

Децентралізація в Україні: політико-правова база

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні перебуває на етапі активних реформувань і змін. Важливе місце посідає проблема фінансового забезпечення органів місцевої влади в умовах здійснення децентралізації державного управління. Місцеві бюджети з кожним роком слабшають і стають все більш залежними від центру. На жаль, сьогодні повноваження органів місцевого самоврядування є досить обмеженими й нечітко розмежованими із функціями місцевих державних адміністрацій, що знижує їхню здатність розв'язувати місцеві питання в межах законів України й Конституції.

Невирішеною залишається і ситуація щодо розпорядження земельними ресурсами за межами населених пунктів. Саме тому, з метою вирішення даних проблем, Президент України Петро Порошенко влітку 2015 року надав на розгляд Верховної Ради України законопроект змін до Конституції України, що стосувалися децентралізації влади. Протягом останніх років органами державної влади проводяться активні реформи щодо розширення повноважень органів місцевої влади, що базуються, безперечно, на широкій правовій базі.

Метою статті є дослідження особливостей децентралізації в Україні, її етапів проведення, наукове обґрунтування повноважень органів державної влади внаслідок здійснення децентралізації, детальне вивчення, узагальнення й класифікація нормативно-правової бази, на основі якої здійснюються децентралізаційні процеси, та визначення перспектив розвитку.

Для висвітлення даної проблеми ставимо наступні завдання:

1. Визначити різні сторони і аспекти поняття «децентралізація влади».
2. З'ясувати, яка модель місцевого самоврядування буде найбільш прийнятною для населення.
3. Вивчити пріоритети реформи у програмних документах Президента, Уряду та Парламенту.
4. Дослідити внесені зміни до Конституції України, основні закони, що стосуються децентралізації державної влади та територіальної організації влади в Україні.
5. Визначити прогалини та невизначеності в Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні.

Стан дослідження проблеми. Процеси децентралізації досліджували як вітчизняні, так й іноземні науковці. Серед них О.Бориславська, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Г. В. Бублик, Ю. В. Деля, Т. О. Карабін, О. Д. Крупчан, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюка, А. М. Нікончука, А. М. Онупрієнко, В. Матвієнко, А. Бондаренко, О. Дроздовська, М. Портер, В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, І.П.Бутко, В.М.Вакуленко, Т.Вюртенбергер, А.А.Коваленко, В.В.Копейчиков, Д.Кохен, Л.М.Кравчук, А.В.Крусян, В.С.Куйбіда, Ж. Литвак, В.І.Луговий, П.І.Надолішній, І.Ф.Надольний та інші.

Об'єктом даного дослідження є суспільні відносини децентралізації влади в системі державного управління.

Предметом дослідження є теоретичне й практичне обґрунтування децентралізації влади у контексті цілісної системи державного управління в Україні.

Виклад матеріалу. У процесі децентралізації здійснюється передача окремих функцій та повноважень органів державної влади й коштів, що надходять до державного бюджету, до органів місцевого самоврядування. Метою здійснення реформи є, насамперед, надання можливості вирішувати питання місцевого значення самостійно, за допомогою власних ресурсів. У процесі здійснення децентралізації передбачається укрупнення (об'єднання) територіальних громад, враховуючи ряд важливих особливостей. Наприклад, відстань від центру громади до її найбільш віддаленого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених ситуаціях її менш ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна служба, швидка медична допомога, поліція. Допомога, надана значно пізніше, може втратити свою ефективність.

Планується чітко відокремити повноваження органів місцевої влади різних рівнів. Найважливіші функції повинні виконувати ті органи, які знаходяться ближче до людей і є більш доступними. Не менш важливий крок – тотальне звуження повноважень органів виконавчої влади на місцях. Зокрема, вони повинні здійснювати тільки нагляд, контроль, не втручаючись у справи щодо надання дозволу на будівництво чи реєстрації шлюбу.

Потрібно повністю оновити бюджетну систему України. Для раціонального використання ресурсів на благо міста чи села (ремонт доріг, реставрація будинків, охорона порядку) необхідно визначити, які суми потребуються на кожному рівні в конкретний час. Зі збільшенням розміру громади чи району зростатиме й розмір надходжень. Таким чином, можливості місцевих бюджетів посиляться, розпочнеться бурхливий розвиток місцевої економіки, з'являться нові робочі місця, а люди отримають стимул до сплати податків.

Важливий крок - зробити місцеву владу підзвітною перед державою й виборцями. Люди зрозуміють, що ефективність роботи органів місцевого самоврядування й, відповідно, якість їхнього життя повністю залежатиме від голосування.

Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року містила статті, що стосувалися місцевого самоврядування. У ній вказувалося, що, «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації». Питання запровадження політики децентралізації набуло особливої актуальності після проголошення незалежності України в 1991 році.

У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, було викладено основи побудови незалежної, суверенної, соціальної, демократичної й правової держави. Документ окреслив чітку модель системи органів місцевого самоврядування, закріпив їхні основні функції та повноваження. Місцеве самоврядування знаходиться в руках територіальної громади: мешканців сіл, селищ, міст. Вони можуть самостійно розв'язувати проблеми, що виникають на місцях, в межах законів і Конституції України. Отож, у чинній Конституції України закріплені основні засади органів місцевого самоврядування, але одночасно відбуваються вдосконалення даного інституту, його еволюція, адже держава сьогодні перебуває на етапі важливих змін і реформувать.

1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято документ, що стосувався реформи децентралізації - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема, в ній надано перелік проблем, які потребують негайного розв'язання, і нововведень.

Серед них:

- чіткий поділ повноважень між органами місцевого самоврядування, розширення прав громад;
- створення державних представництв замість адміністрацій, у компетенцію яких входитимуть контрольно-наглядові функції;
- об'єднання територіальних громад, здатних самостійно розв'язувати проблеми, що виникають на певній території;
- покращення правових умов для вільного доступу населення до прийняття управлінських рішень;
- закріплення адміністративно-територіального устрою за трьома рівнями: область, район, громада;

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» був прийнятий 5 лютого 2015 року. Метою закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад, надання громадам державної підтримки (інформаційно-просвітницької, організаційної, фінансової, методичної), створення умов для формування дієздатних територіальних громад. Прийнятий закон надав можливість громадянам укладати взаємні договори, створювати місцеві бюджети й обирати власні органи місцевого управління. Як результат, до 1 вересня 2016 року офіційно було утворено 184 об'єднаних територіальних громад, більшість з яких є повноцінними, створили власні бюджети й органи управління.

9 лютого 2017 року Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно з ними були визначені умови добровільного об'єднання територіальних громад: розташування територіальної громади в межах однієї області, нерозривність її території; право на об'єднання отримують суміжні територіальні громади; об'єднуватися можуть не тільки сільські громади, але й громади сіл, селищ, міст;

Поряд із територіальною, відбувалася й бюджетна децентралізація, основою якої стали Закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 20 грудня 2016 року і «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року. Відповідно до даних законів створювалася основа для певної фінансової самостійності місцевих бюджетів, вводився новий механізм для розподілу коштів, що надходять до державної казни. Закони мають на меті посприяти розширенню бюджетних повноважень місцевої влади й стабілізації джерел надходжень ресурсів для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Завдяки внесеним змінам за три роки надходження до місцевих бюджетів зросли на 78 млрд гривень.

Не менш важливими нормативно-правовими актами, у яких визначена реформа децентралізації, є Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 17 січня 2017 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 7 жовтня 2015 року».

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2016 року вирішив численні проблеми громад, наприклад питання розвитку спільної інфраструктури, переробки та утилізації сміття. На даний час налічується близько 100 договорів про співробітництво, а майже 500 громад вже скористалися цим механізмом.

До складу сформованого законодавства входить Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Закони надали органам місцевого самоврядування повноваження з надання деяких адміністративних послуг: видачу паспортів, державну реєстрацію підприємств, різних об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, реєстрації місця проживання, вирішення земельних спорів.

На етапі розробки й доопрацювання знаходять проекти законів, які мають бути прийняті до кінця 2017 року: «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; «Про міські агломерації»;

Подальша децентралізація й розвиток реформи місцевого самоврядування передбачає внесення змін до основного закону України – Конституції.

Висновок. Отже, реформи, здійснені на першому етапі, принесли великий успіх. Саме цей факт свідчить про те, що Україна обрала правильний шлях розвитку й повинна впевнено рухатися в цьому напрямку. Для подальшого забезпечення активного розвитку інституту місцевого самоврядування необхідно внести кардинальні зміни в нормативну базу України, удосконалити деякі нормативно-правові акти й створити нові.

Децентралізація – шлях до реального народовладдя, демократизації суспільства, раціонального розподілу матеріальних ресурсів. Очевидність необхідності реформування зумовила появу численних законопроектів, які формуються відповідно до європейських стандартів розвитку місцевого самоврядування. Таким чином, процес реформування органів місцевої влади вимагає різностороннього підходу до розробки та впровадження в життя змін поточного законодавства України в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Батанов О. В. *Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні* : [монографія] / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. – 356 с.

2. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // *Право України [Текст]*. – 2010. – № 1. – С. 21-25
3. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>
4. Єрмолаєв А., Лупацій. В. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні: Книга, 2015. – 44с.
5. Закон про місцеве самоврядування України: науково-практичний коментар / В. І. Батрименко, В. І. Борденюк, Г. В. Виноградова, М. І. Єфремова, І. Кругул. – К. : Книга, 1999. – С. 89.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
8. Закон України: “Про місцеве самоврядування в Україні: (офіційний текст). – Паливода А.В., 2014. – 88 с. – (Закони України).
9. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 р. №1508-VII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
10. Місцеве самоврядування в Україні. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.govfor.com/index.php?id=216>
11. Нікітенко Л. О. Кондратенко В.І. Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/4620>
12. Гончарук Т., Шумка М. Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення та потенціал / Михайлина Шумка, Тетяна Гончарук // *Матеріали міжнародних філософсько-економічних читань*. – Львів, 2011. – С.215-222.
13. Гончарук-Чолач, Т. Сучасні парадигми державного управління: теоретико-філософське осмислення / Тетяна Гончарук-Чолач // *Психологія і суспільство*. – 2010. – № 4. – С. 72-81.
14. Гурик М.І., Шумка М. Л. «Каста луччих людей» у соціально-філософському вченні Дмитра Донцова / Михайлина Шумка, Мирослава Гурик // *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. – Серія «Філософія». – Вип. 8. – Острог, 2011. – С. 36-46.
15. Гончарук Т. В., Гурик М. І., Шумка М. Л. Філософські проблеми державного управління. Навч. посібник. Тернопіль. – Економічна думка, 2010. – 126 с.