

УДК 347.73:352.07.001.73

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE IN CONTEXT OF CONCEPT OF «DECENTRALIZATION»

Дмитрук І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського*

Органи місцевого самоврядування потребують реформ, які зможуть забезпечити розвиток українського суспільства для отримання високих життєвих європейських стандартів. Цьому сприятиме впровадження децентралізації влади. В такому ракурсі вона виступає базовим фактором адміністративно-територіального реформування. В основі проведення децентралізації мають перебувати права людини та громадянина.

Ключові слова: децентралізація, централізація, органи місцевого самоврядування, реформи, бюджет, самодостатня громада.

Органы местного самоуправления нуждаются в реформах, которые смогут обеспечить развитие украинского общества для получения высоких жизненных европейских стандартов. Этому будет содействовать внедрение децентрализации власти. С такой позиции децентрализация выступает как основа административно-территориального реформирования. В центре проведения децентрализации должны быть права человека и гражданина.

Ключевые слова: децентрализация, централизация, органы местного самоуправления, реформы, бюджет, самодостаточная община.

Bodies of local self-government need reforms which will be able to guarantee development of Ukrainian society in order to achieve higher living European standards. The decentralization of authority shall contribute to that process. Thus, decentralization is considered to be principal factor of administrative-and-territorial reformation. The process of decentralization shall be based on human rights and rights of citizens.

Key words: decentralization, centralization, bodies of local self-government, reforms, budget, self-sustainable community.

Актуальність теми. Адаптація національного законодавства відповідно до вимог часу та глобалізаційних процесів потребує рішучих дій та втілення якісних рішень. Для того, щоб безболісно впроваджувати норми права, необхідне їх органічне втілення в суспільні відносини, які вони покликані регулювати. Україна обрала свій шлях зовнішньої політики та чітко визначила входження до Європейських структур із метою створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії.

Обсяг забезпеченості прав і свобод людини, їх характер свідчать про рівень демократизації громадянського суспільства.

Державно-правовою моделлю будь-якого суспільства, його основним законом є Конституція. Саме тому становлення правової країни, створення якісно нового державного механізму залежить від ступеня демократизації Основного Закону.

Конституційний процес потребує не лише чіткої законодавчої регламентації. Його зміст повинен активно обговорюватися на всіх рівнях влади та серед суспільства. Такий підхід дасть змогу прийняти правильні рішення, особливо якщо це стосується нового для України поняття «децентралізація»,

що означає передачу повноважень держави на користь самоуправління. Тому тут необхідно шукати оптимальний баланс між централізацією та децентралізацією, який найкраще відповідатиме потребам та інтересам держави. На формування самодостатніх громад позитивно вплине надходження податків і зборів на місцях у максимальному їх обсязі.

Розвиток правової думки в контексті поняття децентралізації влади відбувався ще з початку прийняття Україною Конституції. За цей період багато науковців-юристів, серед яких Г.В. Бублик, О.В. Батанов, В.М. Кампо, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика висловлювали свої думки по відношенню до впровадження поняття «децентралізація» в українське правове поле. Завжди ця думка була позитивною та конструктивною. Різнилися лише підходи до впровадження децентралізації в систему державного управління.

Мета статті – визначення специфіки впровадження реформ в українське суспільство шляхом змін до законодавства України поняття «децентралізація».

Виклад основного матеріалу. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка несе відповідальність перед людиною за свою діяльність.

Прийняття Конституції України стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства і держави, правової системи України, необхідною базою її реформування.

Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Одним із завдань реформування правової системи держави є проведення ряду реформ, серед яких, перш за все, конституційна. І в гармонійному поєднанні всіх дій гілок влади проведення адміністративно-територіальної, судової, фінансової, бюджетної та ряду інших реформ надасть можливість запровадження нових механізмів врегулювання суспільних відносин. Проте на часі впровадження саме децентралізації, як ключового поняття в конституційній реформі, оскільки завдяки цьому буде надано можливість громаді ефективно брати участь в управлінні державою.

Зміна функцій та повноважень, розподіл фінансів, необхідних для їх реалізації, окреслення сфер відповідальності державних органів управління територіями – саме в цьому полягає реформа. Тому зміст реформ, з одного боку, складається у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові деяких правових інститутів, що Україна ще не створила як суверенна держава.

Вирішення цього завдання можливе лише на основі послідовної реалізації як національних законів, так і вимог міжнародно-правових актів. Згідно з нормами європейського законодавства, а саме Європейської хартії місцевого самоврядування, одним із головних принципів проведення реформ у сфері місцевого самоврядування є децентралізація, тобто розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [1].

Під децентралізацією розуміється передача центром окремих повноважень місцевим виборним органам. Місцеве самоврядування – це децентралізована форма управління [2, с. 111; 10].

У центрі проведення конституційної реформи та впровадження децентралізації – інтереси та права людини і громадянина. Проте, якщо визначити більш конкретно, то метою таких змін є, перш за все, законодавче визначення поняття «децентралізація», встановлення критеріїв об'єднання територіальних громад, спрощення системи адміністративно-територіального устрою, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні, формування самодостатньої громади, створення умов для поліпшення життя населення.

Одним із основних завдань реформи є втілення в життя принципово нової парадигми взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою влада – це, насамперед, реалізація обов'язків перед громадянином, а не тільки реалізація повноважень, що зобов'язують громадянина [3, с. 24].

На жаль, якісне оновлення та ефективна реалізація норм законодавства на практиці ще багато в чому залишається сферою бажаного. Хоч саме у процесі застосування норм цього законодавства реально може бути підтверджена демократичність держави й усієї її правової системи.

Окрім того, подальша інтеграція України до світового співтовариства не може не потребувати нового погляду на суспільну цінність і призначення права в демократичній, соціальній, правовій державі. Саме тому необхідне проведення радикальної реформи.

Головне, щоб в основу реформування та впровадження децентралізації було покладено принципово нове, насправді

демократичне осмислення сутності та призначення влади, її перерозподіл.

А це неможливо без цілеспрямованого запровадження в усі сфери правового регулювання принципу верховенства права, який за своєю суттю передбачає пріоритетність прав та свобод людини і громадянина перед усіма іншими цінностями демократичної, правової держави [3, с. 77].

Тому зміни повинні вноситися, перш за все, до Конституції, як Основного Закону держави. Проте вони мають бути виваженими, обговореними в суспільстві, для того, щоб люди змогли сприйняти нові реформи в позитивному ракурсі. Після проведення конституційної реформи можливе впровадження нових норм та принципів в іншій сфері права та державного управління, в усі галузі діяльності.

Одним із шляхів досягнення цієї мети є створення ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою.

Проведення реформ спрямовується на утвердження механізмів ефективного співпраці та збалансування взаємних прав і відповідальності всіх гілок влади, завершення структурної перебудови системи управління економікою, переходу до переважно функціонального принципу її організації, посилення громадського контролю за діяльністю Верховної Ради України та уряду, інших органів влади [4, с. 52].

Швидка конструктивна реалізація реформ передбачає й вирішення проблем правової діяльності органів виконавчої влади, зміни парадигми державного управління.

Тому одним із першочергових напрямів реформування є істотна зміна принципів діяльності та структури державної служби та органів місцевого самоврядування. Воно необхідне для забезпечення більш активного визначення статусу посадових осіб органів виконавчої влади, усунення колізій між їх повноваженнями та відповідальністю, створення професійного, некорумпованого апарату виконавчої влади, спроможного оперативно реагувати на зміни у суспільному житті.

Реформування державної служби та органів місцевого самоврядування має базуватися на ключових конституційних вимогах, зокрема щодо забезпечення громадянам рівного права доступу до державної служби, а також спрямування діяльності всіх службовців державного апарату на виконання головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Реформування системи місцевого самоврядування не може відбуватися поза межами вирішення питань, пов'язаних із його територіальною основою, законодавчим врегулюванням проблем адміністративно-територіального устрою України. Тому одним із найголовніших напрямів для здійснення адміністративної реформи, її складової – муніципальної реформи, в цілому проведення ефективної регіональної політики є законодавче забезпечення всіх питань адміністративно-територіального устрою шляхом підготовки і прийняття Закону України «Про територіальний устрій України».

Принципово важливим напрямом проведення сучасних реформ є суттєве підвищення рівня виконання рішень в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Аналіз причин низької ефективності управлінських рішень дозволяє виявити низку проблем, серед яких: недоліки в структурі органів, неякісна підготовка управлінських документів, фахова некомпетентність керівників та виконавців.

Це веде до затримок у прийнятті або ж неприйнятті необхідних рішень, а також за невизначеності в термінах економічного та іншого реформування, невинуватених змін курсу виконання прийнятих програм, відсутності тривалих прогнозів. Подекуди спостерігається неузгодженість у роботі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, приймаються непослідовні або ж необґрунтовані рішення.

Підвищення ефективності управлінських рішень і діяльності органів державного управління можливе через підвищення рівня контролю за здійсненням ефективної кадрової

політики в цих органах, належний стан виконавської дисципліни, посилення відповідальності посадових осіб за результати роботи.

Без перебільшення, епіцентром реформ має стати впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях та сферах діяльності.

Досвід державного управління в демократичних європейських країнах свідчить про те, що централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієдності системи державного управління. Децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування є основною формою державної організації розвинутих країн, що підтвердила свою економічну перевагу над централізацією [9].

Тому проведення комплексних реформ повинне забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення самодостатніх громад і надання таким самоврядним одиницям широкого спектру прав, повноважень та обов'язків відповідно до того обсягу прав, які вони будуть мати.

Слід зазначити, що в нинішній непростій ситуації розбудови України, як і раніше, її регіони можна умовно поділити на самодостатні та дотаційні. Звідси і бюджети відповідних громад формуватимуться по-різному, маєтись на увазі – з різною інтенсивністю. Одні будуть дотаційними, інші – без дотацій. Останні при відсутності дефіциту бюджету вважатимуться самодостатніми. На сьогоднішній день чіткого нормативного визначення терміну самодостатності ще не встановлено.

Самодостатність слід розглядати, як категорію, що засвідчує економічні можливості територіальної громади та характеризується здатністю покривати видатки власними доходами.

Виходячи з цього, постає питання можливості територіальної громади самостійно керувати своєю життєдіяльністю, а головне, її готовності до такої відповідальної роботи. Адже в разі покладення на органи місцевого самоврядування більш широкого спектру повноважень через запровадження бюджетної децентралізації територіальна громада в повному обсязі понесе відповідальність за свої дії.

Хоча на законодавчому рівні все ж таки необхідно передбачити можливість фінансової допомоги громадам, які не є самодостатніми. Оскільки дотаційних регіонів в Україні більшість, то предметніше було б впроваджувати не чисту децентралізацію, а розумно збалансувати її з централізацією. На думку автора, держава в цілому та її територіальні громади ще не готові до такого серйозного кроку.

У нинішній складній ситуації кошти, в першу чергу, потрібно направляти на утримання армії, виплату пенсій та погашення зовнішніх боргів. Проте не варто й відмовлятися від ідеї децентралізації в цей суперечливий і нестабільний період. Необхідно готувати територіальні громади до самостійності, особливо на законодавчому рівні.

На разі актуальним є прийняття Муніципального кодексу, як пакету законів, що стосуються розвитку місцевого самоврядування. В ньому потрібно передбачити норми, що регулювали б детальне впровадження та використання інституту безпосередньої демократії, тобто місцевих референдумів, місцеву нормотворчість, як можливість територіальної громади забезпечувати підґрунтя для своєї практичної діяльності. Особливу увагу слід приділити, звичайно, місцевим державним адміністраціям, їх правовому статусу, визначенню їх компетенції.

Та головне – слід пам'ятати, що децентралізація влади проводиться не заради самої влади. В основі її має перебувати ключова європейська теза – бездоганне забезпечення прав людини і громадянина.

У цілому питання функціонування місцевого самоврядування в системі державної влади України та його фінансового забезпечення потребує напрацювання практики та виявлення прогалин у новому законодавстві для врегулювання найвідповідальнішого для держави сектора життєзабезпечення самоврядних громад [5, с. 68].

Висновки. Ефективне запровадження наведених та інших заходів передбачуваних реформ потребує суттєвого посилення законодавчої бази для їх результативного втілення.

Подальше становлення демократичної правової держави з соціально орієнтованою економікою вимагає гармонізації відносин між державою і населенням, усіма інститутами громадянського суспільства, відновлення престижу органів, які здійснюють державне управління [7, с. 44]. Нагальним є проведення реформування регіонального рівня. Але цьому на заваді стає ментальність радянських часів, небажання, а іноді й побоювання запровадити механізми делегування функцій і повноважень на нижчі рівні управлінської ієрархії.

Треба ще раз наголосити на тому, що для успішного здійснення реформи системи державного управління неодмінно має бути змінений механізм правової діяльності органів виконавчої влади з тим, щоб їх діяльність та діяльність посадових осіб була, зрештою, підпорядкована завданням неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Такий підхід потребує принципових змін у поглядах на сутність та організацію правової діяльності органів виконавчої влади, зокрема, спрямування її на створення достатніх умов для повноцінної реалізації громадянами належних їм прав і свобод, надання цими органами різноманітних управлінських послуг населенню.

Для досягнення цієї мети треба повніше використовувати величезний творчий політико-правовий потенціал Конституції України, оскільки в ній закріплені всі необхідні для правового забезпечення нової правової діяльності органів виконавчої влади принципи: верховенство права, законність, рівність усіх перед законом, пріоритет закону в правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Тільки за умови їх запровадження досягатиметься незворотність, послідовність та реальні перспективи проведення адміністративної реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. – [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрана.
2. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. – 704 с.
3. Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / за ред. А.А. Москалюк. – К., 2005. – 56 с.
4. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Дмитрук І.М. Правові відносини між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні: монографія / І.М. Дмитрук. – Миколаїв: Іліон, 2015. – 208 с.
6. Беленчук І.А. Адміністративне право України : навчальний посібник / І.А. Беленчук. – К.: А.С.К., 2004. – 176 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
8. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : [монография] / В.А. Григорьев – К.: Истина, 2005. – 309 с.
9. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І.В. Дробуш. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
10. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 320 с.