

СУЧАСНИЙ СТАН ТА РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

CURRENT STATE AND RISKS OF POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE

УДК 334.012.74 (477) (045)

Панькевич В.М.к.ю.н., доцент кафедри права
Вінницький торговельно-економічний
інститутКиївського національного торговельно-
економічного університету**Урбанович В.А.**студентка
Вінницький торговельно-економічний
інститутКиївського національного торговельно-
економічного університету

У статті досліджується сучасний стан реалізації реформи децентралізації державного управління в Україні, а також розглянуто численні ризики та виклики, які мають місце в процесі втілення цієї реформи. Визначено практичні рекомендації щодо мінімізації ризиків для успішного завершення реформування влади.

Ключові слова: децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, реформа, бюджет.

В статье исследуется современное состояние реализации реформы децентрализации государственного управления в Украине, а также рассмотрены многочисленные риски и вызовы, которые имеют место в процессе воплощения

этой реформы. Определены практические рекомендации по минимизации рисков для успешного завершения реформирования власти.

Ключевые слова: децентрализация власти, объединенная территориальная община, местное самоуправление, реформа, бюджет.

The article examines the current state of the state decentralization reform in Ukraine, as well as examines the numerous risks and challenges that are taking place in the process of implementing this reform. The practical recommendations for minimizing the risks for successful completion of the reform of authorities are defined.

Key words: decentralization of power, united territorial community, local self-government, reform, budget.

Постановка проблеми. Сьогодні дослідження проблеми суспільних та політичних трансформацій має досить важливе теоретичне та практичне значення для суспільств, які знаходяться в процесі змін. До таких суспільств належить Україна. За останні роки країна переживає масштабні суперечливі зміни, які трансформували чи не усі складники соціально-економічного буття.

Одним із найважливіших кроків у напрямі європейського розвитку сьогодні можна визначити реформу, яка передбачає перерозподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на користь останніх, тобто децентралізацію.

У процесі реалізації цієї реформи має місце низка потенційних викликів і ризиків, вплив яких необхідно дослідити та врахувати для ефективної трансформації державного устрою в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми децентралізації управління присвячені численні праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Ці питання досліджували відомі вчені-юристи, такі як О. Батанов, Н. Бикадорова, В. Борденюк, Я. Брюкнер, М. Їжа, В. Кампо, А. Матвієнко, П. Трачук, А. Ткачук та ін. У кожного з названих науковців є власне бачення проблеми децентралізації, шляхів її реалізації. За словами А. Ткачука, одного з ідеологів децентралізації, реформа, котра втілюється в Україні, є унікальною, адже вона не копіює досвіду будь-якої іншої країни, тому комплексного підходу до порядку її проведення немає.

Метою статті є аналіз сучасного стану процесу децентралізації в Україні, розгляд ключових проблем та ризиків у цьому питанні та шляхів їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. Здійснення децентралізації в Україні є одним із найважливіших кроків з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави.

Децентралізація – це процес перерозподілу функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичний, так і адміністративний боки. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, а також функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень від головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [1].

Процес децентралізації як передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування має на меті надання можливості громадам самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Основне завдання реформи – створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантувати належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування [6].

У процесі реалізації реформи, яка практично розпочалася в 2015 році, утворено об'єднані територіальні громади.

Як бачимо на рис. 1, у 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. У 2016 році відбувся суттєвий ріст у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 раза. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалося 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад. Станом на 1 січня 2018 року відносини з державним бюджетом мають 1288 місцевих бюджетів:

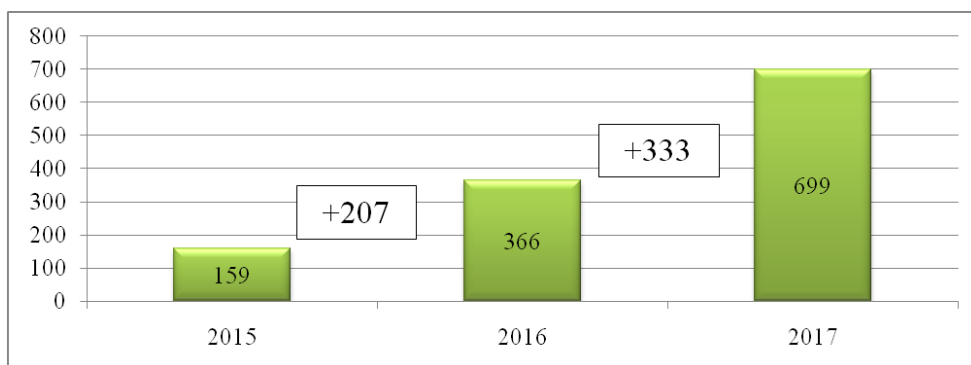


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні у 2015–2017 рр.

24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад.

У період з 2014 по 2017 рік було створено значну кількість нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, а також фінансової децентралізації.

Децентралізація інтерпретується як реальна можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами. Тепер основна частина зароблених коштів залишається в громаді, і її члени самі приймають рішення, на що ці гроші витратити.

Сьогодні передача на місця повноважень та фінансових ресурсів, поглиблення децентралізації і розвиток регіонів є незмінними пріоритетами роботи Уряду України, і тепер на перший план виходять питання відповідальності місцевої влади за ефективне використання наданих ресурсів.

Відносини між центром та об'єднаними громадами трансформуються від підпорядкування до партнерства. Вони набувають більш прагматичного характеру, рішення щодо розподілу фінансів ДФРР і субвенцій приймаються за формулою, а не через лобювання виконавчої влади з боку представників місцевого самоврядування.

Одним із досягнень децентралізації є також поживлення економічної активності на місцевому рівні, створення у сфері обслуговування робочих місць, спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади.

Фінансова децентралізація дала змогу підсилити бюджети громад, що сприяло розвитку інфраструктури на місцях, розвитку освіти та системи охорони здоров'я. Так, за 2015–2017 роки у партнерстві держави та громад реалізовано 4898 проєктів розвитку.

Кардинальна трансформація державного устрою створила також нові ризики та виклики для

українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади:

- необхідність перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їхньої фінансової спроможності);

- неефективний нагляд (послаблення державного контролю над органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності та неефективна судова і правоохоронна система також можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади);

- недосконале і нестабільне законодавство: постійна зміна правил у процесі втілення реформи підсилює вже наявне відчуття недовіри громадян до держави;

- формування ідентичностей: у процесі створення нових ідентичностей територіальних громад також важливо враховувати фактор вписування цих ідентичностей в загальноукраїнський контекст;

- ризики для бюджетної системи країни: можливість зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування у разі, якщо кошти на фінансування розширених повноважень будуть передбачатися за рахунок зменшення дотацій вирівнювання. Аналогічною може бути ситуація з фінансуванням інвестиційних програм (проєктів), що фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, об'єктів і заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, фінансування яких здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету. Крім того, вбачається ризик розбалансування системи бюджетоутворення у зв'язку з імовірним плануванням органами місцевого самоврядування нереальних витрат [3];

- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень через брак кваліфікації управлінців базового рівня;

- розрив між громадами: у процесі втілення реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації на заможні і бідніші громади;

– корупція в місцевих органах влади: цей ризик актуалізується і в контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади.

Як бачимо, ризики, які виникають у процесі реалізації реформи, є очікуваними, прогнози побудовані з використанням досвіду зарубіжних країн. Невирішеною сьогодні залишається низка проблем, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації.

Насамперед це розвиток законодавства у сфері самоврядування, проведення реформи правоохоронної системи, освіти, медичної та земельної реформ (які би враховували особливості регіональної реформи, самоврядування, територіальної організації влади), а також сприяння громадським організаціям та ініціативам у частині контролю над владою, розвитку соціокультурних ініціатив.

Для забезпечення незворотності процесу децентралізації необхідні відповідні внесення змін до Конституції України.

З метою пом'якшення ризику неефективного здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування дотримання Конституції і законності рішень покладено на префектів, які постануть на місці ліквідованих місцевих держадміністрацій. Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2217а від 01.07.2015 р.) [7].

Створення більш прозорих механізмів у земельній сфері, електронної системи закупівель, розвиток системи безконтактних адміністративних послуг (де виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником), розвиток центрів надання адміністративних послуг у громадах зменшать ризик корупції в місцевих органах влади.

Важливим викликом у процесі децентралізації є проблема визначення меж територіальних громад, які розташовані в межах різних районів. Відповідно до Закону України від 14.03.17 р. № 1923-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» внесено зміни до низки інших законодавчих актів: Земельного кодексу України, Закону України від 09.04.99 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [8] та Закону України від 05.02.15 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9].

Зокрема, ст. 7 Закону № 157 було доповнено новою ч. 9, яка передбачає, що якщо до складу

об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади.

Зміни в законодавстві спричинили також позитивні зрушення в наповненні місцевих бюджетів. У Бюджетному кодексі запроваджено норми, які нівелюють негативний вплив Держказначейства на розподіл фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Висновки. Таким чином, децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування, безпосередньо громадам, а також забезпечення їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати.

Низка важливих для реформи децентралізації питань не може бути вирішеною без конституційних змін, а також глибокого реформування адміністративно-територіального устрою, зокрема, щодо самого існування і повноважень виконавчих органів рад субрегіонального та регіонального рівнів, системи організації територіальних органів виконавчої влади тощо.

Отже, більшість ризиків та викликів, які виникли в процесі реалізації реформи децентралізації, можна зменшити шляхом удосконалення законодавчої бази, а проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Головним завданням на сучасному етапі реформування є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
2. Скупченко Д.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д.О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). С. 1–7.
3. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
4. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні / Г.В. Макаров // НІСД. URL: <http://www.niss.gov.ua>.

5. Білик Р.Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації / Р.Р. Білик // Бізнес Інформ. 2015. № 9. С. 67–72.

6. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. URL: http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.

7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2217%D0%B0&skl=9.

8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

REFERENCES:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine from April 1, 2014]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (accessed 20 April 2018).

2. Skupchenko D.O. (2017) Normatyvno-pravove zabezpechennja rozvytku terytorial'nyh gromad v Ukraini [Regulatory and Legal Framework for the Development of Territorial Communities in Ukraine]. Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja, vol. 2, no. 57, pp. 1–7.

3. Tkachuk A.F. (2016) Misceve samovrjaduvannja ta decentralizacija. Zakonodavstvo (navchal'nyj modul')

[Local government and decentralization. Legislation (training module)]. Kiev: IKC "Legal'nyj status"

4. Makarov G.V. Ochikuvani ryzyky u procesi decentralizacii vlady v Ukraini [Expected risks in the process of decentralization of power in Ukraine]. NISD. URL: <http://www.niss.gov.ua> (accessed 20 April 2018).

5. Bilyk R.R. (2015) Mehanizmy ta instrumenty zabezpechennja ekonomichnoi bezpeky regioniv Ukrainy v procesi decentralizacii [Mechanisms and tools for ensuring the economic security of Ukraine's regions in the process of decentralization]. Biznes Inform, vol. 9, pp. 67–72.

6. Decentralizacija v Ukraini: dosjagnennja, nadii i pobojuvannja. [Decentralization in Ukraine: achievements, hopes and fears]. URL: http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf. (accessed 20 April 2018).

7. Pro vnesennja zmin do Konstytucii Ukrainy (shhodo decentralizacii vlady) : Proekt Zakonu vid 01.07.2015 r. № 2217a [On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Decentralization of Power): Draft Law dated 01.07.2015 No. 2217a]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2217%D0%B0&skl=9. (accessed 20 April 2018).

8. Pro miscevi derzhavni administracii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV [About local state administrations: Law of Ukraine dated 09.04.1999, number 586-XIV]. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy, no. 20-21, p. 190.

9. Pro dobrovil'ne ob'jednannja terytorial'nyh gromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine dated 05.02.2015 № 157-VIII]. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy, no. 13, p. 91.

Pankevich V.M.

Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer
at Department of Law
Vinnytsia Institute of Trade and Economics
Kyiv National University of Trade and Economics

Urbanovich V.A.

Student
Vinnytsia Institute of Trade and Economics
Kyiv National University of Trade and Economics

CURRENT STATE AND RISKS OF POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The problem of decentralization of power in the Ukrainian theory and practice of state-building has always occupied a significant place since the proclamation of Ukraine's independence. The essence of the decentralization reform in Ukraine is to extend the powers, resources, and responsibilities of local self-government bodies by transferring them from the state to local level.

The main goals of decentralization in Ukraine are: to receive residents of communities of high quality and close to the place of residence of social, administrative, and communal services; providing communities with resources – land, establishing local taxes and fees; stimulating economic development and attracting investment in the community to create new jobs; providing small communities with opportunities to combine financial, property, and intellectual resources to improve the quality of services and improve local infrastructure; solving one of the important problems that exist today – excessive fragmentation of territorial communities, by their association; strengthening the community's influence on decision-making, development planning, and budget formation at the local level.

The main legislative acts regulating the process of decentralization are the Laws of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”, “On Principles of State Regional Policy”, “On Cooperation of Territorial Communities”, and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the State Strategy for Regional Development on the period up to 2020” and “On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities”. Despite the short time of existence of these regulations, a number of changes have already been introduced to them, but they are still fairly general and schematic.

At present, within the framework of the Concept for the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, work is being carried out on the formation of capable territorial communities. The number of these communities has increased to 699 ОТГ.

The result of decentralization should be the construction of a developed, strong democratic state with self-sufficient local self-government capable of effectively addressing local problems and providing the population with the widest range of public services.

Thus, decentralization opens up significant prospects for ensuring local self-government ability to independently solve local life issues, in particular, increase the role of citizens, their influence on the process of adoption and implementation of decisions on ensuring the conditions for the social and economic development of society.