail.ru

Анотація. У статті проаналізовано сучасні умови децентралізації та організаційно правові форми стійкого розвитку регіонів України в контексті вивчення світового досвіду, обґрунтовано можливі шляхи подолання регіональних диспропорцій.

Ключові слова: Децентралізація, деконцентрація влади, територіальні організації влади, територіальні громади, дотаційність, стійкий розвиток регіонів.

Annotation. In the article the modern condition of decentralization and organizational legal forms of sustainable development of regions of Ukraine in the context of the global experience, proved possible ways to overcome regional disparities.

Key words: Decentralization, deconcentration of power, the territorial organization of government, local communities, dotatsiynist, sustainable development.

Вступ. Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовільняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами

місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях[2]. З огляду на цей факт зазначеній проблематиці присвятили свої роботи В.Томас, М.Дайламі, Г. Кельзен, А.Крисоватий, О.Кириленко, І.Ткачук, В.Федосов та інші. Разом з тим малодослідженими залишаються питання покращення умов децентралізації стійкого розвитку регіонів України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження умови децентралізації та організаційно правові форми стійкого розвитку регіонів України в контексті вивчення світового досвіду.

Результати. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів - на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження[2].

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету[2].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а зокрема проведення децентралізації.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно[1].

Гарантія територіальної цілісності України є базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі територіальних громад[1].

Метою політики здійснення децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Основними достоїнствами децентралізації вважаються наступні.

- А) Зміцнення демократії (особливо знизу, на місцях).
- Б) Захист свободи і прав людини (через систему вертикальних стримувань і противаг).
- В) Підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця.
- Г) Підвищення якості комунальних послуг.
- Д) Підвищення соціального і економічного розвитку.

Нарешті, децентралізація вважається підходящим ґрунтом для вирощування нових політиків, адміністраторів і державних службовців, а також знижує витрати на управління.

Цікаво, що в більшості випадків запуск проекту децентралізації супроводжується обіцянкою підвищення легітимності місцевої влади як умови досягнення доброго самоврядування. Вважається, що участь громадян в управлінні на місцях підвищує легітимність місцевої влади і зміцнює її.

Сам термін децентралізація використовується так широко, і настільки по-різному визначається, що для того, щоб ним користуватися, потрібно зробити деякі уточнення.

Як ми вважаємо, є два різні, хоча і тісно пов'язані напрями децентралізації. Перший - це децентралізація управління між різними рівнями влади, від центральної до місцевої. Другий, це дерегуляція, тобто переклад влади в ринкові, не ринкові і неурядові структури.

У даній статті ми звертаємо увагу, перш за все на перший аспект проблеми, вважаючи її питанням організації держави і способу управління. Це включає в себе питання економічної та фінансової децентралізації, тобто у вузькому сенсі. Сама по собі децентралізація це відносне поняття, яке потребує порівняння різних моделей управління.

Ключовими поняттями децентралізації управління є також деконцентрація і локальна влада. Не буває абсолютно унітарних держав. Кожна країна складається, принаймні, з декількох муніципалітетів, тобто децентралізованих одиниць. При деконцентрації влада передається на місця, але не місцевій владі, а підрозділам центральної влади. Контроль здійснюється дисциплінарними і фінансовими методами. Взагалі кажучи, деконцентрація на практиці може призводити до фактичної централізації влади.

На відміну від деконцентрації, децентралізація передбачає передачу влади з національного рівня (або представників центральної влади на місцях) місцевому самоврядуванню, оскільки остання безпосередньо не підпорядковується національному уряду і його представникам.

Найважливіша відмінність місцевої і децентралізованої системи влади це абсолютно різний статус і ступінь автономії місцевої влади. Суб'єкти (громади) держави мають певну автономію, яка гарантована конституцією. У той же час, децентралізовані органи влади мають суто адміністративний характер, і юридичною автономією не володіють. Суб'єкти (громади) держави не контролюються центральною владою, в той час як місцеве самоврядування, яке отримало повноваження від центру неминуче потрапляє під його контроль.

Досить багато різноманітних факторів, що впливають на децентралізацію влади є у розвинутих країнах, а зокрема приклади Великобританії, Франції, та інших країн.

В першу чергу, на неї впливають традиції пристрою системи управління. Система, побудована на місцевих громадах (як в Великобританії), на відміну від тієї, що існує на континенті, не спирається на ієрархію законодавчих норм. Це важлива причина того, чому в англійській унітарній державі можна проводити набагато глибшу децентралізацію влади, ніж у Франції.

Місцева влада в Великобританії це не просто виконавці рішень центру, але, в принципі, цілком відповідальні органи управління, здатні приймати рішення свій розсуд. З огляду на той факт, що в Великобританії багато рішень центру на місцях переглядаються, це робить набагато більший децентралізований ефект, ніж у Франції. Чиновники, які виконують закони, відповідальні перед місцевою владою, в той час як «префекти» в традиційній французькій системі несуть пряму дисциплінарну відповідальність перед центральним урядом (недавно у Франції це положення скасували, але так залишилося в Греції і Туреччині). З іншого боку, центральний уряд в Англії може контролювати місцеву владу через субвенції. Крім того, воно може зажадати виконання законів через суд, і все ж воно не має прямої дисциплінарної влади.

Ступінь централізації влади в країні також залежить від того, як розділена влада між центральними органами управління. Звичайно, централізація набагато вище, якщо владні функції зосереджені в руках глави держави (як в

Росії), ніж в руках законодавчого органу, чий рішення приймаються через референдум (як і в Швейцарії).

Децентралізації сприяє і існування другої сторони медалі, в якій представлені інтереси регіонів, оскільки це знижує значення національних партій. Однак, значення виборчої системи цим не обмежується. Звичайно, якщо партійні організації на місцях можуть самі висувати своїх кандидатів на вибори, наслідки цього будуть інші, ніж коли кандидати від партій призначаються з центру, як в Німеччині.

Останнє, але не найменш важливе, це місцеві партії, якщо вони є, які вносять значний вклад в справу децентралізації влади.

Нарешті, очевидно, що централізація вище і в тому випадку, коли центр вирішує всі фінансові питання (фінансова автономія регіонів взагалі має найважливіше значення). Однак реальний ефект децентралізації залежить не тільки від формального розділення повноважень або опису цих речей в конституції. Важливо, як все це здійснюється на практиці, чи мають місцеві влади досить людей і фінансових ресурсів.

Крім того, хоча рівень економічного розвитку країни або регіону значною мірою визначається можливостями децентралізації влади, бідні країни на практиці часто вдаються до протилежного рішення - до централізації. Іншими словами, чим багатша стає країна, тим більше відповідальності і ресурсів вона передає на місця.

Які типи країн, швидше за все, будуть проводити децентралізацію? Це залежить від кількох речей. По-перше, від стадії розвитку і величини (чим більше країна, тим більша потреба в децентралізації). Це залежить від «ефекту кризи», який породжує небажання передавати повноваження і ресурси на місця, особливо в країнах, де існує загроза соціальних заворушень. Однак побічним ефектом нестачі керованості в цьому випадку є фактичне зустрічний рух з боку регіонів, які прагнуть поліпшити виконання деяких життєво важливих для населення функцій (наприклад, «децентралізація знизу» в деяких містах Росії). Ось чому часто говорять, що розвиваються, і країни колишнього радянського блоку повинні проводити одночасно демократизацію, децентралізацію і

підвищувати ефективність управління, оскільки ефективне і демократичне місцеве самоврядування є найважливішим засобом до гармонійного національного розвитку.

Базові тенденції і основні риси реформи місцевого самоврядування в країнах Півдня і південно-східної Європи наступні: в цих країнах існує високий ризик непередбачуваних побічних ефектів; враховуючи багатонаціональність більшості цих країн, децентралізація часто вважається засобом знизити міжетнічну напруженість, що на практиці не спрацьовує; децентралізація проходить в умовах хронічної кризи легітимності влади, відсутність поділу між публічною і приватною сферами, «номінального держави», тобто відсутність навіть мінімальної зв'язку між конституційно заснованим державою і соціально-економічної і політичною реальністю.

Цьому також заважає корумпованість чиновництва (як в Колумбії), нестача ресурсів, виключеність з суспільного життя нижчих класів, значний розрив у розвитку між регіонами (як в Бразилії), або коли центральна влада просто нехтує конституційними гарантіями автономії місцевої влади (як в Кореї). Як правило, країни, що розвиваються рухаються до більш централізованої системи управління, вважаючи, що це найкраще відповідає теорії фіскального федералізму. З іншого боку, фіскальна децентралізація вважається важливою метою національного уряду в багатьох країнах, що розвиваються, і є частиною їх стратегії розвитку.[6]

Більш конкретно розглянемо умови децентралізації на прикладі Центральної і Східної Європи та Африки. Особливість реформ в країнах Центральної та Східної Європи в тому, що безліч дрібних місцевих громад та органів самоврядування в сільській місцевості просто не можуть виконувати всі необхідні функції. Іноді ця проблема вирішується через посилення верхньої ланки місцевого самоврядування (наприклад, в Угорщині). Крім того, завдяки тому, що політична децентралізація іноді різко змінює баланс інтересів етнічних груп, зачіпаючи права людини (як в Росії), виникає питання - чи сприяє демократії контроль однієї етнічної групи над органами місцевої влади?

У більш широкому плані, розпад трьох федеративних комуністичних держав показав, що стратегія децентралізації може вважатися прийнятною тільки за умови легітимності держави, тобто за згодою всього населення. Незважаючи на це, питання залишається відкритим: чи не є децентралізація одним з необхідних умов переходу від виниклих в цьому регіоні світу авторитарних режимів до більш демократичних?

В останнє десятиліття велися бурхливі суперечки про децентралізацію в Африці, чи здатна вона стати вирішенням політичної та економічної кризи, що вразила континент. Суперечки виникли після того, як був визнаний провал моделі централізованої унітарної держави на континенті. Країни Африки розвивалися, маючи колоніальну історію - англomовну або франкомовну. Обидві системи прагнули розвивати сильну централізовану державу, здатну зміцнити національну єдність і розвивати економіку. Загальновизнано, що обидві задачі вирішити не вдалося. Африканські країни авторитарні, але при цьому слабкі і в багатьох випадках просто розвалюються. Відцентрові сили занадто сильні, національні економіки в занепаді. В англomовному секторі Африки виникло таке явище, як децентралізований деспотизм. В таких умовах і ведуться сьогодні суперечки про демократизацію і децентралізацію, як можливих засобів розв'язання економіко-політичної кризи. Головним імпульсом для цього стала друга хвиля демократизації на континенті. Однак більш уважний погляд, що враховує всю складність африканських проблем історії, відкриває, що тут більш переважно федеральний устрій, а не децентралізація[5].

Для розуміння майбутнього децентралізації необхідно уточнити дві важливі речі.

По-перше. Потрібно приділяти належну увагу питанню переходу від одного політичного режиму до іншого і глибоким відмінностям між короткостроковими і довгостроковими змінами. Реформи не будуть працювати, якщо не будуть забезпечені майбутні зміни, а також чіткі сьогоднішні пріоритети.

Інакше кажучи, головним критерієм реформ має стати розвиток «гнучкого, швидкого і здатного пристосовуватися до змін» місцевого самоврядування. Для цього необхідно критично переглянути адміністративні реформи минулого. В майбутньому найбільш важливо створити таку систему управління, яка була б здатна до змін. У цьому плані гнучкість для системи управління більш корисна, ніж всі «великі плани», тільки вона здатна зробити їх життєздатними. Тобто, в країнах, що розвиваються і перехідних країнах, реформи з децентралізації повинні проводитися поступово, щоб не порушувати координацію дій, не перекладаючи відразу на місцеві органи влади ті завдання, які вони повинні вирішувати тільки в довгостроковому плані.

Висловимо це більш радикально: в короткостроковій перспективі, коли органи місцевого самоврядування прагнуть провести реформи швидко, «за ніч», децентралізація не повинна бути першочерговим завданням, що часто прослідковується у нашій державі.

По-друге. Як уже зазначалося, в суперечках про децентралізацію часто згадуються всілякі вигоди від її проведення. Сьогодні виник новий аргумент на її користь, мовляв, це глобальна тенденція, що йде паралельно глобалізації. Однак те, що приносить децентралізація на практиці, реальний ефект децентралізації тільки почав привертати увагу дослідників.

У цьому плані цікавим є досвід Швейцарії. Сучасна швейцарська держава створювалася як децентралізована система управління, яка, незважаючи на сильний процес централізації, все ж залишилася такою і донині. Це означає, що позитивні ефекти децентралізації вже існуючої держави - це одне, а стратегія децентралізації - це дещо інше. «Історія успіху» Швейцарії ще не аргумент для експорту її пристосування у нас.

Це означає, що перш ніж проводити децентралізацію влади, необхідно досягти глибокого, проривного розуміння цього процесу. У кожній конкретній країні цьому належну передувати серйозне обговорення стратегії реформ, з урахуванням інтересів місцевих еліт, існуючої політичної культури і методів роботи державних інститутів.

Як писав Г. Кельзен, щоб бути державою, правопорядок повинен мати характер організації у вузькому і спеціальному значеннях слова: він повинен встановлювати органи, які, функціонуючи за принципом поділу праці, створюють і застосовують норми, що утворюють цей правопорядок; він повинен виявляти відому ступінь централізації. Держава - це відносно централізований правопорядок.

Ця централізація, по Г. Кельзену, відрізняє державний правопорядок від додержавного первісного і над- (або між-) державного загального міжнародного права. Ні в одному з цих правопорядків загальні правові норми не створюються централізованим законодавчим органом, а це означає, що створення спільних норм децентралізовано [6, 111-112].

Г. Кельзен, визначаючи термін держава, наводить таку дефініцію: «Держава, основними елементами якого є населення, територія і державна влада, визначається як щодо централізований, в загальному і цілому дієвий правопорядок з обмеженою просторовою і тимчасовою сферою дійсності» [6, с.146].

Теоретично централізоване правове співтовариство є таке співтовариство, чий правопорядок складається тільки і виключно з правових норм, дійсних для всієї території держави, в той час як децентралізоване співтовариство конституюється правопорядком, що складається з норм, дійсних лише для окремих частин території держави. При повній, а не частковій децентралізації, вірно відзначав Г. Кельзен, поряд з нормами, дійсними лише для окремих частин території держави, не можуть існувати норми, дійсні для всієї його території. Оскільки єдність території визначається єдністю правопорядку, дійсного для всієї території, то виникає питання, чи можна взагалі в ідеальному випадку повної децентралізації як і раніше говорити про єдність території і про один правопорядок. Але про децентралізацію може йтися лише в разі розчленування єдиного правового співтовариства і однієї території. Якби децентралізація могла зайти так далеко, що кілька правових спільнот, кілька правопорядків з незалежними територіальними сферами дійсності існували б пліч-о-пліч, виключаючи можливість вважати їх різними частинами однієї

території, тоді децентралізація, як здається, вийшла б за межі можливого [6, с.148-149].

Якщо виходити з такого розуміння, то можна говорити про децентралізацію у вузькому сенсі лише в тому випадку, якщо єдність всієї території конституюється позитивно встановленими нормами [6]. Проблема централізації і децентралізації як проблема територіального членування правового співтовариства є перш за все питання про просторову сферу дієвості утворюють правопорядок норм, підсумовує Г. Кельзен [6, с.150].

У державі існує стратегія найменших політичних витрат. Вона може бути корисною в політичному житті суспільства. Стратегія найменших політичних витрат правотворчості і реалізації права для загальнополітичного керівництва полягає в тому, щоб забезпечити рішення кожної вимагає втручання загальнополітичних органів проблеми санкціонування на найнижчому рівні управління з тих, де справа може бути залагоджено. Зокрема, якщо вищі органи політичного керівництва, займаючись загальними питаннями функціонування держави як цілості, стикаються з проблемами, що стосуються лише його окремих сегментів, то їм слід делегувати санкціонування підлеглим рівням управління - настільки близько до індивідам, наскільки це можливо [7, с.85 -88, 114-132].

Такий стан пояснюється двома обставинами. Перш за все, як зауважив В.Пройс, «спустити прийняття рішень на самий допустимо низький рівень з тим, щоб максимально зблизити громадян з владою, ... є гарантією найбільшої ефективності, бо нижчі структури влади краще знають специфічні умови» керованої ними сфери, ніж обізнані про подібного роду місцевих справах органи управління вищого рангу [6, с.143]. Крім того, при реалізації такої стратегії люди відчують себе більш вільними, оскільки «психологічно» діє принцип, згідно з яким, чим вище місце розташування санкціонування в термінах підпорядкування, тим більше загрозливим свободі це санкціонування сприймається. Для одного і того ж виду санкції - чим менше підкоряє її влада, від якої санкція виходить, тим менше обмежує свободу ця санкція здається [7, с.86; 18, с.81].

Користь від стратегії найменших політичних витрат в державі полягає в наступному. Вона сприяє забезпеченню самозбереження і прогресу цієї спільноти.

Висновки. Основні висновки проведеного дослідження такі. По-перше, процеси централізації і децентралізації властиві будь-якій державі. По-друге, співвідношення централізації і децентралізації змінюється в історії окремих країн. По-третє, в державі існують можливості домогтися такого співвідношення централізації і децентралізації при правовому регулюванні, при якому ця політична спільнота не тільки зберігається, але і прогресивно розвивається.

Література

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, регіональний розвиток // [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.centre-reform.org/reformi/decentra>
2. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // [електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Централизация и децентрализация в административной реформе. - // [електронний ресурс] – режим доступу: url: <http://alldocs.ru/zakons/index.php?from=1221>.
4. Портал французского права. // [електронний ресурс] – режим доступу: - url: <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=394>.
5. Научная библиотека киберленинка: // [електронний ресурс] – режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-i-detsentralizatsiya-problemy-ponyatiy#ixzz4bmjvw5yt>
6. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. - М.: АН СССР инициатива, 1987. - вып. 1. - 212с. научная библиотека киберленинка: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-i-detsentralizatsiya-problemy-ponyatiy#ixzz4bmmyvgxw>

7. Bayley d.h. social control and political change. princeton: princeton university press, 1985. - p. 145.

8. Control and ideology in organizations / ed. by g. salaman and k. thompson. - cambridge, mass.: the mitpress, 1983. - p. 142.