

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Постановка данной проблемы. Административно-территориальная реформа в Украине на современном этапе ставит новые задачи для реализации потенциала отдельных регионов, условий их устойчивого развития на основе единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти. Поэтому четкое понимание децентрализации имеет теоретическое и прикладное значение, что в свою очередь позволит должным образом изучить теоретические основы и соответствующий практический опыт этого процесса, определить направления и перспективы его реализации в условиях украинской действительности. В нынешнее время, очевидно, что потребность в знаниях по децентрализации власти, противодействию коррупции, управлению территориями и различным аспектам местного самоуправления является чрезвычайно актуальной.

Проблема децентрализации власти в украинской теории конституционного права государства всегда занимала важное место, начиная с момента провозглашения независимости Украины. Особенно эта проблема актуализировалась в 2014 году. Вопрос децентрализации власти – передача полномочий и ресурсов на более низкие уровни публичного управления, обострили внутривластную ситуацию и внешнюю ситуацию вокруг страны.

Поэтому, обеспечение научных подходов при формировании и реализации децентрализации власти требует четкого обоснования ее теоретических, методологических и методических основ. В последние годы термин «децентрализация» прочно закрепился в экономическом лексиконе как ученых в области экономических и общественных наук, так и представителей всех уровней государственного управления, хотя данному термину предшествовал термин региональная политика. Необходимость децентрализации власти следует из региональной дискретности пространства, неравнозначности регионов по факторам и задачам их развития, вследствие чего любая государственная политика строится дифференцированно в региональном аспекте.

Анализ исследований и публикаций. Еще известный отечественный экономист и географ В. Поповкин, который обосновывал и отстаивал необходимость регионально-целостного подхода в управлении экономическим развитием государства, счи-

тал, что региональная политика Украины должна способствовать эффективному достижению главных экономических, социальных и экологических целей развития государства благодаря использованию закономерностей и факторов территориального разделения труда и регионального комплексосоздания. Региональная политика, а именно децентрализация, должна быть направлена на: создание во всех регионах, городах, сельской местности, населенных пунктах любого масштаба адекватных условий для жизнедеятельности человека, реализации его возможностей, воспроизводства рабочей силы, труда, быта, отдыха; постепенного снижения антропо- и техногенного давления на территорию с учетом экологической емкости каждого из регионов, поддержания или восстановления экологического равновесия [1, с. 54].

Вместе с тем проводя анализ научной литературы можно сказать, что существуют существенные различия в толковании содержания региональной политики, формулировке ее целей и задач. Известный советский экономик-географ Э. Алаев в своем понятийно-терминологическом словаре (еще в советское время стал классическим) определил *региональную политику* как «сферу деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанную с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой». К вопросам региональной политики ученый привлек такие направления, как:

соотношение и взаимодействие движущих сил регионального развития (все сектора национальной экономики, внутренние и внешние факторы и средства);

отношение национального (общегосударственного) и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления экономикой (уровень региональной автономии, степень централизации планирования и управления);

отношение к вопросу подъема экономики остальных районов, освоение новых районов и ресурсов;

отношение к национально-этническим вопросам (в условиях многонационального государства), региональные аспекты демографической политики, политики урбанизации, аграрной политики и других мер государственной власти [2, с. 189].

В период обоснования концепции устойчивого развития территорий, усиление внимания к решению экологических проблем среди основных сфер деятельности регионально политики дополнительно стали акцентировать внимание на вопросах экологии. Например, Ю. Гладкий и А. Чистобаев дают такое определение: «Региональная (социально-экономическая) политика государства – это сфера деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, которая отражает как взаимоотношения между государством и регионами, так и регионов между собой» [3, с. 19].

Заметим, что в распространенном варианте понимания региональной политики экономический аспект доминирует над другими компонентами региональной жизни. Соответственно понятия «региональная политика» и «региональная экономическая политика» часто употребляют как синонимы без каких-либо оговорок. Например, М. Кноглер и А. Секарев под региональной политикой понимают «совокупность мероприятий, направленных на устранение различий в экономической дееспособности и жизненном уровне, имеющих между территориально обособленными частями страны» [4, с. 65].

С. Романюк государственную региональную политику считает «систематизированным влиянием на регионы центрального правительства, а также его территориальных подразделений». Такую позицию ученый аргументирует тем, что «даже в тех случаях, когда речь идет о неэкономической сфере, механизм обеспечения все равно опирается на финансово-экономические рычаги» [5, с. 3]. Такой подход сужает понятие региональной политики, сводит ее лишь к экономическим функциям.

Конечно, важность экономических аспектов региональной политики является неоспоримой, однако региональные процессы значительно более многогранны. В методологическом аспекте отождествлять понятия «региональная политика» и «региональная экономическая политика» некорректно. Ведь так же как экономика является лишь одной (хотя и очень важной) сферой человеческой деятельности, региональная экономическая политика не охватывает всего спектра управленческой деятельности государства.

Известный украинский ученый-регионалист, академик Н. Долишний считает, что при определении термина региональная политика, необходимо толковать это понятие в широком и узком смысле. В первом случае это означает политику, которую проводит государство в отношении регионов и сами регионы в пределах предоставленных им полномочий. Во втором случае региональная политика сужается исключительно к действиям государства, поэтому речь идет о государственной региональной политике [6, с. 11].

Н. Долишний считает, что «в широком смысле региональная политика – это система целей и действий, направленных на реализацию интересов государства в отношении регионов и внутренних интересов самих регионов, реализуемых с помощью методов, учитывающих историческую, этническую, социальную, экономическую и экологическую специфику территорий». Ученый отмечает, что в современных условиях региональная политика становится весомым инструментом пространственного регулирования социально-экономического развития, особенно в тех сферах, где действие рыночных рычагов ограничено (социальной, экологической, научно-технической). Только через механизмы региональной политики, как важного элемента общенациональной стратегии, можно активизировать внутренние потенциалы регионов для социально-экономического роста территорий и государства в целом. Именно региональная политика может стать универсальным средством эффективного использования внутренних региональных резервов, чего трудно достичь с помощью отраслевых методов управления [7, с. 17].

Целью статьи является анализ проблем децентрализации в Украине и выбор наиболее удачной модели для страны.

Результаты исследования. Процесс проведения региональной политики, а именно децентрализации, довольно сложное понятие, которое можно раскрывать через его влияние на: административно-территориальное устройство государства, систему органов публичной администрации, распределение между ними функций, полномочий и финансовых ресурсов. Децентрализация задекларирована в статье 132 Конституции Украины как одна из основ, на которых основывается территориальное устройство государства. Однако, в отличие от Конституции многих зарубежных государств, основой является не сама децентрализация, а «сочетание централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти». Иначе говоря, децентрализация не является исключительным принципом названной конституционной нормой, а упомянутое «сочетание» отражает постоянные колебания украинского общества и его политикума между Востоком и Западом. Несмотря на это, проблематика децентрализации как одного из средств повышения эффективности функционирования публичной власти уже на протяжении длительного времени находится в поле зрения отечественных ученых и экспертов. Это обусловлено, в частности, успешной реализацией основы децентрализации в практике большинства государств Европейского Союза. Поэтому для Украины, в которой еще не завершена реформирование государственных институтов, чрезвычайно важным является ознакомление с лучшими примерами внедрения децентрализации в зарубежных государствах. Исходя из принципа разделения властей, для каждого демократического государства необхо-

димо разграничение компетенции органов публичной администрации. В свою очередь, чрезвычайно важным является определение оптимального уровня концентрации властных полномочий для каждого институционального звена в системе публичной администрации – с последующей передачей «избыточных» полномочий максимально приближенным к населению субъектам, то есть их децентрализацией. Децентрализация означает такой способ определения и разграничения задач и функций, при котором большинство из них передается с уровня центральных органов на уровень ниже и становятся собственными задачами и полномочиями органов низшего уровня. Можно также отметить, что удельный вес административной деятельности возлагается на местные органы или другие уполномоченные государством субъекты. Такая децентрализация власти в государстве способствует развитию демократии, ведь происходит расширение влияния территориальных общин, социальных групп и общественности в целом на дела публичного значения. Демократическое государство всегда стремится привлечь общественность к осуществлению публичных функций управления с целью оптимального удовлетворения разносторонних потребностей человека и народа в целом. Понятно, что речь идет как о высшем (общегосударственном) уровне организации власти, так и о региональном и, безусловно, местном уровне. Ведь власть может быть сосредоточена в руках центральных органов исполнительной власти (и их территориальных органов) или составлять систему соответствующих полномочий, предоставленных различным органам государственной власти и другим субъектам, в частности, по критерию территориальности (местное самоуправление), подведомственности и тому подобное. Поэтому управление на местном уровне и по местным делам может осуществляться двумя способами: как назначаемыми «сверху» чиновниками государственного аппарата, которые функционируют «на местах» (должностными лицами государственных органов власти), так и в рамках децентрализованной системы управления, что предполагает деятельность органов местного самоуправления и других уполномоченных государством субъектов.

После получения независимости Декларация о государственном суверенитете Украины заложила в основу политической системы Украины принцип разделения властей, а затем и разграничение полномочий между различными органами власти, как по горизонтали, так и по вертикали. Принятый в декабре 1990 года Закон «О местном и региональном самоуправлении в Украине» стал началом освобождения органов местного самоуправления из-под государственной вертикали и появления нового института публичной власти – местного самоуправления.

На сегодня правительство, а следовательно и управление, могут и должны осуществляться не только должностными лицами органов публичной

администрации (исполнительной власти и местного самоуправления), но и более широким кругом субъектов, представляющих гражданское общество, наделенных функциями и полномочиями по управлению. Это могут быть бизнес объединения, профсоюзы, общественные организации, различные группы активистов, которые имеют возможность в большей или меньшей степени влиять на процесс принятия решений и их внедрения. Вовлечение к процессам управления дополнительных субъектов, независимых от государства, и является децентрализацией власти.

Для реализации региональной политики в Украине был разработан Проект Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [8]. В Концепции предложены направления проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, целью которой является повышение качества жизни человека за счет создания эффективной системы управления и обеспечения устойчивого территориального развития. Суть данной реформы заключается в разграничении полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, совершенствовании взаимодействия между ними, преодолении проблемы, когда полномочия органов местного самоуправления не соответствуют их обязательствам и задачам. Также речь идет о передаче полномочий на места, усилении организационной и финансовой самостоятельности территориальных общин – сельских, поселковых, городских.

Совершенствование местного самоуправления будет направлено, прежде всего, на формирование соответствующего законодательного поля, создание условий для стимулирования местного развития.

Реализацию Концепции предлагается осуществлять в два этапа: первый, подготовительный, продлится в течение 2013-2015 годов, второй, основной – 2015-2020 годам. В дальнейшем будет рассмотрена модель децентрализации власти, исходя из реализации Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

В современных исследованиях по административному праву децентрализацию определяют, как такой способ организации публичной власти в государстве, при котором административно-территориальные единицы или другие территориальные образования имеют право самостоятельно решать вопросы местного значения и реализовывать собственные задачи в пределах, установленных законодательством и под ответственность уполномоченных органов и должностных лиц, а вмешательство в их деятельность может происходить исключительно с целью надзора за законностью в предусмотренных законом случаях и соответствующих формах. Так, особенностью таких определений является новый подход к распределению и реализации властных и

других административных функций. Новый подход предусматривает отход от иерархической системы управления и организации власти, высокий уровень самостоятельности ряда субъектов с одновременным ограничением сферы надзора и контроля над их деятельностью. По децентрализованной модели организации власти орган высшего уровня не может вмешиваться в деятельность органа низшего уровня, не может осуществлять к нему управленческой деятельности и издавать приказы или распоряжения. Границы самоуправления органов, выполняющих задачи на основе децентрализации публичной администрации, определяются мерами надзора. При этом надзор и контроль применяют исключительно в случаях и способах, предусмотренных законом. Децентрализация власти предполагает также широкий круг субъектов реализации задач и функций, имеющих публичный характер, не ограничиваясь только уровнем территориальных единиц, а следовательно и органами местного самоуправления. Так, в Польше к самоуправляющимся субъектам относятся:

- органы местного самоуправления;
- союзы, общества, объединения – профессиональные, ремесленные, студенческие, ученические, сельскохозяйственные и другие;
- коммунальные предприятия;
- административные учреждения государственной и негосударственной формы собственности (школы, больницы), другие субъекты, самостоятельно выполняющие управленческие функции и оказывающие услуги общественного характера, то есть осуществляющие управление.

Итак, в отличие от европейской юридической доктрины межвоенного периода, в настоящее время не является оправданным отождествление местного самоуправления с децентрализацией в широком смысле, ведь на сегодня это понятие претерпело существенное развитие. Процесс децентрализации функций между центральным и местным правительствами чрезвычайно сложный. Он касается аспектов финансов, администрации, контроля, регулирования, отчетности и подотчетности, которые фактически являются элементами взаимоотношений между различными уровнями правительства. Кроме того, осуществление децентрализации, к сожалению, проходит не очень равномерно. Несмотря на совместные усилия политических и экономических факторов, которые порождают потребность в децентрализации, нередко между реальным положением вещей и целями существуют пробелы, причиной которых может быть политика и законодательство [9].

Так, за органами местного самоуправления, которые входят в централизованную систему органов исполнительной власти, должны быть сохранены полномочия по контролю над законностью актов местного самоуправления и по координации деятельности территориальных органов исполнитель-

ной власти, не входящих в состав органов местного самоуправления. Отдельные такие органы (например, территориальные подразделения центральных органов исполнительной власти), сохраняют собственные полномочия ввиду того, что их функции нецелесообразно передавать местному самоуправлению из соображений эффективности реализации.

Исходя из изложенного, в любом случае, децентрализация власти в пользу органов местного самоуправления и других уполномоченных субъектов не может иметь абсолютный характер, все зависит от государственного устройства, государственной политики, а также определенных критериев эффективности деятельности публичной администрации [10].

Далее рассмотрим общие аспекты внедрения реформы местного самоуправления в Украине:

1 шаг – создать трехуровневую систему административно-территориального устройства, такая система является оптимальной для Украины. Регионы АР Крым, 24 области, г. Киев и г. Севастополь реорганизовываются в 27 регионов; районы: 490 районов + 178 городов областного значения, в процессе децентрализации планируется 120-150 районов;

Общины: 12068 городских, поселковых, сельских советов. Каждая община будет состоять из нескольких поселений: городов, поселков, сел. Должно образоваться 1500-1800 общин. На каждом уровне административно-территориального устройства должен действовать выбранный избирателями Совет, и создан Советом исполнительный орган (рис. 1). Только рациональное упорядочение территориального устройства позволит сбалансировать полномочия, ресурсы и ответственность.

2 шаг – распределить полномочия между органами местного самоуправления по принципу субсидиарности. Чтобы их лучше реализовать необходимо более важные для людей полномочия передать ближайшему к людям уровню власти. Община включает в себя: дошкольное и школьное образование; первичная медицина и скорая помощь; коммунальное хозяйство; охрана правопорядка; пожарная охрана; социальная защита.

В регионе: профессионально-техническое образование; специализированная медицинская помощь (онкоцентры, кардиоцентры и прочее); планирование регионального развития; сохранение природных ресурсов, дороги и другая региональная инфраструктура. Таким образом, каждый уровень местного самоуправления получит свои исключительные полномочия.

3 шаг. Передать основные полномочия органам местного самоуправления оставив исполнительной власти только контролирующие и координирующие полномочия. Органы местного самоуправления и местной власти лишаются несвойственных им функций, получают логические полномочия и превращаются из конкурентов в партнеров.



Рис. 1. Основные функции органов местного самоуправления [12]

4 шаг. Полностью обновить бюджетную систему (рис. 2).

Благодаря увеличению размеров общины и района появляются дополнительные местные ресурсы и их можно более рационально использовать. Все местные бюджеты получают прямые отношения с государственным бюджетом, что дает прогнозируемость и стабильность поступлений. Местные налоги становятся основой местного бюджета, который напрямую зависит от общины и ее власти. Это мотивирует власть общины к сбору налогов, а жителей – к их уплате. Создается новый круг роста – усиление возможностей местных бюджетов задает условия для планомерного роста местной экономики:

- исчезают административные барьеры для формирования и развития малого и среднего бизнеса на значительно больших территориях общины;
- появляются новые рабочие места, увеличиваются поступления в местный бюджет;
- рост бюджета ведет к новым возможностям для дальнейшего развития общины, района и региона.

5 шаг. Сбалансировать полномочия органов управления ответственностью.

Когда достаточно полномочий и ресурсов – растет авторитет органов местного самоуправления и их влияние на среду обитания. Люди начинают понимать, что именно от их голосования зависит эффективность местной власти, а следовательно, качество их жизни.

Органы местного самоуправления становятся ответственными перед избирателями за свою эффективность, а перед государством за законность своей деятельности. Благодаря реформе каждый уровень местного самоуправления получает свои исключительные полномочия, необходимые ресурсы для их выполнения и установлен порядок ответственности перед избирателями и государством [11].

Украина начала реформу с периода «добровольного объединения громад – ДОГ». В Украине сейчас существует 11338 сельских, поселковых и городских советов. Конечно, многие из них включают еще и по несколько сел. В результате административно-территориальной реформы ожидается, что должно образоваться около 1500 состоятельных громад, способных – в широком, комплексном смысле этого понятия, которое включает ресурсный потенциал и высокие – уровень и качество жизни граждан, предоставления им подавляющего большинства услуг как местного самоуправления, так и от государственной власти. Для создания способных громад и консолидации их ресурсов для решения местных проблем в течение первого периода реформы были приняты законы:

- о сотрудничестве территориальных громад;
- о добровольном объединении территориальных громад;
- об изменениях в Бюджетный кодекс;
- об изменениях в Налоговый кодекс.



Рис. 2. Основные направления реформирования бюджетной системы [11]

Закон «О сотрудничестве территориальных общин» [13] создал условия для введения в Украине 5-ти юридических форм сотрудничества, что стало особенно актуально для общин после начала реального процесса децентрализации, когда важные полномочия органов исполнительной власти передаются местному самоуправлению при условии, что оно может реализовывать эти полномочия. Например, передача полномочий от Государственной архитектурно-строительной инспекции органа местного самоуправления требует создания последним собственного бюро, где должен работать сертифицированный архитектор. Большинство сельских общин не в состоянии создать и содержать такое бюро (службу), но они могут его создать в рамках сотрудничества.

Закон «О добровольном объединении громад» [14] стал фактически главным инструментом реформы, поскольку именно он закладывает требования относительно порядка ДООГ. Благодаря этому закону сегодня в Украине уже создано 159 новых объединенных громад, в которых назначены выборы. За полгода в Украине объединилось свыше 7% всех территориальных громад, что является несомненным рекордом среди всех европейских государств, где был период добровольного объединения.

Принятые в декабре 2014 года изменения в Бюджетный [15] и Налоговый [16] кодексы и Закон Украины «О государственном бюджете на 2015 год», который был сформирован с учетом новой фи-

нансовой основы местных бюджетов, можно рассматривать как первый шаг Правительства и Парламента в направлении проведения реформы децентрализации власти. И этот шаг требует сделать следующие логические шаги по изменению административно-территориального устройства и разделения полномочий между различными ветвями власти. Ведь, в течение 2014 года одной из наиболее популярных реформ, которая звучала в речах Президента, депутатов Парламента и министров была реформа местного самоуправления, децентрализация власти, которая базируется на нескольких важных составляющих: определение новой территориальной основы местного самоуправления (изменение административно-территориального устройства) и передача полномочий и ресурсов на местный уровень.

Смена парадигмы подходов формирования местных бюджетов предусматривает: повышение бюджетной и финансовой самостоятельности местных бюджетов; стимулирование громад к объединению и формированию способных территориальных громад через механизм перехода бюджетов объединенных громад на прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом, наделение таких громад полномочиями, равнозначными полномочиями городов областного значения, лишение права на выполнение делегированных государством полномочий органов местного самоуправления в селах,

поселках, городах районного значения, что не объединились.

Расширение имеющейся доходной базы местных бюджетов путем:

- передачи из государственного бюджета платы за предоставление административных услуг (кроме 50% административного сбора за госрегистрацию вещественных прав на недвижимое имущество и их обременений и государственной регистрации юридических лиц и физических лиц – предпринимателей), государственной пошлины;

- увеличение процента зачисления экологического налога с 35 до 80%;

- закрепление за местными бюджетами стабильных источников – налога на доходы физических лиц по новым нормативам (бюджеты городов областного значения, районов – 60%, областные бюджеты – 15, бюджет. Киева – 40%) и налога на прибыль предприятий частного сектора экономики (областные бюджеты – 10%);

- введение с 2015 года сбора с розничной продажи подакцизных товаров (пиво, алкогольные напитки, табачные изделия, нефтепродукты) по ставке в диапазоне от 2% до 5% стоимости реализованного товара вместо сбора за виноградарство, садоводство и хмелеводство, который будет поступать в местные бюджеты;

- расширение с 2015 года базы налогообложения налога на недвижимость путем включения до налогообложения коммерческого (нежилого) имущества.

Децентрализацию расходных полномочий в социально-культурной сфере и четкое распределение компетенций, сформированных по принципу субсидиарности. С государственного на региональный и местный уровень передаются отдельные мероприятия и заведения в образовательной, медицинской и культурной сферах; поддержка местных советов физкультурно-спортивных обществ и их спортивных баз и тому подобное.

Введение новых видов трансфертов (базовая дотация, образовательная субвенция, субвенция на подготовку рабочих кадров, медицинская субвенция; субвенция на обеспечение медицинских мероприятий отдельных государственных программ и комплексных мероприятий программного характера, реверсная дотация). Базовая дотация будет иметь компенсаторный характер и обеспечивать выравнивание налоговоспособности местных бюджетов по закрепленным доходам (налогом на доходы физических лиц, налогом на прибыль). Определен механизм распределения и использования новых субвенций в разрезе административно-территориальных единиц. Установка новой системы выравнивания по закрепленным общегосударственным налогам (налога на прибыль и налога на доходы физических лиц) в зависимости от уровня поступлений

на одного жителя. Остальные платежи выравниванию не подлежат и останутся в полном распоряжении местных бюджетов. Итак, вышесказанное способствует обеспечению местных бюджетов достаточными поступлениями и стимулирует местные органы самоуправления к привлечению дополнительных поступлений и расширения базы налогообложения.

Усиление ответственности профильных министерств за реализацию государственной политики в образовательной и медицинской отраслях путем определения их главными распорядителями средств соответствующих субвенций. Предоставление права самостоятельного выбора учреждения (в органах Казначейства или учреждениях банков) обслуживания средств бюджета развития местных бюджетов и собственных поступлений бюджетных учреждений. Упрощение процедуры предоставления местных гарантий и осуществление займов от международных финансовых организаций. Изменения в разграничении зачисления средств экологического налога (кроме налога, взимаемого за образование радиоактивных отходов), с предвидением зачисления в государственный бюджет 20% поступлений, а в местные бюджеты – 80%, в том числе в областных бюджетах – 55%, сельских, поселковых, городских бюджетах – 25% и бюджета города Киева – 80%. Помимо этих финансовых возможностей согласно статье 24-1 Бюджетного кодекса Украины объединенные территориальные общины имеют возможность подавать заявки в Государственный фонд регионального развития (далее – ГФРР) на получение финансирования собственных инвестиционных проектов регионального развития. В 2015 году бюджет ГФРР составил 3 млрд гривен, а в 2016 году – 4,7 млрд гривен. По состоянию на сентябрь 2015 года регионами Украины подано 1056 инвестиционных проектов. Информационное сопровождение реформы местного самоуправления и территориальной организации власти обеспечивается в рамках внедрения Проекта «Экспертная и информационная поддержка процесса реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», который реализуется Институтом гражданского общества при поддержке Международного фонда «Возрождение». Также, в рамках Проекта, осуществляется поддержка деятельности экспертной группы, которая помогает органам государственного управления в разработке (доработке) законопроектов, актов Кабинета Министров Украины и других документов, необходимых для скорейшего внедрения в Украине реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, а также организации публичного обсуждения разработанных проектов, актов и лоббирование их принятия Верховной Радой Украины [17].

Исходя из вышеизложенного, на основе проведенного анализа можно дать определение децентрализации, а именно, *децентрализация* – это ряд действий, направленных на передачу местным органам самоуправления ряда функций, полномочий и конт-

роля в области финансовой деятельности (движении финансовых потоков), упорядочении территориального устройства, решении экологических проблем, социально-культурной сфере (определение составлено автором).

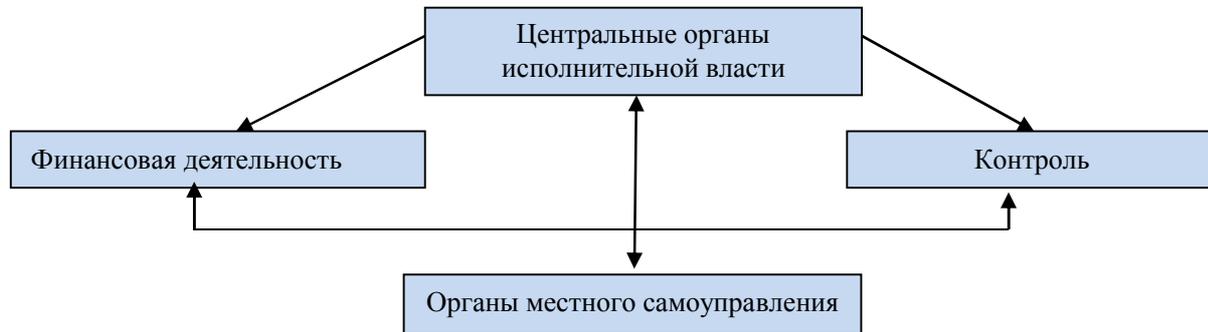


Рис. 3. Рациональная модель децентрализации

Также в Украине был начат в 2007 году совместный проект поддержки децентрализации и реформы местного самоуправления, который признан одним из ключевых приоритетов стратегии сотрудничества Швейцарии с Украиной. Швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине – DESPRO», который в партнерстве с Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины сконцентрирован на учреждении эффективной модели управления и участия граждан в процессах принятия решений как обязательной составляющей устойчивого развития государства и демократизации общества [18].

Выводы. В Украине реформа по децентрализации уже началась и продвигается медленными темпами. Она направлена на повышение качества жизни населения и обеспечение воспроизводства природных систем на базе эффективного комплексного экономического и социального развития региона, достигается благодаря рациональной организации территориального хозяйства. Была предложена эффективная модель децентрализации власти, где органы местного самоуправления, как и центральные органы исполнительной власти должны проводить контроль и финансовую деятельность региона. Было рассмотрено поэтапное внедрение реформы местного самоуправления в Украине в условиях устойчивого развития и на основе проведенного анализа реализации начатой реформы местного самоуправления в Украине можно предложить такие рекомендации: 1. Необходимо создать эффективную и сбалансированную системы органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, имеющих необходимые полномочия, достаточные ресурсы и которые будут являться ответственными перед обществом и государством; 2. Определить оптимальную для Украины систему административно-территориального устройства, где каждая административно-территориальная единица является тер-

риториальной основой для соответствующих органов местного самоуправления и/или органов исполнительной власти; 3. Провести разграничение полномочий в системе органов местного самоуправления, в системе органов исполнительной власти на местах на разных уровнях административно-территориального устройства по принципу субсидиарности; 4. Провести разграничение полномочий между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на принципах децентрализации власти; 5. Создать надлежащие материальные, финансовые и организационные условия для обеспечения осуществления органами местного самоуправления собственных (самоуправляющихся) и делегированных полномочий; 6. Обеспечить прозрачное и прогнозируемое финансирование регионального развития, а также создать условия для участия в стратегическом планировании всех субъектов регионального развития; 7. Обеспечить создание единого экономического, информационного, образовательного и других пространств в пределах всей территории государства.

Литература

1. **Поповкін В.А.** Регіонально-цілісний підхід в економіці: монографія / В.А. Поповкін. – К.: Наук. думка, 1993. – 220 с.
2. **Алаев Э. Б.** Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э. Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
3. **Гладкий Ю.Н.** Основы региональной политики: учебник / Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев. – СПб, 1998. – 659 с.
4. **Кноглер М.** Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Секарев // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 63–69.
5. **Романюк С.А.** Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: монографія / С.А. Романюк. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 3.
6. **Регіональна політика: методологія, методи, практика /** НАН України, Інститут регіональних досліджень; відповід. ред.

М. Долішній. – Львів, 2001. – С. 11. 7. **Долішній М.І.** Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети – К.: Наук. думка, 2006. – С. 17. 8. **Концепція** реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. 9. **Цурканова І.О.** Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні [Електронний ресурс] / І.О. Цурканова. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>. 10. **Децентралізація** публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с. 11. **Децентралізація** влади. Реформа місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf>. 12. **Реформування** місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2012. 13. **Про співробітництво** територіальних громад: закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст.1167. 14. **Про добровільне об'єднання** громад: закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст.91. 15. **Про зміни** до Бюджетного кодексу: закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст.76. 16. **Про зміни** до Податкового кодексу: закон України від 17.07.2015 р. № 655-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 39. – Ст. 378. 17. **Короткий** огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/?p=5879#sthash.QC8AJnGv.dpuf>. 18. **Децентралізація** в Україні: соціологічний погляд / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с. 19. **Ткачук А.** З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 рр. / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Галушак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.

Осадчая Н. В., Галясовська О. В. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти

В статті надано аналіз теоретико-методологічних підходів до децентралізації влади в Україні у контексті адміністративної реформи при умові стійкого розвитку, охарактеризовано органи місцевого самоврядування як децентралізовану форму управління, проведений аналіз системи органів публічного управління на місцях, запропоновані рекомендації

щодо проведення реформ місцевого самоуправління в Україні. У статті розглянуто покрокову реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні у контексті сталого розвитку. Запропоновано ефективну модель децентралізації влади, де органи місцевого самоврядування, як і центральні органи виконавчої влади повинні проводити контроль та фінансову діяльність регіону. Також запропоновано визначення самої децентралізації в авторському виконанні.

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, органи місцевого самоуправління, принципи, територіальні громади.

Осадчая Н. В., Галясовская О. В. Децентрализация в Украине: тенденции и проблемные аспекты

В статье представлен анализ теоретико-методологических подходов к децентрализации власти в Украине в контексте административной реформы при условии устойчивого развития, охарактеризованы органы местного самоуправления как децентрализованная форма управления, проведен сравнительный анализ системы органов публичной власти на местах, предложены рекомендации проведения реформы местного самоуправления в Украине. В статье рассмотрена пошаговая реализация реформы местного самоуправления в Украине в контексте устойчивого развития. Предложена эффективная модель децентрализации власти, где органы местного самоуправления, как и центральные органы исполнительной власти должны проводить контроль и финансовую деятельность региона. Также предложено определение самой децентрализации в авторском исполнении.

Ключевые слова: децентрализация, административная реформа, органы местного самоуправления, принцип, территориальная громада.

Osadcha N., Halyasovska O. Decentralization in Ukraine: trends and aspects

The article presents an analysis of the theoretical and methodological approaches to the decentralization of power in Ukraine in the context of administrative reform under the condition of sustainable development, characterized by local governments as a decentralized form of government, a comparative analysis of the system of public authorities in the field, offers recommendations of local government reform in Ukraine. The article discusses the step by step implementation of the local government reform in Ukraine in the context of sustainable development. Offered an effective model of the decentralization of power, where the local authorities, as well as central government bodies should conduct control and financial activities in the region. Also proposed to the definition of the most Decentralization in the author's performance.

Keywords: decentralization, administrative reform, local government, the principle of territorial community.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2016

Прийнято до друку 22.06.2016