

Лисенко Л. Г.
Карасевич А. О.
Уманський державний педагогічний
університет імені Павла Тичини

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

В умовах агресії Росії проти України ведеться пошук причин та джерел тих проблем, перед лицем яких опинилася наша держава. Тупцювання на місці не вдалося списати тільки на російського агресора, справа в тому, що держава занадто повільно змінюється зсередини. Вже майже рік її очолює президент Петро Порошенко, вже понад п'ять місяців працює новий уряд, проте якісні зміни у владних структурах та у житті громадян так й не відбулися. Створена Конституційна комісія, яка має напрацювати конституційні зміни, зокрема, спрямовані на зміну форми державного устрою, розширення реальних владних повноважень органів місцевого самоврядування, визначення чітких принципів розподілу фінансових потоків на користь територіальних громад, вдосконалення конституційних засад правосуддя та конституційне врегулювання прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, вважає, що починати потрібно з проведення децентралізації системи влади. «Перший блок, який ми маємо напрацювати, – децентралізація», – наголосив Голова Верховної Ради В. Гройсман [1, с. 3].

Мета статті – аналіз основних особливостей проведення реформи децентралізації влади в Україні, можливостей використання досвіду європейських держав в здійсненні трансформаційних змін в системі влади.

Незалежна Україна успадкувала від УРСР унітарну форму державного устрою, яка була закріплена в Конституції 1996 року. До речі, чинний Основний Закон забезпечує право громадян на здійснення місцевого самоврядування через самостійне розв'язання населенням питань місцевого значення, самостійність органів, утворюваних населенням з цією метою, через конституційну заборону на обмеження прав місцевого самоврядування, Конституція проголошує, що права місцевих громад на самоврядування

гарантуються усіма державними органами [2, с. 40–42]. Діючі принципи організації місцевого самоврядування в Україні, встановлені Конституцією України, нормами відповідних законів, з одного боку, загалом відповідають міжнародним стандартам, зокрема й вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, з іншого боку, далеко не всі проблеми самоврядної діяльності врегульовані чинним законодавством. Деякі закони, які мали б заповнити прогалини чинного законодавства, так й не були прийняті свого часу з різних причин, як об'єктивних, так і суб'єктивних, насамперед, через свідому й цілеспрямовану протидію реформуванню системи місцевого самоврядування з боку деяких політичних сил або окремих політиків.

Д. Ляйхт, британський економіст, вважає, що нинішнім реформам передували два масштабні проекти, ініційовані після 2000 року і спрямовані на децентралізацію влади та розширення повноважень місцевого самоврядування. Першим проектом була так звана бюджетна реформа 2000 – 2001 років. Головна її мета, на думку Д. Ляйхта, – «позбавити голів облдержадміністрацій можливості контролювати розподіл коштів, що надходять із державного бюджету до місцевої влади області на поточні витрати й капітальне будівництво», усунення очільників ОДА від участі у формуванні місцевих бюджетів, проте реформа так й не відбулась [3, с. 25].

Слід зазначити, що друга спроба проведення адміністративно-територіальної реформи відбулась за часів президентства В. Ющенка. Тоді планувалась повна ліквідація державної вертикалі й заміна призначуваних очільників ОДА та РДА радами, що обираються на місцевому рівні, й створеними при них виконавчими комітетами, які стають повноцінними органами виконавчої влади. Окрім того, передбачалось обов'язкове об'єднання 15 тисяч сіл та селищ у великі дієздатні адміністративні одиниці. Проте реформа так і не була проведена.

За режиму В. Януковича відбулась жорстка централізація системи органів державної влади та управління, функції ж регіонального і місцевого самоврядування були суттєво звужені. Проте, у зв'язку з наближенням президентських виборів, у 2013 році уряд М. Азарова підготував проект указу

президента «Про затвердження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». В проекті указу констатовалася нездатність більшості територіальних громад до забезпечення ефективного управління економічним розвитком міста чи регіону. Зокрема, наводились такі цифри: з майже 12 тисяч територіальних громад, більш як у половині чисельність мешканців не перевищує 3 тисяч осіб, а 4,8 тисяч громад мають населення менше ніж 1 тисяча [4, с. 12]. У переважній більшості територіальних громад відсутні виконавчі органи місцевих рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо.

В проекті «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» передбачалось утворення виконавчих органів обласних та місцевих рад і розмежування повноважень між ними та місцевими державними адміністраціями. Так, журналіст, аналітик А. Скумін зазначав, що в політичному плані ідея з реалізацією виконкомів рад може розглядатися від поміркованої до радикальної, тобто, у випадку програшу представника від Партії регіонів на наступних президентських виборах, регіональні ради Півдня та Сходу України зі своїми виконками можуть прийняти рішення про припинення перерахування коштів до державного бюджету чи про перепорядкування собі територіальних силових структур тощо [4, с. 12–13]. Зрозуміло, що в такій ситуації впливати центральній владі на дії територіальних громад було б набагато складніше. Дещо з цього сценарію ми побачили у 2014 році на Донбасі.

Таким чином, проекти реформ місцевого самоврядування розроблялись, але не проводились. Функції місцевого самоврядування звужувались. Так, міський голова Львова і лідер політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» А. Садовий вважає, що за «останні 10 років держава відібрала в місцевого самоврядування близько 60% повноважень, і це привело до великої біди» [5, с. 8].

Слід зазначити, що сутність децентралізації влади полягає у необхідності передачі центральною владою органам місцевого самоврядування низки функцій і повноважень, у межах яких вони не будуть підпорядковані органам

центральної влади, тобто фактично відбувається відчуження певних повноважень держави на користь місцевої влади. Децентралізація може бути політичною та адміністративною. Якщо політична децентралізація передбачає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням останніх центру, високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня, то адміністративна децентралізація – це розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку, коли останні діють в межах, які визначає центр, вони не є повністю залежними від нього і отримують часткову фінансову і структурну автономію. В деяких державах децентралізація може бути доповнена деконцентрацією влади, змістом якої є передача повноважень призначеним із центру органам місцевої адміністрації, поряд з якими будуть функціонувати й органи місцевого самоврядування. Таким чином, фактично відбувається роздрібнення влади одного рівня.

Необхідність проведення реформи децентралізації визнали і нинішнє керівництво держави, і міжнародні установи, насамперед, Рада Європи. Саме її Центр експертизи реформ місцевого самоврядування передав в Мінрегіонбуд детальні рекомендації щодо ефективного проведення реформи в Україні, які, по суті, є своєрідним посібником, що базується на досвіді багатьох європейських держав. У 2014 році уряд А. Яценюка заявив, що Верховна Рада зможе схвалити проект реформи місцевого самоврядування у першому читанні до президентських виборів у травні. На що журналіст, політичний аналітик Ю. Макаров зауважив, «що на тлі реальних військових дій і, власне, виборчої кампанії» саме ця реформа не приверне до себе достатньої уваги, навіть за умови її підтримки такими політиками, як В. Гройсман чи А. Садовий, бо «мимоволі сприймаєш ці різкі рухи як намагання укріпити державу за рахунок нової угоди центральної влади з регіональними елітами, адже політика – мистецтво можливого. Не дивно, бо до останнього часу державу нам замінювало злочинне угруповання, яке узурпувало практично всі її ланки, впровадивши практично паралельну владу у вигляді «правлячої партії» та окремого інституту так званих «смотрящих» [6]. До того ж, на думку політика

та історика В. Литвина, «... проблему децентралізації наші урядовці розуміють спрощено, розраховуючи обмежитися певною деконцентрацією влади й ресурсів. Тим часом проблема розмежування понять не така вже й проста; у світовій практиці відмінності між ними уявляються принциповими» [7, с. 5].

Рекомендації Ради Європи вимагали, насамперед, чітко визначити часові рамки проведення реформи. Вони були викладені в підготовленій урядом «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади», затвердженій 1 квітня 2014 року і в пропонуваннях змінах до Конституції України. Зокрема, вимагалось від уряду і парламенту забезпечити протягом 2014 року формування законодавчої бази реформування, а в 2015 році планувалось провести необхідні організаційні заходи, щоб місцеві вибори пройшли на новій основі. В 2016 році в Україні мала б функціонувати нова модель місцевого самоврядування. Проте вони не виконані, навіть закон «Про добровільне об'єднання громад» прийняли тільки у 2015 році.

Про те, що реформа місцевого самоврядування в нашій країні базується на основних принципах Європейської хартії місцевого самоврядування – субсидіарності, повсюдності, та фінансовій спроможності громад, наголосив Голова Верховної Ради України В. Гройсман під час зустрічі з Комісаром ЄС із питань Європейської політики сусідства та переговорів із розширення Й. Ханом. За його словами, створена у парламенті експертна група розробляє покроковий план з розробки відповідних законопроектів, які мають чітко визначити, зокрема, систему органів місцевого самоврядування, порядок їх формування і строки повноважень; їх матеріальну і фінансову базу; систему виконавчих органів влади; органи самоорганізації населення; закріпити контроль держави за дотриманням законності рішень органів місцевого самоврядування; вдосконалити засади адміністративно-територіального устрою [8].

На необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні наполягає й Генсек Ради Європи Т. Ягланд, який заявив, що децентралізація не означає федералізацію, а там, де відсутня децентралізація чи передача владних повноважень на місцевий рівень, у населення виникає значно

більше бажання відділитися, бо фактично централізація посилює сепаратистські настрої. Водночас, коли місцеві громади отримують більше владних повноважень, тоді значно легше утримувати єдність суспільства. На думку Т. Ягланда, це аксіома, яку засвоїли європейці, навіть в таких маленьких країнах, як Норвегія [9].

Розробники реформи місцевого самоврядування в Україні стверджують, що процес реформування буде розгортатися за прикладом Польщі. Слід нагадати, що про необхідність реформування місцевого самоврядування в цій країні почали говорити ще наприкінці 80-х років ХХ століття. Саме тоді були зроблені перші кроки по втіленню в життя її завдань. Активізувався процес у 1992 році, коли уряд Г. Сухоцької розпочав проводити реформу на рівні повітів та визначати основні напрями реформи воєводств. Однак, 28 травня 1993 року відбулось голосування у польському парламенті за вотум недовіри уряду Г. Сухоцької, внаслідок чого уряд, створений «Солідарністю», був позбавлений мандату. Наступний уряд не був зацікавлений в подальшому проведенні децентралізації, тому реформа була відкладена на чотири роки. Але в цей період не була зупинена реалізація Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації, яка проводилась у 40 містах.

Тільки у 1997 році, за уряду Є. Бузека, реформа самоврядування була продовжена. На той час була підготовлена наукова, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів та воєводств. Все це дозволило уряду в максимально стислі терміни підготувати і внести на розгляд парламенту пакет відповідних реформ. У травні 1998 року парламент ці закони ухвалив, а від 1 січня 1999 року вони набули чинності. Протягом другого етапу реформи (1997–1999 рр.) було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств, замість них створено 16 (планувалось 12) органів урядової адміністрації, підпорядкованих прем'єр міністру, в нових, збільшених воєводствах. 287 державних адміністрацій були ліквідовані у повітах, а замість них створені 372 органи самоврядування [10].

Як наслідок, в Польщі були створені три рівні самоврядування (гміна як базова одиниця, повіт і воєводство) з чітким поділом повноважень та

незалежними бюджетами. Їм передали право надання основних публічних послуг, а також відповідальність за соціально-економічний розвиток територій. Таким чином, саме фінансово самодостатнє місцеве самоврядування на базовому рівні змогло взяти на себе більшість функцій щодо забезпечення життєдіяльності громад. З іншого боку – лишився сильний центральний державний апарат, яки й має свої представництва в регіонах. Історія польських реформ, на думку польського економіста М. Желяка, свідчить, що для успішного їх проведення необхідним є наявність трьох чинників: політичної волі еліти, готових експертних розробок і підтримки з боку суспільства [10].

Якщо під час реформування місцевого самоврядування в Україні буде використовуватися досвід Польщі, то, на думку науковців, потрібно врахувати особливості організації системи влади в нашій державі, тому реформа повинна мати й свої відмінності. Для прикладу, можна навести порівняльні характеристики базових самоврядних одиниць в Україні та Польщі. Так, в Україні сьогодні 10279 сільських рад та 783 селищних рад, у Польщі нараховувалось 1604 сільські гміни та 567 сільсько-міських. В середньому в Україні на одну сільську раду припадає три сільських населених пунктів, 1370 чоловік населення, 47 кв. км території, а в Польщі відповідно 24 населених пунктів, 6760 чоловік населення, 134 кв. км території. Таким чином, в Україні на одну самоврядну одиницю базового рівня припадає, порівнюючи з Польщею, значно менше сільського населення (майже у 5 разів), сільських населених пунктів (більш ніж у 8 разів), території (приблизно у 3 рази) [11].

Слід врахувати й інші відмінності. Так, в Україні в сільській місцевості кількість мешканців на 1 кв. км складає близько 30 чоловік, а в Польщі – 50 чоловік, на 1000 кв. км в Україні розташовано 56 населених пунктів, а в Польщі – 181 населений пункт [11]. Зрозуміло, що при більш високій концентрації невеликих поселень на певній території, як в Польщі, легше об'єднати їх в одну самоврядну одиницю. Поділяємо думку доктора економічних наук О. Попової, що, коли саму вдалу модель реформування в одній країні перенести в іншу, не враховуючи особливостей останньої, результат може виявитися неочікуваним.

Уряд України бачить процес об'єднання громад виключно добровільним. На цьому, зокрема, наполягає віце-прем'єр, глава Мінрегіонбуду Г. Зубко, заявивши, що «основні принципи реформування – це добровільність та економічна ефективність» [12]. Водночас чимало європейських експертів не вірять, що Україна зможе реалізувати свої плани щодо виключно добровільного укрупнення громад. Так, директор Центру експертизи з питань реформи місцевого самоврядування Ради Європи Д. Попеску, виступаючи на III Форумі місцевого самоврядування у Львові, сказав, що «в жодній країні світу – принаймні тих, які я знаю, а це не лише Європа – повністю добровільна система не призвела до успіху... Практично всі країни РЄ, включно навіть з Монако, були вимушені пройти через стадію, на якій малі муніципальні одиниці вимушені були об'єднатися». А. Шултс, представник міністерства регіонального розвитку Латвії, підтвердив його слова, наголосивши, що «добровільна реформа не матиме жодного результату», тому латвійському парламенту «довелося ухвалити закон: є можливість добровільного об'єднання, але наступні вибори будуть проведені по нових територіях (визначених централізовано)». П. Свяневич, експерт Ради Європи, професор Варшавського університету, пояснив, що «Києву треба зрозуміти, що добровільне злиття можливе як успішне лише в тих країнах, де є традиції пошуку консенсусу. Тож, виходячи з моїх знань України, я не очікую тут суттєвого успіху» [12].

Слід зазначити, що вже сьогодні голови сільрад, місцеві депутати, виконкоми чинять опір процесу реформуванню. В уряді знають про цей опір, але мають надію його подолати, роз'яснивши українцям переваги від злиття громад, бо переконані, що не можна розпочинати зміни з примусовості – так можна втратити довіру населення, викликати негативне ставлення до реформи. А. Ткачук, директор з питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства» підкреслив, що багато говорять про польську модель адмінреформи. Але Україна вже обрала не польський, а скандинавський досвід – тобто почала процес об'єднання як добровільний. Це може тривати як завгодно довго, але закінчиться все одно так, як закінчувалося всюди –

обов'язковим, тобто примусовим, створенням нових адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, Данія в 1958 році почала добровільний етап адміністративного реформування, який завершила в 1973 році. Другий етап реформи провели швидко: затвердили карти адміністративно-територіального поділу і за два роки реформу завершили. Аналогічна ситуація була у Швеції, де з 1960 по 1974 рік проходив етап добровільного об'єднання, поки не було прийняте директивне рішення, яке завершило процес реформування в скорочені терміни. Латвія теж починала реформування з добровільного етапу, який тривав з 1998 по 2008 рік, а потім змушена була перейти до примусових дій, бо в реальності, на думку А. Ткачука, об'єднуються лише в тому разі, якщо громади розуміють, що держава все одно змусить об'єднатися [13].

Потрібно сказати, що й у Верховній Раді теж вже близькі до розуміння того, що добровільний шлях не дозволить провести ефективну адміністративно-територіальну реформу в Україні.

Сьогодні поки що відсутня повна інформація щодо запланованих кількісних показників реформованої системи місцевого самоврядування, продовжують дискутуватися напрями реформування. Зокрема, точилася дискусія щодо кількості рівнів реформованої адміністративно-територіальної системи. Одні бачили її дворівневою, інші – трирівневою. Врешті-решт погодилися, що система має бути трирівневою, бо Україна має велику територію, а реформа не передбачає створення занадто потужних громад, які зможуть взяти на себе компетенцію, яка зараз належить районам, а передати районні компетенції на обласний рівень теж не принесе поліпшення якості управління і віддалить владу від потреб громадян, ускладнить для них можливості реального впливу на владу, здійснення контролю за її діями.

В середині травня поточного року був оприлюднений звіт Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Підсумки постмоніторингу в Україні», в якому були названі деякі параметри адміністративно-територіальної реформи в Україні. Так, автори звіту вважають, що «крім існуючих 27 регіонів, які зазначені в Конституції України, буде залишено

тільки близько 150 повітів (районів) замість 490, і приблизно 1500 громад замість... 10279», проте в урядових структурах коментувати наведені цифрові показники відмовляються, наполягаючи, що не мають планових індикаторів. В Мінрегіонбуді наголосили, що існуюча нормативна база регулює «умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад, а не їхню кількість» [14]. Без сумніву, укрупнення громад потрібне, бо приблизно дві третини громад, за підрахунками уряду, не мають ресурсів для забезпечення своєї діяльності, тому оптимальним було б об'єднання громад за принципом «один до шести», тобто після завершення реформи середня громада включатиме шість нинішніх. Віце-прем'єр Г. Зубко заявив, що «шведський досвід свідчить, що 20-тисячна територіальна громада з одним центром управління є ефективною. А якщо в громаді 500 людей, тисяча чи три тисячі, то вона не матиме коштів на якісні послуги» [15]. Дійсно, нині середня чисельність громади в Україні становить трохи більше ніж 3 тисячі осіб, отже, для досягнення чисельності в 20 тисяч необхідно в середньому об'єднати шість громад. До того ж, у Швеції, наприклад, цей процес тривав понад 20 років, Україна ж не має часу, нам потрібно проводити реформу вже сьогодні.

Ще одна проблема пов'язана з проведенням місцевих виборів у жовтні 2015 року. Зрозуміло, що до того часу має відбутися укрупнення громад, внесенні зміни до Конституції України, зокрема до розділів «Територіальний устрій України» та «Місцеве самоврядування», а це практично неможливо, бо для внесення змін до Конституції потрібно мінімум два голосування на різних сесіях Верховної Ради, а між ними – рішення Конституційного Суду, отримання висновків експертизи Венеціанської комісії. Отже, навіть якби проект змін до Конституції був вже готовий, ухвалити його можна було б тільки у вересні. До речі, звіт Ради Європи теж підтверджує, що провести політреформу до виборів неможливо, бо терміни затвердження змін до Конституції відкладені. «Ці терміни апріорі не виглядають сумісними з належною підготовкою місцевих виборів, передбачених на 25 жовтня 2015 р., зважаючи на те, що дата місцевих виборів має бути визначена за 60 днів до дня проведення виборів (тобто

протягом останнього тижня серпня 2015 р.)», – наголошують представники РЄ, водночас утримавшись від рекомендацій українській владі щодо того, як краще вчинити у цій ситуації [14].

В уряді заявили, що мають альтернативний варіант «напівреформи», за яким до дня виборів відбудеться об'єднання лише частини громад. Таким чином, з'явиться приклад для заохочення тих, хто не забажав об'єднуватися. В уряді пояснили, що потрібно зараз «заохотити сільських та селищних голів до добровільного об'єднання до початку виборчої кампанії», до захисту в облрадах своїх перспективних планів, тому уряд вирішив давати їм «в управління землю із державного земельного кадастру», відкрити можливість використання державного фонду регіонального розвитку. А ті, хто об'єднається після виборів, змушені «будуть жити в межах тих бюджетів, які їм надаються нині» [15].

Досі триває обговорення проблеми малих міст, які вимагають надання їм статусу міст обласного значення. Так, Асоціація малих міст разом з парламентською фракцією «Батьківщини» пропонують всім містам надати статус міст обласного значення. В проекті адміністративно-територіальної реформи не передбачені міста обласного значення чи міста-повіти, тобто міста, які відокремлені від оточуючої сільської території, бо практично доведено, що якщо з району виокремити місто, то, на думку розробників реформи, це іде на шкоду і адміністративній території, і містам [14].

Отже, реформа розпочалась. Найбільші успіхи досягнуті в бюджетній системі. Змінено підходи до формування місцевих бюджетів і бюджетного вирівнювання. Вже перший квартал поточного року показав, що громади, отримавши 5 млрд. гривень додаткового ресурсу до місцевих бюджетів, мають кращий фінансовий результат, ніж мали би за старої бюджетної системи [16, с. 4]. «Започатковане створення міцної фінансової бази, яка гарантує, принаймні, з погляду економічного зростання в діяльності громад, певну стабільність ресурсів порівняно з попереднім роком», – вважають у Раді Європи [14]. Без сумніву, новий підхід створює мотивацію для розвитку

громад, їх укрупнення, але також закладає певні диспропорції між економічно більш спроможними і економічно слабкими територіями.

Рада Європи наголошує на необхідності більшої відкритості процесу реформування системи влади. Конгрес РЄ радить уряду зайнятися «створенням реальної системи постійного консультування з представниками національних асоціацій органів місцевого самоврядування... Не можна недооцінювати масштаби задачі або справжню «революцію» структур і менталітету, які вона передбачає» [14]. Перші кроки в цьому напрямку зроблені, тому підтвердженням є дискусія з питань проведення адміністративно-територіальної реформи, яка розгорнулася в українських засобах масової інформації.

Про децентралізацію останнім часом згадують й в контексті вирішення проблем Донбасу. Це пов'язано з тим, що вимога «особливого статусу» окремих районів Донецької та Луганської областей внесена до переліку домовленостей «Мінськ-2». Президент Венеціанської комісії Дж. Букіккіо у виступі в Страсбурзі 25 березня 2015 року заявив, що «федералізм дійсно є устроєм, який довів свою ефективність в деяких країнах, але для України немає сенсу рухатися від високо централізованої системи до федералізму», бо «питання децентралізації постало не через конфлікт на сході України. Це те, чого потребує вся Україна!», водночас Венеціанська комісія не матиме заперечень, «якщо Донбас отримає статус автономії (чи інший подібний) в рамках унітарної України» [15].

Таким чином, 1 квітня 2014 року була затверджена «Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні», в ній пропонувалося дати широкі повноваження виборним районним та місцевим радам, провести укрупнення «базових» територіальних одиниць на добровільній основі і передбачала фінансові стимули для охочих об'єднатися. На початку 2015 року впровадження адміністративно-територіальної реформи пришвидшилося. У лютому Верховна Рада підвела під процес реформування відповідну законодавчу базу, у березні були внесені поправки до Бюджетного кодексу для забезпечення щорічних трансфертів із держскарбниці тим населеним пунктам, що вирішать об'єднатися у громаду, був підписаний

президентом указ про створення конституційної комісії з питань децентралізації.

Ці кроки України були підтримані міжнародною спільнотою. Так, наприклад, Агенство США з міжнародного розвитку (USAID) фінансує програму «Діалог», що реалізується спільно з Мінрегіонбудом та Асоціацією міст України, а також разом з Радою Європи підтримує створення офісів реформ в кожному регіоні. Рада Європи оприлюднила «План дій для України на 2015 – 2017 роки», де реформа децентралізації влади бачиться ключовою ланкою виконання домовленостей «Мінськ-2». Член групи незалежних експертів Європейської хартії місцевого самоврядування при Раді Європи Р. Штайнер підкреслив, що саме децентралізація є найефективнішим способом надання громадянам публічних послуг, бо забезпечуються умови наближення влади до потреб громадян, можливість реального політичного впливу їх на процес прийняття владних рішень, а також підзвітність чиновників, коли громадяни контролюють їх дії. На його думку, коли громадяни на місцях знають, хто надає їм послуги, це допомагає запобігти бюрократії та корупції, що є особливо актуальним для України. Р. Штайнер вважає, що «мета, відповідальність, компетентність разом узяті – ось що найважливіше. На місцях повинні чітко усвідомлювати свої завдання і повноваження, а також мати право вирішувати, яким чином фінансуватимуться проекти, як ефективно використати виділені гроші. Важливо зробити владу відповідальною за власні дії. Якщо є такий трикутник, тоді децентралізація дуже ефективна» [17, с. 35].

Взагалі перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Тоффлера, є «глобальний зсув влади», що звільняє громадянина від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [18, с. 282], передбачає наявність зворотного зв'язку між громадянином і владою, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її рішення будуть визначатися інтересами як окремих громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їх запити. Врешті-решт, в децентралізованій державі влада стане відповідальною за власні дії.

Література

1. Зміни базуватимуться на основних принципах Європейської хартії місцевого самоврядування // *Голос України*. – 2015. – 29 квітня.
2. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 08.12.2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
3. Ляйхт Д. Не те вирішення не тієї проблеми: Стандартний підхід до децентралізації без якісної інфраструктури та сильних інституцій може завдати Україні більше шкоди, ніж користі / Д. Ляйхт. // *Український тиждень*. – 2015. – № 22. – С. 24 – 26.
4. Скумін А. Сєверодонецьк-2? / А. Скумін. // *Український тиждень*. – 2013. – №25. – С. 12–13.
5. Ворожбит О. Андрій Садовий: «За останні 10 років держава відібрала в місцевого самоврядування близько 60% повноважень, і це привело до великої біди» / О. Ворожбит. // *Український тиждень*. – 2015. – №1–2. – С. 8–9.
6. Макаров Ю. Самоврядна Україна як заповідник гоблінів / Ю. Макаров. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tyzhden.ua/Politics/109807/PrintView/>
7. Литвин В. Децентралізація, федералізація, сепаратизм: парадокси політичного дискурсу / В. Литвин. // *Голос України*. – 2014. – 8 травня. – С. 4–5.
8. Шевченко А. Альтернативи децентралізації немає / А. Шевченко. // *Голос України*. – 2015. – 21 лютого. – С. 2.
9. Кравченко В. Генсек Совета Европы Турбьерн Ягланд: Децентрализация не означает федерализацию / В. Кравченко. // *Зеркало недели*. – 2015. – №10. – С. 4.
10. Желяк М. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? / М. Желяк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrintegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/view_print/

11. Попова О. Реформируем местное самоуправление «как в Польше»: кто больше? / О. Попова. // Зеркало недели. – 2015. – №4. – С. 4.

12. Сидоренко С. Адмінреформа в Україні – добровільна чи примусова? Європейський досвід / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/04/9/7032748/view_print/

13. Сидоренко С. Анатолій Ткачук: Всі погодилися з тим, що термін «район» буде змінено на «повіт» / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/interview/2015/05/29/7034268/view_print

14. Сидоренко С. 150 районів, 1500 громад: в Страсбурзі розкрили параметри української адмінреформи / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/05/27/7034218/view_print

15. Сидоренко С. Зміна адмінустрою України як мотив відкласти місцеві вибори / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/03/26/7032271/view_print

16. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення й перспективи реформування / В. Литвин. // Голос України. – 2015. – 4 червня. – С.4 – 5.

17. Трегуб Г. Суспільство політиків: швейцарські політики розповіли про децентралізацію і референдум як інструмент політики / Г. Трегуб. // Український тиждень. – 2015. – № 21. – С. 34 – 35.

18. Основи демократії: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; За заг. ред. А. Колодій. – Вид. 2-ге, стереотипне. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2004. – 668 с.