

Н.О. Муніка, здобувач
Причорноморський науково-дослідний інститут економіки
та інновацій, м. Одеса

СУЧАСНИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ Й ЗДОБУТКИ

У статті досліджено сучасний рівень децентралізації в Україні через призму здобутків та накопичених проблем. Визначена нормативно-правову базу та основні підходи, що регулюють процес децентралізації в країні. Встановлено, що найбільш важливою проблемою децентралізації є відсутність базового закону "Про адміністративно-територіальний устрій України", який би прописував засади державної політики у цій сфері, який дозволив би відрегулювати спірні питання. Визначено, що децентралізація є потужним інструментом державної політики із забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад.

***Ключові слова:** децентралізація, державна політика, збалансований розвиток, адміністративний устрій, об'єднані територіальні громади.*

Постановка проблеми. Найбільш важливою реформою для сучасної України є децентралізація. Перші територіальні громади було створено в 2015 році. На сьогодні в нашій країні налічується більше 700 об'єднань. Виключна важливість цього процесу полягає в тому, що побудова децентралізованих відносин між рівнями державного управління дасть можливість органам місцевого самоврядування відігравати пріоритетну роль в комплексному розвитку територій. Тому до сьогодні, актуальною залишається проблема реалізації широкого спектру повноважень, що надаються об'єднаним територіальним громадам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами реалізації механізмів децентралізації в Україні присвячено праці багатьох українських вчених, серед яких можна відмітити праці В. Березинського [1], В. Величко [2], Н. Мацедонської, Л. Клівіденко [3], Ю. Набатової, Т. Ус [4], М. Попової [5], Т. Тарасенко [6], А. Чернобая, В. Чайковської [7] та багатьох інших.

Метою нашого дослідження стало обґрунтування сучасного рівня децентралізації в Україні через призму здобутків та накопичених проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним з пріоритетних напрямів системних трансформацій в Україні є реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Тобто забезпечення такої системи місцевого самоврядування, яка б спиралася на інтереси жителів територіальних громад і передбачала б децентралізацію влади. Як наслідок відбувається передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності.

Процес децентралізації влади започаткована в Україні з 2014 р. Базовою її складовою є оптимізація адміністративно-територіального устрою держави як просторової основи функціонування органів влади шляхом формування добровільно об'єднаних територіальних громад. Метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади, здатної забезпечити сприятливі умови для розвитку регіонів.

Реформа децентралізації в Україні почалася 2014 року. Вона буда наслідком ухвалення законів: «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також Концепції реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [8].

Розробка вітчизняних підходів до децентралізації базувалася на міжнародних-правових стандартах місцевого самоврядування. Зокрема, ратифіковані Верховною Радою України Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Додатковий Протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування 2009 р.

В період 2014-2018 років сформувалися і впровадилися законодавчі ініціативи, а також пакет законів нового законодавства, найбільш важливими серед яких є Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, Закон «Про засади державної регіональної політики», Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», пакет законів щодо розширення повноважень органів

місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Але до сьогодні найбільш важливою проблемою децентралізації є відсутність базового закону "Про адміністративно-територіальний устрій України", який би прописував засади державної політики у цій сфері, який дозволив би відрегулювати спірні питання.

На думку українських науковців та політиків [9,10], децентралізація означає такий спосіб ідентифікації, формулювання та розмежування завдань і, відповідно, специфічних функцій суб'єктів управління, за якого більшість із них делегується та передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає реальними цільовими завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня.

Однією з причин посилення уваги до реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні слугувала неспроможність органів місцевого самоврядування активізувати економічну діяльність на підпорядкованій їм території через відсутність достатнього економічного потенціалу для розвитку, що, у свою чергу, не дозволяє забезпечити сприятливе життєве середовище, необхідне для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям сіл, селищ, міст високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

Свого часу реформування територіальної організації влади в економічно розвинутих державах світу, зокрема країнах Європи, що передбачало надання місцевим органам влади більшої фінансової незалежності, стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності в межах територіальних соціально-економічних систем, стимулом до розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку та стимулом підвищення якості послуг населенню.

Реальними спробами зміни моделі місцевого управління в Україні стали дії керівництва держави щодо прискорення процесу децентралізації. Цей процес передбачає передачу владних повноважень від центральних до місцевих органів влади, а саме до органів місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається у широкому сенсі "перерозподіл влади". Постає питання, чи дійсно в Україні проходить саме процес децентралізації, оскільки обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залишається незмінним.

Виходячи з основ теорії управління, а саме згідно з принципом поділу влади – поділяється не сама влада, а механізм її здійснення, – можна стверджувати, що сучасні перетворення територіальних громад є процесом децентралізації.

Значна частина науковців і практиків концентрує увагу насамперед на обсязі повноважень органів самоврядування, на відміну від розроблення механізмів їхньої реалізації. Тому з метою здійснення процесу децентралізації постає питання щодо спроможності територіальних громад реалізовувати наданий їм законодавством обсяг повноважень.

Із прийняттям Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [11] питання спроможності територіальних утворень базового рівня стало предметом обговорення науковців і практиків управління.

На сьогодні українське законодавство визначає спроможні територіальні громади як “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [12].

Самоврядні інституції, що існують на сьогодні, через об’єктивні обставини неспроможні реалізовувати належною мірою надані їм повноваження, а значить, надавати управлінські послуги. Лише зміна інституційного забезпечення, а саме зміна самоврядних інституцій, здатна вплинути на якість надання послуг населенню.

Однією із головних проблем децентралізації в Україні є утворення територіальних громад для отримання додаткових повноважень та ресурсів, але не враховуючи свій потенціал, який не зможе забезпечити своє населення отриманням належної якості послуг, оскільки не мають належної інфраструктури та ресурсів. В майбутньому така практика несе велику загрозу, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються територіальні громади, які є малонаселені та з недостатніми кадровими ресурсами [13].

Важливо, щоб у країні здійснювалися економічні реформи, відбувалося збільшення громадських чинників розвитку. Кожен в країні має розуміти суть та значення своєї діяльності, розуміти, що від їхньої праці залежить як їх добробут, так і добробут кожного громадянина, а також стабільний економічний розвиток територіальних одиниць, їх фінансове забезпечення, виконання програми соціально-економічного розвитку

Висновки. Можна стверджувати, що в Україні розпочався саме інтенсивний процес перетворення моделі місцевого управління, який базується на упровадженні передових досягнень науки, оскільки

поштовхом до зміни моделі, а відповідно, і інституційних основ управління на територіальному рівні стало прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [11] та реалізація процесу децентралізації.

Отже, децентралізація є потужним інструментом державної політики із забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад. Посилення незалежності місцевих органів влади має стимулювати та активізувати їх економічну активність, мотивувати до ефективного та раціонального використання наявного потенціалу або прийняття управлінських рішень з пошуку альтернатив та додаткових можливостей підвищення рівня конкурентоспроможності громад аби досягти належного рішення надання послуг місцевим жителям, поліпшити соціальні умови життя, сформувавши повноцінне життєве середовище.

Бібліографічний список: 1. Березинський В.П. Розвиток громад у контексті децентралізації влади в Україні / В.П. Березинський // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2017. – Т. 20. – № 1(141). – С. 48–54. 2. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід//Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 28. Доступне також у PDF: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf. 3. Мацедонська Н. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах / Н. Мацедонська, Л. Клівіденко // Економіка і суспільство. – 2017. – № 8. – С. 613–618. 4. Набатова Ю.О., Ус Т.В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів//Ефективна економіка: електрон. наук. фахове вид. 2015 № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>. 5. Попова М.Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад//Актуальні проблеми політики. – 2015. – Вип. 54. – URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1007/Popova%20Detsentralizatsiya%20vlady.pdf?sequence=1>. 6. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – № 2. – С. 277–286. 7. Чернобай А., Чайковська В. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні//Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 103–109. Доступне також у PDF: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/chernobaj.pdf>. 8. Європейської хартії місцевого самоврядування. 9. Данилишин Б.М. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс] / Б.М. Данилишин // Економічна правда. – 2015. – 13 липня. – Режим доступу:<http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>. 10. Гройсман В. Процеси централізації та

децентралізації в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf.) 11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/para87#n87>. 12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. 13. Децентралізація на сучасному етапі розвитку України Калініченко Є.В., Тельнова Г.В. [http://www.dgma.donetsk.ua/science_public/science_vesnik/№3\(24E\)_2017/article/18.pdf](http://www.dgma.donetsk.ua/science_public/science_vesnik/№3(24E)_2017/article/18.pdf)

Муника Н.А. Современный этап децентрализации в Украине: проблемы и достижения. В статье исследовано современный уровень децентрализации в Украине через призму достижений и накопившихся проблем. Определена нормативно правовую базу и основные подходы, регулирующие процесс децентрализации в стране. Установлено, что наиболее важной проблемой децентрализации является отсутствие базового закона "Об административно-территориальном устройстве Украины", который бы прописывал основы государственной политики в этой сфере, который позволил бы отрегулировать спорные вопросы. Определено, что децентрализация является мощным инструментом государственной политики по обеспечению сбалансированного развития территориальных общин.

Ключевые слова: децентрализация, государственная политика, сбалансированное развитие, административное устройство, объединенные территориальные общины.

Munika N. The current stage of decentralization in Ukraine: problems and goodwill. The article examines the current level of decentralization in Ukraine through the prism of achievements and accumulated problems. The legal framework and the main approaches regulating the process of decentralization in the country are determined. It is established that the most important problem of decentralization is the lack of a basic law "On the administrative-territorial system of Ukraine", which would prescribe the principles of state policy in this sphere, which would allow to resolve disputed issues. It has been determined that decentralization is a powerful instrument of state policy for balanced development of territorial communities.

Key words: decentralization, state policy, balanced development, administrative structure, united territorial communities.

Стаття надійшла до редакції: 28.07.2018 р