

15. Європейська Комісія. Методичні вказівки щодо Кращого Регулювання. Страсбург, 19.05.2015 РДП (2015) 111 остаточна версія. URL: <https://regulation.gov.ua/library/17-krase-reguluvanna-better-regulation>. (дата звернення 03.10.2019).

16. Скільки українців поїхало за кордон і що з цим державі робити. Центр економічної стратегії. Published our research paper in April 2018. URL: <https://ces.org.ua/migration/> (дата звернення 03.10.2019).

17. Малиновська О. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018. 472 с.

Buryachenko O. *Ensuring the Parity Conditions for the Participation of Labor Migrants as Ukrainian Citizens in the Process of Socio-Political Decision-Making*

The article analyzes the problem of ensuring equal opportunities for participation of Ukrainian citizens, such as labor migrants, in the process of socio-political decision-making.

The political situation in contemporary Ukraine is characterized in terms of participation and decision-making at the level of national / regional processes by migrant workers and their families.

The author concludes that ensuring the parity of the conditions of participation of migrant workers and their families in the processes of socio-political decision-making will reduce the scope of migration; Ensure adherence to fundamental democratic principles, political commitments, clear procedures, a shared space for dialogue, and strengthen respect and confidence in public institutions.

Keywords: migration, labor migration, political monologue, political dialogue, socio-political decisions.

УДК 321.011.5:342.25

Зарічний І. В.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

У статті досліджено процес децентралізації в Україні як ключовий фактор переходу до демократичного політичного режиму. Визначаються особливості реформування органів місцевого самоврядування у нашій державі. Проаналізовано основні причини проведення адміністративних змін. Здійснено акцент на особливостях проведення реформи децентралізації в Україні з 2014 року. Виявлено зв'язок між демократизацією та децентралізацією як взаємопов'язаними процесами, що у сучасній політології часто розглядаються у діалектичній єдності.

Ключові слова: децентралізація, демократизація, реформа, зміна, монолітність, ризик.

Демократизація – історично тривалий, складний і суперечливий процес, який потребує постійної уваги науковців та зусиль усіх без винятку громадян. Процес демократизації країн в історичній ретроспективі супроводжувався боротьбою за захист прав і свобод людини, встановленням нових політичних інституцій та конституцій, створенням трьох незалежних одна від одної гілок влади, розвитком електоральних процедур тощо. Значну роль у цьому процесі відіграє децентралізація, коли влада на місцях набуває нового значення та певного ступеня автономності, що водночас супроводжується певними труднощами та суперечностями та актуалізує відповідний науковий пошук.

В Україні реформа органів місцевого самоврядування стала викликом, що спрямований на розвиток ефективності регіонів, підтримку ініціативності громад та подолання рудиментів пострадянської системи управління, яка фактично гальмує процес демократизації. Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), передача повноважень на місця та самостійність фінансовій сфері повинні пришвидшити перетворення України в демократичну, соціальну, правову і впливову державу. Водночас існує чимало проблем щодо практичної реалізації децентралізації, значні ризики того, що за умов відсутності контролю зі сторони держави, органи місцевого самоврядування будуть перевищувати свої функціональні обов'язки та

приймати незаконні рішення, що суперечать Конституції. Отже, важливим фактором реформи органів місцевого самоврядування є подальше встановлення демократичного політичного режиму в Україні.

Мета статті – охарактеризувати впровадження реформи децентралізації в сучасній Україні як необхідної міри для встановлення демократичного політичного режиму. Для реалізації цієї мети важливо вирішити такі завдання: дати загальну характеристику поняттю «децентралізація» та проаналізувати її основні ознаки; визначити визначальні причини та передумови реформи децентралізації в Україні; розкрити практичне втілення реорганізації місцевого самоврядування в Україні.

Над проблемою реформи децентралізації влади в Україні в контексті демократизації працювали і працюють багато науковців зокрема: М. Багмет, С. Демиденко, М. Лендсєл, Т. Личко, В. Мельниченко, В. Наконечний, Г. Панікарс та інші. Вони досліджували поняття децентралізації, описували особливості відповідних змін в Україні, визначали переваги реформи органів місцевого самоврядування. Водночас сьогодні проблематика набуває особливого практичного значення, а отримані результати теоретичного політологічного аналізу можуть допомогти діючій центральній владі максимально ефективно провести реформу місцевого самоврядування в Україні, враховуючи переваги та недоліки відповідних змін, нові виклики та перспективи.

Демократизація як процес почав набирати обертів у середині XIX ст., внаслідок буржуазних революцій в Америці та Франції. У результаті було створено 29 демократій, зокрема проведенні реформи у виборчому праві, створенні парламентів, фіксації прав і свобод громадянина в основних законах відповідних держав. У науковій літературі поняття демократизації визначається як організація та функціонування державної влади на засадах визнання народу її джерелом і носієм суверенітету в розв'язанні проблем суспільного врядування, а сама демократія – як форма політичного режиму, альтернатива централізму, стиль соціальних відносин та одночасно, безсумнівна цінність, духовний стан людей, важлива політична умова оптимізації організації, функціонування і вдосконалення суспільства, держави, вільного розвитку особистості [12, с. 138–139]. Тож важливою зміною та одночасно ризиком у процесі становлення демократії стає децентралізація влади.

У світовій науковій традиції існує також значна кількість дефініцій поняття «децентралізація». Дослівно з латинської мови термін перекладається як «de» – заперечення та «centralize» – серединний, що означає політичний процес делегування центральною владою певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення та реалізації регіонально-локальних програм [12, с. 152–153]. Це поняття використовують у всіх сферах життєдіяльності суспільства: від політичної до фінансової. У сфері політики децентралізація передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Децентралізація як процес охоплює як західні демократії, так і перехідні режими. Українські вчені М. Багмет та Т. Личко визначають децентралізацію «як розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів» [2].

У 2014 р. Кабінет Міністрів України оголосив курс на проведення реформи органів місцевого самоврядування. Причини проведення децентралізації пов'язують з різноманітними чинниками та сферами [19]. Зокрема йдеться про комплекс політичних, економічних, соціальних проблем.

Політичні причини полягали у значній ієрархії та централізації влади органами виконавчої гілки. Місцеве самоврядування зазнавало значних обмежень автономії у прийнятті будь-якого рішення регіонального значення. Центральні органи влади могли значно вплинути на хід прийняття постанови на місцях. У результаті місцева влада

виконувала роль міцного пласту для різноманітних розпоряджень центру. По суті місцеве самоврядування відійшло від основних проблем, які хвилювали населення. Українська ж влада постійно використовувала місцеві органи для перемоги на чергових виборах різноманітних посадових осіб. До реформи місцевих органів територіальні громади були подрібнені [5]. Ця розсіяність не дозволяла їм повноцінно виконувати свої повноваження. Багато дрібних громад переважно отримували заробітну плату за управління, яке вони в дійсності не реалізовували. Система місцевого самоврядування в Україні не відповідала потребам суспільства. Місцева влада здебільшого зловживала своїми посадовими обов'язками у контексті допомоги місцевому населенню з різноманітних питань. Відтак одна із причин проведення децентралізації полягає у зміні ролі держави в контексті взаємодії з місцевою владою. Раніше контроль за діяльністю регіонів здійснювали державні адміністрації, які були пов'язані з виконавчою гілкою влади. У результаті місцева влада постійно перебувала під впливом вищезазначених органів. Це гальмувало розвиток територіальної громади. Децентралізація ж спрямована на ліквідацію державних адміністрацій.

Економічні причини вбачалися у слабкому фінансуванні територіальних громад з центру. Досить рідко ці органи отримували від держави субвенцію (передача коштів з центру на місця) [9]. Центральна влада жорстко контролювала передачу коштів на місця. Для отримання допомоги з бюджету місцева влада була змушена виконувати різноманітні політичні замовлення діючої влади. Ключовою економічною причиною проведення децентралізації був значний рівень корупції і органів центральної влади, і місцевого самоврядування. Держава виділяла субвенції вибраним регіонам на вирішення певної проблеми. Сума, яка надходила на місця, була значно більшою за необхідну. Невикористані кошти повертались центральним органам влади у вигляді «відкатів».

Соціальні причини проведення децентралізації пов'язують з тим, що місцеве самоврядування не було спрямоване на здійснення його головного завдання – створення та підтримку відповідного життєвого середовища, необхідного для розвитку людини [9]. Місцеве самоврядування відсторонилося від тих проблем, що були нагальними у регіоні. Послуги, які надавалися місцевими чиновниками для населення, були неякісними. Це значною мірою пов'язано з тотальною бюрократизацією апарату місцевого самоврядування. Часто чиновник не бажав виконувати свої функціональні обов'язки, шукаючи власну вигоду від роботи. Це викликало значну соціальну напругу серед мешканців тієї чи іншої територіальної громади. Отже, держава мала застарілу систему місцевого самоврядування, успадковану від СРСР.

Відновлення місцевої влади розпочалось після проголошення незалежності України. Основний закон України, прийнятий 28 червня 1996 р., закріпив поняття місцевого самоврядування, систему органів та функціональні обов'язки [6]. У 1997 р. був прийнятий ключовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який діє до сьогодні. У ньому чітко зафіксовані усі територіальні об'єднання, які функціонують в контексті місцевого самоврядування. Визначалось, що кожна область нашої держави поділялась на окремі територіальні громади. На них покладался обов'язок здійснювати управління регіоном. Цей закон наділяв місцеве самоврядування відповідними повноваженнями, втім його результатом стала величезна кількість територіальних громад, що не могли повністю здійснювати свої функціональні обов'язки [17]. У 2005 р. Прем'єр-міністр України ініціював створення робочої групи з децентралізаційної реформи. Проект під назвою «Назустріч людям» містив перелік конкретних пропозицій щодо змін, які стосуються місцевого самоврядування [14]. Однак вже в серпні того ж року після відставки діючого Кабміну цей проект загальмувався центральними органами виконавчої влади.

Протягом 2008-2010 рр. ідея децентралізації знову набула обговорення в колі діючої влади. Було напрацьовано реформу, яка так і не розпочалась. Цей проект навіть був опублікований на сайті Уряду і фактично не набрав юридичної сили [7]. 2010-2012 рр. в Україні відзначені згоранням реформи місцевого самоврядування, узурпацією влади на

користь виконавчої гілки та інституту Президента. Фактично субвенція перейшла у ручний режим на основі тих зв'язків, що були сформовані між певним регіоном та діючою владою.

Результатом жорсткої централізації влади стала Революція Гідності. На Майдані громадськість серед іншого почала активно ініціювати тотальну зміну територіальної організації влади, реформу системи місцевого самоврядування. Перетворення ідеї реформи місцевого самоврядування у практичний план дій стало реальним завдяки формуванню ключових чинників. По-перше, відбулась зміна свідомості громадян щодо децентралізації. Населення України розуміло, що місцева влада повинна забезпечувати інтереси свої громади, а не діючої центральної влади. По-друге, відновилися процеси трансформації політичної системи у напрямку демократизації, за якої децентралізація є необхідним набором змін, які нестимуть значні перетворення в країні.

Отже, більшість науковців сходяться на думці, що процес децентралізації в Україні розпочався саме у 2014 р. Реформа децентралізації в Україні включає такі основні цілі: а) передача частини повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування.; б) наближення до місць проживання жителів послуг адміністративного, соціального та комунального типів, максимальне задоволення потреб територіальної громади місцевими органами влади; в) перерозподіл доходів та прав з державного до місцевих бюджетів; визначення місцевих податків та зборів у вигляді фіксованого відсотка. г) раціональний розподіл ресурсів на користь громад для якісного функціонування відповідної території [18].

Практичне втілення децентралізації розпочалось із формування плану дій, що включає у себе два основні періоди.

Перший період реформування (до кінця 2014 р.) передбачав такі основні кроки: а) внесення необхідних змін до Конституції України (розділ XI, статті 140 – 146); б) створення законодавчої бази для об'єднання громад (реорганізація закону «Про місцеве самоврядування»); в) врегулювання нового адміністративно-територіального устрою; г) надання фінансової підтримки щойно створеним громадам та чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень; д) створення необхідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для виконання цих повноважень [18]. Цей план досить чітко пов'язаний з основними цілями децентралізації в Україні.

Другий етап (2015-2017 рр.) передбачав процес уніфікації стандартів надання послуг та тотальна реорганізація місцевої влади на новій територіальній основі, що включає проведення виборів. За результатами децентралізації повинно утворитись три рівні місцевого самоврядування: область (регіон); район; громада, яка включає декілька населених пунктів. Фактично реформа місцевого самоврядування має проводитись за принципом субсидіарності.

Перша спроба внесення змін до Конституції до кінця 2014 р. виявилась невдалою. Законопроект, що здійснює регуляцію об'єднаних територіальних громад пройшов перше читання влітку 2014 р. а в цілому був прийнятий у лютому 2015 р. [15].

У цей ж період був прийнятий закон «Про засади державної регіональної політики», який зафіксував нові принципи функціонування політики відповідного рівня [16]. Були затвердженні зміни до Бюджетного кодексу, які не планувались раніше. Ці перетворення зміцнили фінансову базу місцевого самоврядування в створили стимули для об'єднання громад. Частина податків залишалась на місцях, а новоутворенні громади отримали можливість встановлювати місцеві податки, регулювати їх ставки [3]. Згодом було створено Державний фонд регіонального розвитку, який може виділити певні кошти на благоустрій того чи іншого регіону.

У законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вказано, що процес об'єднання громад мав завершитись до кінця жовтня 2015 р. [15]. Створення ОТГ мало відбуватись за принципом добровільності, але за планами обласних адміністрацій за підтримки обласних рад. Проте вищезазначений процес не відбувся, оскільки, значна кількість сіл, селищ не бажали формувати ОТГ.

Внесення змін до Конституції викликало значний спротив через проведення паралелей між децентралізацією та Мінський процесом. Ця реформа протиставлялась вимозі

президента РФ В.Путіна, яка полягала в запровадженні федералізації нашої країни. 12 лютого 2015 р. були підписанні Мінські угоди, де Україна взяла на себе відповідальність в контексті проведення реформи децентралізації з урахуванням особливостей Донецької та Луганської областей. Цей пункт викликав шквал критики в громадськості. Як наслідок, 31 серпня 2017 р. відбулося протистояння під стінами ВРУ, де мали бути прийняті зміни до Конституції.

Виконавчі органи місцевих рад та інститут префектів не було створено, як це й передбачала конституційна реформа. 4 вересня 2015 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», за яким Кабмін продовжував формувати громади, а призначення виборів у новостворених громадах було довірено ЦВК [13]. Перші в історії України вибори в 159 об'єднаних громадах відбулися 25 жовтня 2015 р., в день проведення чергових місцевих виборів. Після їх проведення в ОТГ в грудні 2016 р. в Україні з'явилося 367 громад [11].

Новоутворені громади мають право на субвенцію та формування власної інфраструктури. Відповідно у 2016 р. було виділено 1 мільярд доларів. У 2017 р. ця сума залишилась без змін [7]. За збільшенням кількості громад стимулюючий ефект субвенції буде зменшуватись. Фінансування проектів за рахунок децентралізації відбувається за чітким планом соціально-економічного розвитку ОТГ. З 2015 р. з бюджету України на місця починають надходити медична та освітня субвенція. Проте різноманітні питання у вищезазначених сферах на рівні громад досі залишаються відкритими (первинна медична допомога або оптимізація шкільної інфраструктури). У 2017 р. відбулась передача оплати комунальних послуг навчальних та медичних закладів, а також фінансування шкільних підручників місцевим бюджетам. Ці кошти були переведені з медичної та освітньої субвенцій. Державний фонд регіонального розвитку мав отримати значні фінанси. Проте цього не відбулось через те, що сама процедура отримання цих коштів не була прийнята ВРУ.

Отже, варто відзначити, що реформа децентралізації переважно відбувається на законодавчому рівні. На практиці ж ці зміни гальмуються через відсутність чіткого механізму реалізації. Втім ця реформа в Україні розпочалась за наявності основних економічних, політичних та соціальних причин, та є необхідною умовою для побудови демократичного суспільства та правової держави. Сьогодні реформа децентралізації знаходиться в процесі законодавчої та практичної реалізації, за наявності певних здобутків і недоліків в контексті створення ОТГ. Вона має подвійний характер: з одного боку – це необхідний крок для досягнення стабілізації нашої країни в політичній сфері; з іншого боку, процес децентралізації в Україні повинен пройти низку перепон, аби стати справжньою цінністю політичної культури українців. Досі не всі органи місцевого самоврядування, політичні лідери та активісти погоджуються з такими змінами. Не всі існуючі суспільно-політичні організації трансформувались у новітні інститути європейського зразка. Рудименти колишньої системи управління (корумпованість, безвідповідальність, кумівство, некомпетентність, безініціативність, клановість та інші), труднощі затяжного перехідного періоду політичної модернізації, зовнішня агресія ще тривалий час проявлятимуться і у новій системі функціонування місцевого самоврядування. Водночас процеси децентралізації мають всеохоплюючий характер, є важливою ознакою демократизації держави та суспільства. З цією реформою поступово зникає монолітність центральної влади, зростає ефективність та функціональність органів місцевого самоврядування, прозорішим стає процес прийняття суспільно значущих, політичних рішень, поступово змінюється світогляд громадян.

Використана література:

1. Академічний тлумачний словник. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/> (дата звернення 19.11.2019)
2. Багмет М. О., Личко Т. М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно владних повноважень. Наукові праці ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.». 2009. № 112. С. 33–38.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 44. Ст. 393
4. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку. Вісн. Дніпропет. Держ. фін. акад. Сер. : «Економ. науки». 2009. № 2. С. 106–111.
5. Зварич І. Т. Етнополітика в Україні : регіональний контекст. К. : Дельта, 2009. 320 с.
6. Конституція України : офіц. Текст : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.12.2019)
7. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/166271182> (дата звернення: 01.12.2019)
8. Лендъел М. О. Європеїзація політичного процесу в Країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи. 2008 Ekmair. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/6144> (дата звернення: 24.11.2019)
9. Мельниченко В. І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади. Український соціум. 2004. № 2. С. 109–116.
10. Наконечний В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Наукові праці ХНУ. Сер. : «Право». 2014. №44. С. 1–6.
11. Підсумки перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах 11 і 18 грудня 2016 року. Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2624:mistsevi-vibori-v-otg-pershi-pidsumki&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 28.11.2019)
12. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. К. : Генеза, 2004. 736 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України в редакції від 14 липня 2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 37-38. Ст. 371
14. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям». Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n000112005> (дата звернення: 01.12.2019)
15. Про добровільні об'єднання територіальних громад : Закон України в редакції від 14 березня 2017 р. Офіційний вісник України. 2017. № 17. Ст. 203
16. Про засади державної регіональної політики : Закон України редакції від 2 лютого 2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 31. Ст. 90
17. Про місцеве самоврядування : Закон України в редакції від 24 грудня 2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 6. Ст. 40
18. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : Постанова Кабінету Міністрів від 1 квітня. 2014 р. Зібрання законодавства України. К., 2001. № 333-р. Ст. 3
19. Середньостроковий план дій до 2020 року. Урядовий портал URL: uryadu-na-2017-rik-prodovzhennya-reformi (дата звернення: 28.11.2019)

Zarichnyi I. Decentralization of Power in Ukraine as a Factor of Democratization

The article examines the process of decentralization in Ukraine as a key factor in the transition to a democratic political regime. The peculiarities of reforming local self-government bodies in our country are determined. The main reasons for the administrative changes were analyzed. Emphasis is placed on the features of decentralization reform in Ukraine since 2014. The link between democratization and decentralization as a reciprocal political science process has been identified.

Keywords: decentralization, democratization, reform, change, solidity, risk