

LEGAL AND POLITICAL SCIENCE

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ В АСПЕКТЕ
ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ***Ковальчук И. В. к. ю. н.**Украина, г. Белая Церковь, Белоцерковский национальный аграрный университет*DOI: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ijitss/01062018/5726**ARTICLE INFO**

Received 22 April 2018

Accepted 25 May 2018

Published 01 June 2018

KEYWORDS

reform of power
decentralization,
socio-economic development,
economic growth areas,
territorial communities,
local self-government system,
authority,
resources,
administrative and territorial
structure,
development of territories

ABSTRACT

Decentralization of power in Ukraine is one of the priority reforms, which includes creation of an effective system of organization and management of socio-economic development at the local level. The current Ukrainian system of local self-government does not correspond to the needs of society. The aim of the decentralization reform is transition from a centralized management model in the country ensuring the self-sufficiency of local self-government and building an effective system of territorial organization of power in Ukraine. Monitoring of realization of the decentralization reform in Ukraine showed insignificant actual results of its implementation, currently a complete legal framework in terms of powers, resources and responsibilities has not been created yet. It is expedient to conduct deep scientific and practical study of the world and Ukrainian experience, develop and implement our own scientifically based system of power decentralization taking into account the historical, ideological, cultural, social, economic, geographical and other features of the country applying the world's best practices that can be used effectively.

© 2018 The Author.

Введение. Каждое демократическое государство в абсолютном большинстве случаев стремится привлечь общественность к осуществлению и реализации публичных функций управления с целью оптимального удовлетворения разносторонних индивидуальных потребностей человека и народа в целом. Понятно, что речь идет как о высшем (общегосударственном) уровне организации власти, так и о региональном и, безусловно, местном уровне. Ведь власть может быть сосредоточена в руках центральных органов исполнительной власти (и их территориальных органов) или составлять систему соответствующих полномочий, предоставленных различным органам государственной власти и другим субъектам, в частности, по критерию территориальности (местное самоуправление), подведомственности и тому подобное. Поэтому управление на местном уровне и по местным делам может осуществляться двумя способами: как назначаемыми «сверху» чиновниками государственного аппарата, которые функционируют «на местах» (должностными лицами государственных органов власти), так и в рамках децентрализованной системы управления, что предполагает деятельность органов местного самоуправления и других уполномоченных государством субъектов.

Актуальность юридического регулирования децентрализации власти – передача полномочий и ресурсов на более низкие уровни публичного управления, обострили внутривластное развитие и внешнюю ситуацию вокруг страны. В нынешнее время, очевидно, что потребность в знаниях по децентрализации власти, противодействию коррупции, управлению территориями и различным аспектам местного самоуправления является чрезвычайно важной. Поэтому, обеспечение научных подходов при формировании и реализации децентрализации власти требует четкого обоснования ее теоретических, методологических и методических основ.

Результаты исследования. В 2017 году, после завершения всех необходимых процедур ратификации, Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны начало действовать в полном объеме. Настоящее Соглашение еще до момента его полной ратификации демонстрировало ощутимые результаты.

Сложно будет отрицать, что несмотря на все сложности имплементации положений Соглашения об ассоциации, политическую и экономическую нестабильность, в условиях вооруженной агрессии и часто отсутствия политической воли руководства государства, за последний год Украина достигла значительного прогресса и весомых успехов. Несмотря на сложные вызовы и препятствия, Украина уверенно не только декларирует, но и продвигается в направлении европейской интеграции.

Основными и приоритетными направлениями реализации положений политической ассоциации является проведение в Украине ряда реформ: конституционной и избирательной реформы; внедрение региональной политики европейского образца; реформа системы предотвращения и борьбы с коррупцией и реформа в сфере государственного управления.

Одним из наиболее актуальных в разрезе имплементации норм европейского государственного управления и администрирования территорий является процесс обновления когда начатой конституционной реформы путем интеграционного, инклюзивного и представительского процесса, в частности посредством активных консультаций с гражданским обществом, в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, включая законодательные шаги, направленные на внесения изменений в Конституцию для децентрализации власти и проведения судебной реформы.

При этом необходимо понимать, что сделанные сегодня изменения в законодательство, это только начало. Еще достаточно длительное время необходимо будет продолжать работу над устранением устаревших, часто еще советских, стандартов и правовых норм, доработкой существующих и созданием новых норм права. В течение 2014 - 2017 года Украина отменила 14475 таких устаревших нормативных актов. Продолжается кропотливая работа над гармонизацией национальных стандартов и технических регламентов с европейскими и международными. Страна стремительно меняется и приближается к ЕС. В процессе реализации Соглашения начинают решаться проблемы, которые годами только консервировались [2, с. 4].

В 2017 году Украина заметно продвинулась в реализации реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Так, в частности, в сфере децентрализации принят ряд важных законов, которыми определены: статус старост, круг полномочий, а также основания и порядок досрочного прекращения полномочий (Закон Украины №1848-VIII) порядок добровольного присоединения территориальных общин к уже образованным объединенным территориальным общинам (ОТГ) (Закон Украины №1851-VIII) особенности объединения территориальных общин, расположенных на территориях сопредельных районов (Закон Украины №1923-VIII) о добровольном присоединении территориальных общин сел, поселков к территориальным общинам городов республиканского Автономной Республики Крым, областного значения (Закон Украины № 2379-VIII).

Продолжается процесс добровольного объединения территориальных общин. За год количество ОТГ выросла почти вдвое - с 366 до 731 общин (из них 26 ожидают назначения первых выборов). По данным по данным Госстата состоянию на 01.05.2018 года 3399 территориальных общин объединились в 731 ОТГ (31,1 % от общего количества советов базового уровня по состоянию на 01.01.2015 г.). При этом 7540 территориальных общин остаются необъединенными (68,9 % от общего количества советов базового уровня по состоянию на 01.01.2015 г.), поэтому проблема до сих пор остается актуальной.

Благодаря финансовой децентрализации ощутимо выросли доходы местных бюджетов, в том числе собственные доходы выросли на 31 % (по сравнению с 2016 годом), а доля местных бюджетов (включая трансферты) впервые достигла почти 50 % от сводного бюджета. Кроме того, более чем вдвое увеличилась государственная поддержка территориальных общин – с 7,3 до 16,1 млрд. грн. Решить вопрос изменения системы органов власти на районном уровне, перераспределения и разграничения полномочий и ресурсов, а также границ самых районов, должен зарегистрированный в Верховной Раде законопроект №6636 [2, с. 10].

При этом, не стоит забывать, что это лишь частичная реализация реформы, полное ее воплощение станет возможным только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины, а также принятие новых законов по административно-

территориальному устройству, деятельности префектов, службы в органах местного самоуправления.

Сотрудничество с ЕС в вопросах региональной политики будет способствовать расширению возможностей местных и региональных органов власти для создания стимулирующих программ развития отдельных регионов, нуждающихся в государственной поддержке. Имплементация стандартов ЕС в национальное законодательство и практику приведет к большей децентрализации власти и оптимизации распределения властных полномочий и ответственности между различными уровнями власти [1, с. 126].

Кроме того, в период реформ децентрализации должны возрасти влияние и ответственность местных органов власти (в частности, в части предоставления преференций за пользование земельным участком, аренды строительных сооружений и т.п.) по развитию индустриальных парков, ведь их функционирования в регионе способствует обеспечению потребностей местных общин в создании тысяч новых высокопроизводительных рабочих мест, обновлении инфраструктуры, привлечении инвестиций и, в конце концов, наполнении местных бюджетов налоговыми поступлениями от развития производства [3, с. 180].

Выводы. Итак, с момента подписания Соглашения об ассоциации Украина проводит активные внутривластные преобразования по европейским стандартам в области конституционной реформы, децентрализации власти, борьбы с коррупцией и государственного управления. В сотрудничестве и по совместно разработанному с Европейским Союзом плану внедряется политическая часть Ассоциации с учетом верховенства права, демократического развития и надлежащего управления. Однако необходимо отметить и медлительность и несогласованность как общей реформы децентрализации так и ее секторальных направлений, таких как образовательная, медицинская, бюджетная, административная реформы и другие.

Таким образом, к неоспоримым успехам и уже реализованным этапам реформы децентрализации следует отнести следующие: подготовлены и согласованы конституционной комиссией, созданной Указом Президента Украины, проекты изменений в Конституцию в части децентрализации власти и местного самоуправления; согласно отчетам Кабинета министров Украины и Национального совета реформ, признано, что изменения в Конституцию в части децентрализации власти и правосудия соответствуют европейским стандартам. Вместе с тем, Верховной Раде так и не удалось окончательно одобрить проект изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти.

Таким образом, мы можем констатировать, что на сегодня отсутствует законодательная база для осуществления органами местного самоуправления территориальных общин своих полномочий. Прежде всего, не внесены изменения в Конституцию Украины в части децентрализации, соответственно, не могут быть приняты новые законы, которые лежат в основе реформы децентрализации «О местном самоуправлении», «Об административно-территориальном устройстве», «О местных органах исполнительной власти» и тому подобное.

Одной из самых распространенных проблем является недостаточность механизмов, предусмотренных Законом Украины «Об объединении территориальных общин», для осуществления административно-территориальной реформы. В частности, добровольный характер такого объединения не гарантирует систематического применения соответствующих норм.

Частой проблемой эксперты называют политическое сопротивление локальных элит, с перспективой привлечения на свою поддержку широкой общественности. В том числе, социальная база сопротивления может расширяться из-за опасений жителей действующих административно-территориальных единиц потерять статус и инфраструктурные преимущества.

Кроме того, возможна активизация и радикализация политических объединений, представляющих интересы меньшинств, которые имеют компактный характер проживания, но при этом не являются самодостаточными для создания собственной территориальной общины. Предполагаемые цели таких политических кампаний: как минимум – борьба против укрупнения районов, в которых соответствующие этнические группы составляют большинство населения, как максимум – образование национально-территориальных автономий.

Много вопросов остаются нерешенными даже для уже утвержденных самодостаточных территориальных общин. Так, на законодательном уровне не решен вопрос о передаче на местный уровень предприятий коммунальной собственности; законодательно не урегулирован вопрос передачи земель за пределами населенных пунктов в распоряжение территориальной общины; не разработаны и не утверждены на законодательном уровне стандарты и нормативы качества административных, социальных и других услуг и другие.

ЛИТЕРАТУРА

1. Економічна складова угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління / за ред. І. Бураковського та В. Мовчан; Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. – К., 2014. – 141 с.
2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/layout_16_02_final.pdf
3. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості : наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця та чл.-кор. НААН України Т. О. Осташко ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". – К., 2016. – 184 с.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011
5. Kovalchuk I. Problems and prospects of decentralization reform in Ukraine at the present stage // I. Kovalchuk // Modern Science. – 2017. – №1. – С. 143-150