

**ПОСИЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ
ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті визначено поняття, призначення, проаналізовано сучасний стан та запропоновано напрямки подальшого впровадження децентралізації в Україні в умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Ключові слова: *принципи державного управління, децентралізація, статус органів виконавчої влади, статус органів місцевого самоврядування.*

В статье определено понятие, назначение, проанализировано современное состояние, предложены направления дальнейшего внедрения децентрализации в Украине в условиях углубления европейской интеграции и курса на приобретение Украиной членства в ЕС.

Ключевые слова: *принципы государственного управления, децентрализация, статус органов исполнительной власти, статус органов местного самоуправления.*

The article defines the concept, purpose, analyzed the current state and proposed directions for further introduction of decentralization in Ukraine in the context of deepening European integration and the course for Ukraine's acquisition of EU membership.

Key words: *principles of state administration, decentralization, status of executive bodies, status of local self-government bodies.*

Постановка проблеми. Характерною рисою зміни парадигми державного управління в сучасних умовах є інтеріоризація цінностей, пов'язаних з усвідомленням соціальної відповідальності всіх суб'єктів суспільних відносин за актуальний рівень ефективності діяльності системи виконавчої влади в Україні, що знаходить свій прояв у посиленні тенденції децентралізації. Децентралізація влади в Україні – питання на сьогодні особливо актуальне для поглиблення європейської інтеграції та реалізації курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів державного управління в цілому та децентралізації зокрема вже неодноразово ставало предметом аналізу таких науковців, як Д.Д. Заяць, М.І. Карпа, Ю.В. Ковбасюк, І.О. Кульчий, А.П. Лелеченко, Н.Ю. Мушинська, О.І. Сушинський, О.В. Худоба, С.І. Чернов, І.Є. Чорнобиль та ін.

На сьогодні напрямки впровадження децентралізації характеризуються чисельними розробками, змінами, а відтак і поняття децентралізації слід проаналізувати в нових реаліях.

Метою даної статті є визначення поняття, призначення, перспектив подальшого впровадження децентралізації в Україні в умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Результати дослідження. Децентралізована виконавча влада із сильними інститутами місцевого самоврядування, як доводить О. Бабиць, є найбільш ефективною формою організації державної влади [1, с. 111]. Децентралізація, погодимось, займає важливе місце серед принципів оптимальної організації публічної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною на різних рівнях її організації. Державне управління здійснюється відповідними органами на всій території країни [2, с. 4].

На сьогодні в Україні відбуваються значні зміни в контексті децентралізації влади, що здійснюється, насамперед, на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та те-

риторіальній організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04. 2014 [3], а також Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [4].

Метою децентралізації є досягнення партнерства між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом перерозподілу повноважень: виконавчій владі залишити контроль, а всі повноваження місцевих державних адміністрацій передати органам місцевого самоврядування. Тим самим, з одного боку, буде вирішено проблему конкуренції між даними структурами. З іншого – передача повноважень органам місцевого самоврядування означає зміщення регулювання на рівень влади найближчий до людей, їх проблем.

Що передбачає дана реформа? Йдеться про відхід від централізованої моделі управління в державі; перехід ряду повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; перехід до найбільшої спроможності місцевого і національного рівнів влади в державі, побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [5]. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та урахувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована (розділ 3 ч.2 п. 5 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [4]).

Децентралізація сьогодні означає прагнення вирішення питань місцевого значення не на рівні області чи держави, а на місцевому рівні, що є найбільш ближчим рівнем влади до народу: дошкільна та шкільна освіта; первинна медицина та швидка допомога; комунальне господарство; охорона правопорядку; пожежна охорона; соціальний захист (рівень громади); спеціалізована шкільна освіта; спортивні школи, школи-інтернати, вторинна медицина, стаціонари загального профілю (рівень району) тощо. Централізовано ж пропонується вирішувати лише спільні для громад питання, такі як: спеціалізована медицина, онкоцентри, кардіоцентри, професійно-технічна освіта та вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку, збереження природних ресурсів тощо. Наприклад, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель. Під час перерозподілу повноважень запропоновано виходити з того, що органам місцевого самоврядування слід передати повноваження місцевих державних адміністрацій, але контроль їх здійснення залишити за органами виконавчої влади.

Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні [6]. Здійснення оптимізації системи органів виконавчої влади відповідно до завдань децентралізації необхідне задля відповідності системи європейським стандартам державного управління, політиці регіоналізму ЄС, де серед напрямів активних дій виділено децентралізацію державної влади в окремих країнах із метою передачі регіонам максимальних повноважень і закріплення прямих відносин з інститутами Європейського Союзу [7, с. 42]. Прийнято зміни до законів щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та ряду інших.

Зі Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році [8] відомо, що одними з основних результатів цієї реформи є створення 366 нових громад. Органи місцевого самоврядування отримали нові повноваження, зокрема щодо управління фінансовими ресурсами, реалізація яких перевищує планові показники, які закладались на 2016 рік. Також триває процес децентралізації повноважень в окремих сферах суспільного життя, таких як освіта, охорона здоров'я, охорони громадського порядку та ін. Із метою забезпечення підтримки місцевої влади у втіленні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Кабінетом Міністрів України прийнято рішення, яким передбачається можливість утворення регіонами неприбуткових небюджетних установ – Агенцій регіонального розвитку. Така агенція працюватиме як офіс із надання консультацій щодо підготовки та реалізації програм і проєктів регіонального розвитку, які мають стати осередками співпраці між державним, приватним та громадським секторами. У 2016 році Віце-прем'єр міністр України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Іванна Климпуш-Цинцадзе констатує, що вже пройдено важливий

етап у процесі наближення України до ЄС. Завдяки децентралізації спроможні місцеві громади змогли отримати і додаткові фінансові можливості і повноваження [8].

Однак не всі завдання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні [6] виконуються в строки. Так, Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [5] передбачає введення такої посади державної служби, як префект, що буде здійснювати виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі, але ще й досі не прийнятий. Окрім вказаного нововведення, що відкладання його прийняття значно збільшує визначені для завершення оптимізації строки, також на розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель, статусу старости села, селища; муніципальної варті, служби в органах місцевого самоврядування.

Відтак строки оптимізації порушувалися всупереч визначеним вимогам. У чому ж причини? Якщо взяти нормативну базу для здійснення оптимізації, то чинним законодавством України чітко врегульовано підстави, порядок її проведення. Зокрема, серед повноважень уряду, як було зауважено, наявні щодо здійснення оптимізації. Порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 [9]. Згідно з п. 3 вказаного Прядку пропозиція щодо утворення, реорганізації або ліквідації органу виконавчої влади вноситься Прем'єр-міністру України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України, необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання їх повноважень. При цьому в п. 3 також зауважено про необхідність обґрунтування ліквідації, реорганізації чи утворення певного органу. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [10] чітко розписано механізм завершення функціонування, рівно як і підстави, умови та порядок початку функціонування нових органів виконавчої влади після їх створення. Ураховуючи, що в законодавстві України визначено механізм фінансування оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади, доходимо висновку про повноту нормативно-правового забезпечення її здійснення. Відтак визначення напрямків оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади – це питання, вирішення якого є першочерговим для завершення оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади в контексті євроінтеграції.

Серед причин порушення строків оптимізації слід назвати: несвоєчасність призначення керівників створених у рамках оптимізації органів виконавчої влади, що тягло неможливість їх державної реєстрації; несвоєчасне утворення комісії з реорганізації (наприклад, у 2014 році із 18 передбачуваних для утворення комісій із реорганізації або ліквідації певних центральних органів виконавчої влади утворено лише 13); порушення строків розробки плану заходів із реорганізації; несвоєчасність або відсутність доручень із боку уряду або окремих міністерств щодо конкретних заходів з оптимізації; порушення строків прийняття положень, що регулюють діяльність новостворених у ході оптимізації органів виконавчої влади та ін. Як вказує І.О. Кульчий, практика свідчить, що спрямованість і реалізація реформ системи виконавчої влади не здається однозначною. Простежується зволікання з прийняттям нормативно-правових актів, через що зміни не могли розпочатися послід і порушувалися принципи стадійності, послідовності та системності [11].

Отже, реформу децентралізації не завершено. Аналіз Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] дозволяє встановити, що на сьогодні децентралізація повинна включати ряд кроків задля досягнення відносин партнерства і взаємної допомоги між відносинами влади та суспільства:

1) перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі щодо надання адміністративних послуг;

2) перерозподіл бюджетів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

3) зміну меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад (у 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися в 159 територіальних громад [13, с. 2]).

4) зміну на трирівневий адміністративно-територіального устрою України (27 областей, 120-150 районів, 1500-1800 громад) із визначенням такої первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, як громада;

5) введення такої посади державної служби, як префект, що буде здійснювати виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі (передбачено в Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [5]);

6) введення таких понять, як «муніципальна варта», «старостинський округ», «староста села», «староста селища», визначення їх змісту, статусу відповідних посад;

7) упровадження концепції відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективність роботи перед виборцями, за законність – перед державою;

8) оновлення законодавства, в тому числі прийняття нового закону про органи місцевого самоврядування, про засади адміністративно-територіального устрою; щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України; про статус та вибори старост та інших;

9) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи,

10) надання консультативно-методологічної допомоги,

11) запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських.

Окрім повільності прийняття окремих нормативно-правових актів, уповільнює децентралізацію неготовність деяких територіальних громад до добровільного об'єднання та приєднання. Вважаємо необхідним визначення строків добровільного об'єднання та приєднання з тим, аби можливо було підготуватися до адміністративного шляху об'єднання громад через закон чи інше політичне рішення. І, зрозуміло, необхідно розробити відповідний законопроект.

Висновки. Тенденцію децентралізації слід розуміти у правовому аспекті як трансформацію адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, здійснювану в напрямку розширення комплексу прав, обов'язків та відповідальності останніх; у територіальному аспекті – як розширення здатності органів місцевого самоврядування та територіальних громад, а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади приймати рішення, пов'язані зі здійсненням публічних справ місцевого значення; в соціально-філософському значенні – як подолання екзистенціального сприйняття відчуження між владою і народом (особистістю) шляхом більш широкого включення громадськості в систему прийняття рішень, пов'язаних із широким колом питань забезпечення життєдіяльності, самоактуалізації активної громадянської позиції, втілення індивідуальних систем цінностей індивідів за умови додержання засад толерантності та поваги до відмінних від загальноновизнаних інтересів людини та громадянина, які не суперечать закону. При цьому слід виходити з необхідності передачі органам місцевого самоврядування повноваження місцевих державних адміністрацій, але контроль за їх здійсненням залишити за органами виконавчої влади.

Децентралізація влади в Україні повинна включати вирішення таких завдань задля досягнення відносин партнерства і взаємної допомоги між відносинами влади та суспільства: 1) перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі щодо надання адміністративних послуг; 2) перерозподіл бюджетів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 3) зміна меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад; 4) зміна на трирівневий адміністративно-територіального устрою України з визначенням такої первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, як громада; 5) введення такої посади державної служби, як префект; 6) введення таких понять, як «муніципальна варта», «старостинський округ», «староста села», «староста селища», визначення їх змісту, статусу відповідних посад; 7) впровадження концепції відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективність роботи перед виборцями, за законність – перед державою; 8) оновлення законодавства; 9) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи; 10) надання консультативно-методологічної допомоги; 11) запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських.

Децентралізація в Україні відбувається на основі змін адміністративно-територіального устрою. Однією з основних характеристик змін є трансформація меж територіальних одиниць адміністративно-територіального устрою України, яка відбувається через добровільне приєднання та об'єднання територіальних громад. У зв'язку з неготовністю деяких громад до об'єднання доцільним є передбачення і моделювання адміністративного шляху задля усунення гальмування децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Бабич О. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О. Бабич // Часопис Київського університету права – 2009 – № 2 – С. 110–116.
2. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О.І. Сушинський, О.В. Худоба, Д.Д. Заяць, М.І. Карпа, І.Є. Чорнобиль та ін. – К.: НАДУ, 2013. – 64 с.
3. Кабінет Міністрів України, Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – С. 18. – Ст. 831. – Код акту 72156/2014.
4. Президент України; Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14. – Ст. 154.
5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
6. Постанова Верховної ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 04.06.2015 № 509-VII // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 52. – Стор. 13. – Стаття 1668. – Код акту 77493/2015.
7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2015. – 628 с.
8. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/29363>.
9. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади від 20.10.2011 № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – С. 8. – Стаття 3005. – Код акту 58803/201.
10. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 27. – Стор. 20. – Стаття 1123. – Код акту 55751/2011.
11. Кульчий І.О. Еволюція реформ системи органів виконавчої влади України: особливості і перспективи / І.О. Кульчий // Теорія і практика державного управління. – 2010. – Вип. 3(30). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-3/doc/1/12.pdf>.
12. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>.
13. Чернов С.І., Мушинська Н.Ю. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад / С.І. Чернов, Н.Ю. Мушинська // Теорія та практика державного управління 3(54)/2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf>.