

Кривчик Г. Г. Впровадження і результати першого етапу децентралізації української влади (2014 – 2018 РР.). Правові аспекти публічного управління: теорія і практика: матеріали XI наук.-практ. конф. м. Дніпро, 12 грудня 2019 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 18-21.

ВПРОВАДЖЕННЯ І РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШОГО ЕТАПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ (2014 – 2018 РР.)

Кривчик Геннадій Георгійович

Завідувач кафедри українознавства ДНУЗТ ім. В. Лазаряна, д.і.н., професор

Анотація. Розглянуто проблеми децентралізації української влади як одного з головних напрямків реформування політичної системи в Україні, визначені основні труднощі й шляхи їх вирішення.

Ключові слова: демократія, самоврядування, об'єднана територіальна громада (ОТГ)

Децентралізація влади та зміцнення місцевого самоврядування є одним із найбільш актуальних завдань, що необхідно розв'язати в процесі розбудови Української держави. Адже відомо, що можна вважати життєздатним лише демократичне суспільство, де діє громадська ініціатива знизу доверху, де активізована кожна суспільна клітинка, де кожна людина відчуває себе господарем, відповідальним за все, що відбувається в країні, регіоні, в своїй громаді. «Тільки тоді, як держава, громада стане не пустою вивіскою, порожньою декоративною фразою, повторюваною лише «для годиться», а дійсно центром мислі і волі, предметом культу, релігії, яким вона була для старинного еліна або римлянина, коли послужити сотворенню Великої України в тім значенні, як я ужив се слово, стане найвищим і найбільшим щастям для кожного свідомого українського громадянина по щирості і по совісті, тоді український народ зможе сказати перед світом, що він послужив загальному ділу людства», писав М. С. Грушевський в буреломні часи Української революції [1,252].

На жаль, відповідні спроби до 2014 р. виявилися половинчастими й загалом невдалими. Попри низку прийнятих законів, постанов і розпоряджень щодо розвитку місцевого самоврядування, реформи гальмувалися через небажання тодішніх очільників держави поділитися своєю владою з місцевими елітами і надати реальні права й повноваження місцевому самоврядуванню, регіонам і територіальним громадам. Ще в 1996 р. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, тим самим зобов'язуючись запровадити європейську модель місцевого управління. Тим не менше станом на 2014 р. у країні залишалося чимало невідповідностей означеним документам і проблем, без розв'язання яких систему місцевого управління в країні не можна вважати європейською,

демократичною й ефективною. По-перше, діяла жорстка президентська вертикаль влади (замість колишньої компартійно-радянської) у вигляді обласних і районних адміністрацій, що були наділені не тільки контролюючими, але й великими управлінськими повноваженнями. По-друге, була відсутньою фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, тобто розподіл коштів по регіонах і населених пунктах здійснювався у волонтаристський, часто у ручний спосіб на основі лояльності місцевих керівників центральній виконавчій владі. По-третє, існуючий адміністративно-територіальний устрій України не повною мірою забезпечував умови для надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Поштовхом для нових зусиль у цьому напрямку стала Революція гідності, основними гаслами якої були «повалення диктатури» і «європейський вибір України». Упродовж 2014 – 2018 рр. в Україні здійснювався перший етап реформи децентралізації влади, на якому висувалося завдання повсюдне створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і наданням їм певної господарської та фінансової самостійності. Під приводом недопущення сепаратизму й розпаду держави категорично відкидалися будь-які пропозиції щодо федералізації. «Ніякої федералізації. – категорично наголосив ще в листопаді 2014 р. П. Порошенко з трибуни ВРУ у виступі-позачерговому президентському посланні про зовнішнє і внутрішнє становище України [3]; «Є принципові речі, які не можуть бути предметом для жодного компромісу... Україна не буде федеративною, а залишиться унітарною державою!», заявив П. Порошенко в січні 2015 р. на урочистостях з нагоди Дня Соборності України [2]. Рішуче відкидалася навіть ідея регіоналізації, яка передбачала надання більшої самостійності регіонам, бюджетну автономію регіонів, вибори губернаторів або керівників районів і областей на прямих виборах тощо. Натомість усі державні інститути виявили надзвичайну активність, цілеспрямованість і наполегливість у створенні об'єднаних територіальних громад. При цьому, попри декларовану добровільність процесу об'єднання громад, місцеві державні адміністрації нерідко застосовувала різні прямі й приховані примусові методи.

Процес створення об'єднаних територіальних громад відбувся стрімкими темпами, які можна порівняти з темпами колективізації, що відбувалися в УРСР в наприкінці 20-х – на початку 30-х рр. XX століття. За даними урядового порталу «Децентралізація», якщо в 2015 р. було створено близько 200 ОТГ, то станом на початок 2019 р. існувало 878 ОТГ, до складу яких увійшло понад 4 тис. колишніх місцевих рад, де проживало 9 млн. людей. У селах ОТГ обрано 786 старост. Ще майже 1,7 тис. осіб виконували обов'язки старост. 21 область прийняла рішення про створення Агенцій регіонального розвитку, в усіх областях

створені центри розвитку місцевого самоврядування [4]. Так чи інакше, але поставлена мета була досягнута. Виступаючи на Загальних зборах Асоціації об'єднаних територіальних громад у лютому 2019 р. прем'єр-міністр України В. Гройсман доповідав, що децентралізація має міцну територіальну основу, де 68% населення «живуть в умовах нової системи самоврядування і нових можливостях», а тому «перший етап реформи уже позаду». Разом з тим, стверджував В. Гройсман, реформу ще потрібно довести до кінця, «...попереду робота, яка дасть можливість забезпечити незворотність змін. Реформа буде у постійній загрозі, якщо ми не завершимо її реалізацію. Ми ще не пройшли той шлях, який може забезпечити незворотність і непохитність цієї реформи» [5].

І дійсно, проведення реформи децентралізації можна було б вважати цілком успішним, якби не деякі проблеми. Хоча переважна більшість дрібних сіл опинилася в об'єднаних територіальних громадах. Розширилися фінансові можливості останніх. Окремі сильні громади завдяки цьому досягли чималих успіхів у вдосконаленні соціально-культурної інфраструктури своїх населених пунктів. Однак загалом в країні реальної децентралізації не відбулося. У 2010-2013 рр. збір податків і зборів був 40 відсотків на місцях, 60 передавалося в центр. Ставилося завдання зробити навпаки – 60 на місцях, а 40 % передавати в центр. Унаслідок реформи нині маємо 31,5 відсотків на місцях, 69,5 відсотків – у центрі [6].

Однак в умовах «корозії» системи державного управління й падіння довіри населення до усіх гілок центральної влади, передусім до Президента, посилення самостійності громад великих міст призвело на практиці до зміцнення впливу місцевих еліт, які у 2018 р. були більш авторитетними і сильними, ніж загальнонаціональні політики. Рейтинг останніх був край низьким, що й відбилося на результатах президентських і парламентських виборів 2019 р., де перемогли особи, які не належали до існуючого політикуму й не були обтяжені досвідом державного управління. Проте якщо нова команда виявиться неспроможною виправдати очікування людей, зазначена тенденція посилиться. Унаслідок цього в Україні може виникнути реальна загроза федералізації (а можливо, й розвалу держави), центрами чого можуть стати великі міста, а носіями – регіональні олігархічні клани.

Список використаної літератури

1. Грушевський, М.С., 2007. На порозі Нової України: гадки і мрії // Грушевський М.С. Твори: У 50-т., Т. 4, кн. 1. Львів: Світ, 2001.
2. Коваленко, С., 2015. Ще ніколи День Соборності не був таким великим, вистражданим і заслуженим святом! // Голос України. 2015. 23 січ.

3. Рафальский Д. Ползучая федерализация // Страна.ua. – 2019. – 11 янв. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: strana.ua/articles/180574-polzuchaja-regionalizatsija-k-chemu-privetusilenie-mestnykh-elit.html
4. Результати першого етапу децентралізації в Україні. 2014 – 2018 роки [Електр.ресурс]. – Режим доступу: decentralization.gov.ua/about
5. Ромашкіна, О., 2019. Маємо забезпечити незворотність реформи і закріпити в Конституції повсюдність місцевого самоврядування // Голос України. – 2019. – 22 лют. .
6. Ставнийчук М.И. Децентрализация привела к тому, что в центр уходит еще больше // Страна.ua/opinions/232816/-detsentralizatsija-privela-k-tomu-chto-v-tsentr-ukhodit-eshche-bolshe.html