

**Л. Ю. Гордиенко**  
**г. Харьков, ХНЭУ имени С. Кузнеца**

## **ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ**

Реформа децентрализации в Украине стартовала в 2014 году с одобрения Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти распоряжением Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 № 333-р. (далее - Концепция) [1].

В Концепции [1] подчеркнута, что система местного самоуправления ко времени принятия этого документа не удовлетворяла потребностей общества. Функционирование органов местного самоуправления в большинстве территориальных общин не обеспечивало создание и поддержание благоприятной жизненной среды, необходимой для всестороннего развития человека, его самореализации, защиты его прав, предоставления населению органами местного самоуправления, созданными ими учреждениями и организациями высококачественных и доступных административных, социальных и других услуг на соответствующих территориях (далее - публичные услуги).

Ко времени одобрения Концепции эффективного и быстрого решения требовали такие проблемы:

ухудшение качества и доступности публичных услуг вследствие ресурсной несостоятельности подавляющего большинства органов местного самоуправления осуществлять собственные и делегированные полномочия;

изношенность тепловых, канализационных, водопроводных сетей и жилого фонда и риск возникновения техногенных катастроф в условиях ограниченности финансовых ресурсов местного самоуправления;

сложная демографическая ситуация в большинстве территориальных общин (старение населения, резкое уменьшение численности населения сельских территорий и монофункциональных городов);

несогласованность местной политики по социально-экономическому развитию с реальными интересами территориальных общин;

неразвитость форм прямого народовластия, неспособность членов общин к солидарным действиям, направленным на защиту своих прав и интересов, в сотрудничестве с органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти и достижения общих целей развития общины;

снижение уровня профессионализма должностных лиц местного самоуправления, в частности вследствие низкой конкурентоспособности органов местного самоуправления на рынке труда, снижение уровня престижности должностей, что приводит к низкой эффективности управленческих решений;

корпоратизация органов местного самоуправления, закрытость и непрозрачность их деятельности, высокий уровень коррупции, что приводит к снижению эффективности использования ресурсов, ухудшению инвестиционной привлекательности территорий, росту социальной напряженности;

чрезмерная централизация полномочий органов исполнительной власти и финансово-материальных ресурсов;

отстранение местного самоуправления от решения вопросов в сфере земельных отношений, усиление социальной напряженности среди сельского населения вследствие отсутствия вездесущности местного самоуправления.

Указанные проблемы осложняются из-за проблем правового и институционального характера, а также несогласованности реформ в разных сферах с реформированием системы местного самоуправления и административно-территориального устройства государства.

Проблемы, указанные в Концепции [1], предполагалось решить путем: определения обоснованной территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, способных обеспечить доступность и надлежащее качество публичных услуг такими органами, а также необходимой для этого ресурсной базы;

создания надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения осуществления органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий;

разграничения полномочий в системе органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на разных уровнях административно-территориального устройства по принципу subsidiarity;

разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на основе децентрализации власти;

внедрения механизма государственного контроля за соответствием Конституции и законам Украины решений органов местного самоуправления и качеством предоставления населению публичных услуг;

максимального привлечения населения к принятию управленческих решений, содействия развитию форм прямого народовластия;

совершенствования механизма координации деятельности местных органов исполнительной власти.

Публичные услуги согласно Концепции [1] должны предоставляться в соответствии с государственными стандартами с учетом необходимости обеспечения:

территориальной доступности, предусматривающей предоставление услуг на территории общины, где проживает человек;

надлежащей материально-технической базы для предоставления основных форм публичных услуг (органы местного самоуправления должны иметь в своем распоряжении соответствующие помещения и инфраструктуру);

открытости информации об услугах, порядка и условий их предоставления;

профессионализма предоставления публичных услуг.

В Концепции [1] указано, что административно-территориальное устройство Украины состоит из трех уровней:

- базового (административно-территориальные единицы - общины);
- районного (административно-территориальные единицы - районы);
- регионального (административно-территориальные единицы - Автономная Республика Крым, области, гг. Киев и Севастополь).

Указанные уровни соответствуют Конституции Украины [2].

На практике реформа децентрализации коснулась появления в качестве базового института местного самоуправления - объединенных территориальных общин (далее - ОТО), которые в Конституции Украины не указаны. В то же время вновь созданные ОТО должны были принять на себя ответственность за все сферы жизнедеятельности общества на своей территории.

За пять лет децентрализации добровольно объединились или присоединились к уже существующим ОТО почти 42% от всех территориальных общин [3].

Чтобы местные выборы осенью 2020-го состоялись по новой системе, когда избиратели будут выбирать руководство общины, а не сел или поселков, правительство должно было убедить объединиться более шести тысяч городских, поселковых и сельских общин. В то же время к осени 2020 года объединение остальных общин произошло не на добровольной, а принудительной форме, что в дальнейшем может привести к закрытию сельских школ и медицинских учреждений, что приведет к увеличению времени на получение многих публичных услуг, в том числе социального характера. Кроме этого, скоростной режим централизованного "создания" общин вызвал много скандальных прецедентов и породил почву для социальной напряженности в регионах.

Таким образом, практика проведения реформы децентрализации в Украине соответственно принятой в 2014 г. Концепции показала наличие множества проблем, вызванных в основном существенными недостатками в подготовке самой реформы как на законодательном, так и исполнительном уровне.

Среди основных проблем следует выделить отсутствие системного подхода к реформированию и управления этим процессом, несогласованность законодательной базы и неэффективное преодоление коррупционных явлений как на общегосударственном, так и на местном уровнях, неопределенность в модели реформирования, отсутствие стратегического видения и стратегии реформирования, отсутствие единого теоретико-методологического и методического подхода, а также управленческого инструментария по управлению реформой децентрализации в Украине.

## **Литература**

1. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/lows/show/333-2014-%D1%80>. – Дата доступу : 15.06.2020.

2. Конституція України зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.

3. Децентралізація: проблеми, ризики та реальні цілі. – Режим доступу [https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia\\_problemy\\_ryzyky\\_ta\\_realni](https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_problemy_ryzyky_ta_realni). – Дата доступу : 20.06.2020.