

Бабарикіна Н.А.

Участь громад в самоврядуванні як необхідна умова процесу децентралізації

У статті проаналізовано модель взаємодії громадян і держави шляхом децентралізації. Децентралізація сприяє розосередженню політичної влади. Ефективність врядування шляхом децентралізації збільшується за умови належної підготовленості органів місцевого самоврядування та громад.

Ключові слова: громада, громадянин, місцеве самоврядування, демократія, децентралізація.

В статье проанализирована модель взаимодействия граждан и государства путем децентрализации. Децентрализация способствует рассредоточению политиче-

ской власти. Эффективность управления путем децентрализации увеличивается при надлежащей подготовленности органов местного самоуправления и общин.

Ключевые слова: община, гражданин, местное самоуправление, демократия, децентрализация.

In the article the model of interaction between citizens and the state through decentralization. Decentralization helps disperse political power. The effectiveness of governance through decentralization increases provided adequate training of local government and communities.

Key words: community, citizen, local government, democracy, decentralization.

УДК 352.9:323.2

Бабарикіна Н.А.,
старший лаборант
кафедри соціальної роботи
Запорізького національного
технічного університету

Передача повноважень з центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дає змогу привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і громадянином – 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.

Теоретичні й практичні аспекти процесу децентралізації розглядали такі вітчизняні та зарубіжні вчені як О. Бориславська, І. Коліушко, А. Колодій, М. Мних, С. Телешун, А. Ткачук, В. Суперсон, В. Липинський, Д. Донцов, Б. Гурне та інші.

Головною метою дослідження є обґрунтування участі громад в самоврядуванні як необхідної умови процесу децентралізації.

Децентралізація у загальному вигляді означає передачу повноважень та відповідальності щодо надання публічних послуг від центрального уряду до регіональних структур (підпорядкованих або незалежних) або до приватного сектору. Децентралізація має три поєднані між собою складові: політична, адміністративна та фіскальна децентралізація.

Політична децентралізація спрямована на покращання активної участі населення у процесах прийняття рішень. Це передбачає, що обрані на місцевому рівні органи влади повинні нести більшу частину обов'язків стосовно до тих, хто їх обрав, а також краще представляти місцеві інтереси у процесах прийняття політичних рішень.

Адміністративна децентралізація розподіляє відповідальність за виконання обов'язків між урядовими структурами різних рівнів. Відповідальність за планування на регіональному й місцевому рівнях, оперативне управління, а також за фінан-

сування інфраструктури та послуг передається від центру до регіональних й місцевих структур.

Фінансова децентралізація є суттєвою складовою кожної із форм децентралізації. Децентралізована структура не здатна виконати свої обов'язки без доступу до необхідних ресурсів та права прийняття фінансових рішень.

Без розвитку всіх складових (політичної, адміністративної та фінансової) реальна децентралізація навряд чи відбудеться. Тут необхідним є комплексний підхід і – що дуже важливо – сприйняття цінностей і принципів децентралізації і органами влади, і звичайними громадянами [6, с. 18–19].

Стандартної моделі децентралізації не існує, процеси та процедури відрізняються один від одного і залежать від основних цілей і завдань, а також від організаційної структури та механізмів реалізації.

Існують різні і водночас тісно пов'язані аспекти процесу децентралізації. Головний – це децентралізація управління між різними рівнями влади, від центральної до місцевої. Децентралізації управління виступає базовим аспектом проблеми процесу децентралізації, що включає в себе питання економічної та фінансової децентралізації, у вузькому сенсі. Децентралізація сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади, оскільки реальністю є те, що влада все ще залишається, якщо не по суті, то потенційно, найбільш потужною інституцією суспільства.

Децентралізація вважається належним підґрунтям для виховання нових політиків, адміністраторів та державних службовців, а також знижує витрати на управління. В більшості країн, де було здійснено процес децентралізації, він супроводжувався аргументацією на користь підвищення легітимності місцевої влади як умови досягнення якісного управління. Це пояснюється тим, що участь громадян в управлінні на місцях підвищує легітимність місцевої влади та зміцнює її.

Децентралізація може привести до більш креативних, інноваційних та ефективних програм, дозволяючи собі місцеве експериментування. Вона може зміцнити політичну стабільність та національну єдність, надаючи можливість громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні. Адміністративна відповідальність може передаватися на місцеві рівні без відповідних фінансових ресурсів, що може ускладнити справедливий розподіл або надання послуг. Це спільна проблема для багатьох країн. Органи місцевого самоврядування мають окремі повноваження на стягнення місцевих податків та зборів, але їх не завжди вистачає на виконання поставлених завдань. Крім цього, іноді органам місцевого самоврядування не вистачає кваліфікованого та підготовленого персоналу, і тому вони не в змозі функціонувати належним чином, навіть коли є фінанси. Часто, коли органам місцевого самоврядування передаються широкі повноваження від центральних органів влади, недостатність ресурсів, як фінансових, так і кадрових, набирає загрозливих розмірів. Тобто необхідно, щоб обсяг повноважень був збалансованим і підкріпленим відповідними ресурсами. Успіх децентралізації, тобто дійсне самоврядування, залежить в значній мірі від наявності достатніх ресурсів та можливостей автономно використовувати ці ресурси.

У більшості країн відповідний баланс централізації та децентралізації є необхідним для ефектної діяльності органів місцевої та центральної влади. При обговоренні питання децентралізації проблема справедливого розподілу є основною. Деякі регіони мають більше ресурсів, ніж інші, завдяки, можливо, своєму розташуванню чи наявності природних особливостей або розміру. Ось чому існує необхідність у розробці державної, національної програми щодо передачі ресурсів від багатих регіонів у бідніші для того, щоб всі громадяни отримували мінімальний рівень послуг, визначених державними стандартами, незалежно від місця проживання. Хоча політика не є рушійною силою децентралізації у більшості країн, децентралізація може бути одним з тих напрямів, де добра політика і добра економіка можуть слугувати одній кінцевій меті. Політичні цілі щодо посилення політичної відповідальності влади і підвищення ролі участі громадян у реалізації програм місцевого розвитку можуть співпадати з економічними цілями прийняття кращих рішень щодо використання суспільних ресурсів.

До переваг здійснення процесу децентралізації відносять можливість здійснення владних функцій органами влади, які є найбільш близькими до громадянина (ст. 4.3). Також органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики отримувати в достатньому обсязі власні фінансові кошти, якими вони можуть

вільно розпоряджатися в межах своїх функцій (ст. 9.1). Щонайменше частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати в межах, визначених законом (ст. 9.3) [4].

До основних переваг децентралізації відносяться:

- зміцнення демократії (особливо знизу, на місцях);
- захист свободи і прав людини через систему вертикальних стримувань і противаг;
- підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця;
- підвищення якості комунальних послуг;
- підвищення соціального та економічного розвитку.

Найголовнішою перевагою є те, що децентралізація сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади, оскільки реальністю є те, що влада все ще залишається, якщо не по суті, то потенційно, найбільш потужною інституцією суспільства. Вона не лише встановлює правила, якими керується економічний сектор, але влада і тільки влада має повноваження, здатність і право законним чином позбавити будь-кого багатства, власності і навіть життя [2, с. 4].

Досвід багатьох країн свідчить про те, що органи місцевого самоврядування мають потенціал функціонувати ефективніше, ніж центральні органи. У багатьох країнах одним з основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку.

Шанс покращити ефективність врядування шляхом децентралізації збільшується тоді, коли органи місцевого самоврядування достатнім чином підготовлені до виконання своїх завдань. Децентралізована влада у порівнянні з національним урядом може бути більш доступною, викликати більшу прихильність людей та швидше реагувати на місцеві потреби. На місцевому рівні програми та послуги можна легше адаптувати до особливих місцевих умов та потреб, тому що органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж влада, яка є далекою від реалій громад. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування та виконання програм та послуг, вона є більш повною та доступною. Потенційно близькі стосунки між громадянами та владою сприяють кращій звітності. Вже доведено, що прийняття рішень за участю населення є прекрасним механізмом запобігання зловживанню владою, оскільки важче приховати корупцію посадовим особам, яких громадяни знають, порівняно з тими, які знаходяться далеко і є недоступними. Тому у посадових осіб органів місцевого самоврядування, як правило, менше мож-

ливості приховати корупційні наміри, ніж у посадових осіб в центральному уряді.

Головними, хто контролюватиме владу на місцях, є самі громадяни. В законі про місцеве самоврядування обов'язковими нормами є залучення мешканців – членів громад – до роботи спільно. Чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування. Децентралізація прибирає штучні перешкоди для бізнесу і підприємницької діяльності: зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль. Активні, спроможні та зацікавлені громади – головний рушій на територіальному рівні. Вони стануть підтримкою тих змін, над проведенням яких працює уряд.

Пострадянські і постсоціалістичні країни, які провели реформу, сьогодні значно випереджають Україну в соціально-економічному розвитку. Завдяки реформі вони включили в роботу те, що є найбільш цінним капіталом будь-якої держави, – інтереси людей. І навпаки, прибрали головну перешкоду на шляху успіху та добробуту – корупцію.

Поглянемо на досвід мешканців Центральної та інших країн Східної Європи. Коли децентралізація проходила у Польщі, падіння економіки на рік становило близько 10%, інфляція – близько 500% на рік. На кордонах стояли тоді ще радянські війська. І все ж Польща зробила цю реформу, а сьогодні готова допомогти українцям повторити успіхи та не припуститись помилок, які були на шляху децентралізації [3].

Практика самоорганізації населення притаманна більшості демократичних держав. Децентралізація стимулює людей до самоорганізації та вирішення значної кількості місцевих проблем самостійно. Повноцінне місцеве самоврядування покаже перспективи розвитку держави, дасть можливість кожній людині знайти своє місце і впливати на цю перспективу через участь в житті громади, в тому числі економічному. Головне – це поверне людям відчуття власної гідності та спроможності самореалізуватися в своїй країні.

Оскільки самоорганізація населення є повністю самодіяльною ініціативою людей, вона може бути не тільки досить ефективною для задоволення спільних інтересів тих осіб, що самоорганізувались, але й серйозною допомогою органам місцевого самоврядування. Орган місцевого самоврядування може приймати в межах власних повноважень рішення, обов'язкові до виконання усіма членами громади, незалежно від того, погоджуються вони з ним чи ні. Рішення органу самоорганізації населення виконується учасниками самоорганізації на добровільній основі та не підлягає примусу до виконання.

Громади повинні мати нагоду довести свою здатність узяти на себе додаткові повноваження і додаткове навантаження та відповідальність. Це реальний потенціал для ініціативи територіальних

громад та їхніх лідерів, один із основних шляхів розвитку нашої країни й підвищення добробуту кожної людини. За такої організації влади, коли місцеве самоврядування є не додатком держави, а його основним і рівноправним партнером, людина, її права і свободи, здоров'я, честь і гідність справді є найвищою цінністю і змістом діяльності всіх владних структур.

Отже, демократизація та залучення громад до самоврядування є необхідною складовою процесу децентралізації. Здійснення децентралізації в Україні дасть змогу підвищити ефективність єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях з урахуванням комплексу ризиків. Буде створено умови для гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування зі збереженням статусу сільських рад та їхніх голів. За державного управління на демократичних засадах буде створено умови для ефективної діяльності децентралізованої влади з розвинутою системою дієздатного місцевого самоврядування. Контроль за державою з боку громад, місцевого самоврядування, громадянського суспільства здатен забезпечити оздоровлення держави і державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
2. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1994. – 165 с.
3. Децентралізація у Польщі: Як має працювати місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/902>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Мних М. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів / М. Мних [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3571>.
6. Сороковський В. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг : [методичний посібник] / В. Сороковський ; розроблено в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – К. : ТОВ РПЦ «Золоті Ворота», 2009. – 115 с.
7. Станкус Т. Бюджетний процес. Державні закупівлі в органах місцевого самоврядування / Т. Станкус, В. Матвеєва. – Х. : Фактор, 2016. – 112 с.
8. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : [практичний посібник] / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.