

LAW

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Инна Ковальчук,

кандидат юридических наук, доцент,

Белоцерковский национальный аграрный университет

Kovalchuk I. Problems and prospects of decentralization reform in Ukraine at the present stage.

Annotation. 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.

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

Постановка проблемы. Проблема децентрализации власти в украинской теории конституционного и административного права всегда занимала важное место, начиная с момента провозглашения независимости Украины. Особенно эта проблема актуализировалась в 2014 году, так как возник активный запрос гражданского общества на участие в решении проблем местного самоуправления и контроля избранных органов власти.

Демократическое государство всегда стремится привлечь общественность к осуществлению публичных функций управления с целью оптимального удовлетворения разносторонних 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 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 актуальной. Поэтому, обеспечение научных подходов при формировании и реализации децентрализации власти требует четкого обоснования ее теоретических, методологических и методических основ [1].

Состояние изучения проблемы. Вопросы децентрализации активно обсуждаются в Украине достаточно давно. Еще с момента провозглашения независимости стало очевидным, что советский административно-территориальный уклад не был эффективным в управлении территориями. Так, разные варианты децентрализации обсуждали известные ученые юристы, экономисты и социологи: Бориславская О. М., Ганущак Ю. И., Гарнець О. А., Казюк Я. М., Осадчая Н. В., Ткачук А. С., Ярошенко И. В. и другие.

Цель исследования заключается в определении и анализе проблемных вопросов, которые возникают в процессе реализации реформы децентрализации в Украине, и предоставлении рекомендаций относительно путей их решения

Основные результаты исследования. Сам процесс реализации изменения региональной политики, а именно децентрализации, довольно сложное понятие, которое можно раскрывать через его влияние на: административно-территориальное устройство государства, систему органов публичной государственной власти и органов местного самоуправления, распределение между ними функций, полномочий и финансовых ресурсов и ответственности.

В Конституции Украины 1996 года были установлены основные начала организации и деятельности местного самоуправления на всей территории Украины. Согласно ст. 7 Конституции Украины в Украине признается и гарантируется местное самоуправление.

Эти конституционные нормы утверждают принципиально новый в сравнении с советским периодом общественного развития подход к организации местной власти, который полностью соответствует общепризнанному мировому определению местного самоуправления, сформулированному, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

Согласно положениям этого документа, смысл местного самоуправления состоит в гарантированном государством праве и реальной способности самих территориальных сообществ граждан (территориальных коллективов) и сформированных ими органов самостоятельно, под свою ответственность решать значительную часть общественных дел, действуя в рамках конституции и законодательства соответствующего государства.

Сейчас существует трехуровневый административно-территориальное устройство: базовый уровень (село, поселок или город), уровень района и уровень области. Есть орган местного самоуправления областной совет и исполнительный орган (все решения и программы, утвержденные областным советом выполняются областной государственной администрацией, то есть государственной властью). С одной стороны, областной совет формируется на всеобщих выборах, а с другой стороны существует подотчётный исполнительный орган — областная государственная администрация. Таким образом, существует конфликт между назначенной и избранной властью. Аналогичная ситуация на уровне района, где все главы районных государственных администраций по Конституции назначаются Президентом. К 28 декабря 2014 базовый уровень не имел ресурсов для выполнения своих полномочий (ресурсы поступали из государственного бюджета через район), именно поэтому всегда возникал вопрос об ответственности чиновников базового уровня, которые не имели ресурсов для реализации своих полномочий.

Чрезвычайно важным является определение оптимального уровня концентрации властных полномочий для каждого институционального звена в системе публичной администрации — с последующей передачей «избыточных» полномочий максимально приближенным к населению субъектам, то есть их децентрализацией [2, р. 255].

Децентрализация означает такой способ определения и разграничения задач и функций, при котором большинство из них передается с уровня центральных органов на уровень ниже и становятся собственными задачами и полномочиями органов низшего уровня. Можно также отметить, что удельный вес административной деятельности возлагается на местные органы или другие уполномоченные государством субъекты. Такая децентрализация власти в государстве способствует развитию демократии, ведь происходит расширение влияния территориальных общин, социальных групп и общественности в целом на дела публичного значения.

Для реализации региональной политики в Украине был разработан Проект Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

В Концепции предложены направления проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, целью которой является повышение качества жизни человека за счет создания эффективной системы управления и обеспечения устойчивого территориального развития. Суть данной реформы заключается в разграничении полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, совершенствовании взаимодействия между ними, преодолении проблемы, когда полномочия органов местного самоуправления не соответствуют их обязательствам и задачам.

Также речь идет о передаче полномочий на места, усиление организационной и финансовой самостоятельности территориальных общин — сельских, поселковых, городских.

Совершенствование местного самоуправления будет направлено, прежде всего, на формирование соответствующего законодательного поля, создание условий для стимулирования местного развития [1].

Реформа децентрализации органов местного самоуправления предполагает в первую очередь объединение (укрупнение) территориальных общин. Это осуществляется за счет того, что достаточно большая часть ресурсов в таких территориальных общинах расходуется на содержание управленческого аппарата, а для реализации серьезных проектов местного развития, как правило, средств не хватает. И даже наделение дополнительными ресурсами подавляющего большинства имеющихся мелких территориальных общин, их потребности не обеспечит. Поэтому реформа местного самоуправления, учитывая положительный как европейский, так и собственный исторический опыт, предусматривает обязательное объединение (укрупнение) территориальных общин.

Укрупнение территории общин не может быть произвольным, оно имеет свои логические и территориальные пределы. Расстояние от центра общины к ее самому дальнему населенному пункту должно быть таким, чтобы в экстренных случаях его не более чем за 30 минут могли преодолеть пожарная команда, скорая помощь, полицейский патруль.

Вопрос определения границ новых, объединенных общин должен решаться органами власти областного уровня с учетом как объективных критериев, так и мнения граждан.

После утверждения и образования территориальной общины, села без собственных сельсоветов, будут представлены в местном совете новой территориальной общины своими депутатами, а в исполкоме — сельскими старостами.

Старосты и депутаты будут осуществлять связь между односельчанами и властью территориальной общины и решать различные проблемы ее жителей в местном совете и исполкоме. Полномочия старосты уже определены дополнительно в специальном законе.

В процессе создания новой территориальной общины самым важным является ее признание самодостаточной, что гарантирует способность ее органов местного самоуправления исполнять возложенные на них законодательством функции. В административные центры самодостаточных общин будут перенесены из нынешних районных центров органы, которым делегировано предоставления ряда важных для населения услуг — административных, социальной помощи через территориальные центры, пожарные, правоохранительные, санитарно-эпидемиологической службы тому подобное. В случае нехватки помещений, других элементов инфраструктуры для предоставления всех необходимых услуг общинам будет предоставляться помощь из государственного бюджета на их приобретение или строительство.

Кроме того, создаются исполнительные органы районных и областных советов. Сейчас они отсутствуют вовсе. Им будет принадлежать реальная власть в регионах. Это усиливает местное самоуправление, делает систему власти в регионах действительно демократической — управлять регионами будут субъекты, избранные в ходе местных выборов [3].

Местные государственные администрации будут ликвидированы, на их месте появятся префекты. Предусмотренные для них законодательством полномочия предусматривают, прежде всего, контроль за деятельностью органов местного самоуправления с учетом соблюдения Конституции и законов. Префект вправе приостановить действие решения областного или районного совета если оно противоречит Конституции или законодательству и обращается в суд. Если же речь идет о серьезном нарушении Конституции (например, областной совет решит создать некую «республику»), останавливает такое решение президент и обращается в Конституционный суд. Президент также может временно остановить полномочия органа местного самоуправления, а после признания акта этого органа неконституционным — досрочно прекратить его полномочия. Такая модель власти в регионах вступит в силу не раньше, чем через два года [4].

Рядом полномочий в сфере местного самоуправления наделены и органы государственной власти. Это объясняется тем, что в силу многогранности проявлений и множественности организационных форм данного института, а также учитывая отсутствие устоявшихся традиций муниципальной демократии в современном украинском обществе, государство в своей деятельности обязано содействовать становлению дееспособных территориальных общин и развития местного самоуправления в Украине [5].

Процесс децентрализации функций между центральным и местным советами чрезвычайно сложный. Он касается аспектов финансов, администрации, контроля, регулирования, отчетности и подотчетности, которые фактически являются элементами взаимоотношений между различными уровнями правительства. Кроме того, осуществление децентрализации, к сожалению, проходит не очень равномерно. Несмотря на совместные усилия политических и экономических факторов, которые порождают потребность в децентрализации, нередко между реальным положением вещей и целями существуют пробелы, причиной которых может быть политика и законодательство.

От характера и объема взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и его должностными лицами во многом зависит эффективность осуществления не только муниципальной и региональной, но и государственной политики. Ведь на местном уровне решаются вопросы социального обслуживания населения, социально-экономические, политические и гуманитарные проблемы, и от того, как они будут решаться — будут реализовываться государственные и общенациональные задачи: укрепление основ народо-властия, создания условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы.

В рамках демократической системы управления считается, что местные проблемы целесообразнее и эффективнее решать не из центра с помощью государственных чиновников, которые работают на местах, но, прежде всего, путем поддержки и активизации деятельности территориальных общин. Собственно, ценность местного самоуправления заключается в том, что, будучи уровнем публичной власти, наиболее приближенным к человеку, оно лучше осведомлен с

повседневными проблемами жизнедеятельности жителей. Следовательно, одной из важнейших предпосылок успешной децентрализации публичной власти в государстве как основы ее демократизма является признание и нормативное отражение деятельности местного самоуправления.

Проведение реформы децентрализации требует соответствующих изменений в Конституцию Украины. Кроме этого, необходимо внести изменения или принять значительное количество других нормативно-законодательных актов.

Следовательно, целью проведения реформы децентрализации является уход от централизованной модели управления в государстве, обеспечение самостоятельного местного самоуправления и построение эффективной системы территориальной организации власти в Украине.

Результатом является создание и поддержка надлежащего уровня жизненной среды для граждан, предоставления высококачественных и доступных услуг, появление учреждений прямого народовластия, удовлетворение интересов граждан во всех сферах жизнеобеспечения соответствующей территории, согласованность интересов государства и территориальных общин [4].

Суть преобразований которые предлагает реформа децентрализации в Украине, заключается в том, что органы исполнительной власти на местах и органы местного самоуправления должны окончательно разделить делегированные им государством функции и ответственность за их исполнение.

В свою очередь, для органов местного самоуправления разных уровней — общины, района, области будут четко определены полномочия, и дана возможность получить необходимые ресурсы для их реализации. Будет введена ответственность органов местного самоуправления перед избирателями за эффективность своей работы, а перед государством за законность, чего на данный момент нет [6].

Выводы. С одной стороны, осуществление децентрализации является необходимым шагом, учитывая евро интеграционный внешнеполитический курс государства. С другой стороны, трансформация государственного устройства может создать новые вызовы для украинского общества, особенно в процессе осуществления административно-территориальной реформы и на первых этапах функционирования новой системы организации публичной власти. Данные вызовы должны быть учтены и в процессе утверждения новых территориальных общин и в процессе подготовки соответствующих нормативно-правовых актов.

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.

В то же время 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 законы, которые лежат в основе реформы децентрализации «О местном самоуправлении», «Об административно-территориальное устройство», «О местных органах исполнительной власти» и тому подобное.

Много вопросов остаются нерешенными даже для уже утвержденных самодостаточных территориальных общин. Так, на законодательном уровне не решен вопрос о передачи 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.

References:

1. Ovadchaya N. V., Galyasovskaya O. V. (2016) Decentralization in Ukraine: trends and problem aspects. *Economic Bulletin of Donbass*, no. 2 (44). (electronic resource). Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/detsentralizatsiya-v-ukraine-tendentsii-i-problemnye-aspekty>
2. Oluyko V. A. (2017) Tools of the combined local communities in terms of decentralization of power. *K: Vaite*. 432 p.
3. Zhuk V. (2016) Potential of the organisation of the plaster. *Natsionalniy inostitute strategicheskikh dosl.* (electronic resource). Available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>
4. Yaroshenko I. V. (2015) Semigulina I.B. The Problem of the Realization of the Realization of the Decentralization of Ukraine in the Ukraine. *Problems of Economy*, no. 4. pp. 177-189.
5. Melnichuk A., Ostapenko P. (2016) Decentralization of power: reform no. 1 [research note]. *K.: TSOP Globus PE Kravchenko I. A.* 35 p.
6. Boryslav A. M., I. B. Zaveruha, Skolik A. M. etc. (2012) Decentralization of public power: European experience and prospects of Ukraine. *Centre for political and legal reforms*. 212 p.