

БАСЕНКО Р. О., кандидат педагогічних наук, доцент

*Полтавський інститут економіки і права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ВИКЛИКИ

Питання децентралізації влади завжди були актуальні в науці та практиці, однак в Україні вони почалися активно упроваджуватися лише в 2014 році. На сьогодні Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Ці процеси вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційно-функціонального, забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективності державного управління.

Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг [2, с. 3].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток

місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Станом на сьогодні в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Загалом цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [8]. У ній було визначено, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється на основі верховенства права, відкритості, прозорості та громадської участі, повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, доступності публічних послуг, підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням, сталого розвитку територій [8]. Загалом цей установчий документ покликаний вирішити низку проблем, що стоять на заваді розвитку місцевого самоврядування та гальмують впровадження публічних політик у масштабах держави [2, с. 3].

Важливу роль у законодавчій легітимації процесів децентралізації відіграла «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом

Президента від 12 січня 2015 року. У ній було підкреслено, що децентралізацію включено у перелік першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою політики у сфері децентралізації були визначені «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [7].

Одним із перших кроків розвитку національного законодавства із децентралізації стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 рік), який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку [6]. Додатковим стимулом для співробітництва територіальних громад стала підтримка проектів міжмуніципального співробітництва від Державного фонду регіонального розвитку. У Законі зазначено, що співробітництво територіальних громад слід розглядати як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [6].

Істотне значення для формування спроможних громад стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 рік) [5]. Закон надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив

фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їхній площі та кількості населення) тощо. Відповідно до Закону, при добровільному об'єднанні громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ [2, с. 8].

Додатковим стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Законам України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (2017 рік) [3] та «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» (2017 рік) [4]. Відповідні документи дозволяють за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території [2, с. 9].

У той же час, існує й низка проблем, від швидкості вирішення яких залежить успіх та перспективи децентралізації. З-поміж таких викликів слід назвати відсутність чітко визначеного кола повноважень: залежно від політичної ситуації також існує ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не співвідносяться з їх компетенцією (питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), за відсутності належного

контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур. Крім того, слід звернути увагу й на недосконале і нестабільне законодавство: постійна зміна правил у процесі втілення реформи підсилює вже існуюче відчуття недовіри громадян до держави. Існує також історія відносин між владою і населенням, коли думка й інтереси членів громади не бралися до уваги, створювалися численні незручності, а це знову-таки породжує недовіру до змін [1].

Загалом на сьогодні у законодавчому полі підготовлено необхідну базу децентралізації як ключового шляху протидії федералізації та сепаратизму. Водночас існує й чимало нових проблем, неточностей та законодавчих колімацій, розв'язання яких є ключовою умовою успішності децентралізації. Окрім формування нової законодавчої бази, суттєвим завданням є приведення вже існуючих законів у відповідність до пріоритетів децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, які є необхідною умовою євроінтеграції держави та досягнення показників сталого розвитку країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. URL : https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf (дата звернення: 5.04.2020).
2. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу : аналітична доповідь / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко О.В., В. В. Романова. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 5.04.2020).
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09 лютого 2017 року № 1848-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1848-19> (дата звернення: 5.04.2020).
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/157-VIII> (дата звернення: 5.04.2020).

6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1508-18> (дата звернення: 5.04.2020).
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 5.04.2020).
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 5.04.2020).