

*Николай Бучин*

Национальный университет «Львовская политехника»

# РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

## REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION AND DEMOCRATIZATION

### Аннотация

Рассмотрена суть и особенности реформы местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации и демократизации. Проанализирована 5-шаговая стратегия децентрализации в Украине, особенности функционирования властных структур на местном уровне. Выяснены основные преимущества, недостатки и угрозы децентрализации в Украине на современном этапе.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; децентрализация; демократизация; общины; префект.

### Abstract

Essence and features of reform of local self-government in Ukraine in the context of decentralization and democratization are considered. 5-step strategy of decentralization and features of functioning of power structures at local level in Ukraine are analyzed. Basic advantages, defects and threats of decentralization on the modern stage in Ukraine are found out.

**Keywords:** local self-government; decentralization; democratization; communities; prefect.

## 1. Вступление

После Евромайдана и Революции Достоинства, которые показали желание украинского общества жить в европейском демократическом государстве, одним из первоочередных заданий, которое возникло перед политической элитой нашего государства, являлась потребность реформирования системы местного самоуправления в направлении децентрализации и демократизации. Попытки узурпации власти со стороны экс-президента В. Януковича сделали актуальной проблему формирования эффективной и сбалансированной системы удерживаний и противовесов, демократизации общества и перераспределенияластных полномочий из центра на местный уровень. Только в условиях, когда на местном уровне реальные полномочия будут в руках народа, возможно строительство демократического правового государства. Важность избранной проблематики усиливается тем фактором, что децентрализация в Украине – это то, чего ждет как украинское гражданское общество, так и международное сообщество. От эффективности реформы местного самоуправления в Украине зависит очень многое: уровень легитимности власти и политическая стабильность; международный имидж нашего государства на международной арене; успешность политических реформ в целом; уровень международной поддержки Украины в условиях войны на Востоке Украины и многое другое. Украинские аналитики по этому поводу отмечают: «Таким образом, вполне закономерно, что тема децентрализации и расширения влияния населения на работу власти стали топовыми темами Революции Достоинства. Реформа местного самоуправления исторически стала одним из наиболее ожидаемых и востребованных обществом изменений»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> А. Ермолаев, Ю. Надтока, С. Денисенко, О. Маркеева, В. Романова, *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине*, <http://newukraineinstitute.org/new/560>.

## **2. Понятие, стратегия и особенности децентрализации в Украине**

Децентрализация – это передача значительных полномочий и бюджета от государственных органов местному самоуправлению с целью увеличения полномочий тем органам, которые находятся ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно<sup>2</sup>.

Децентрализация в Украине предусматривает поэтапное воплощение 5-шаговой стратегии:

1. Создание трехуровневой системы административно-территориального деления в Украине. Этот шаг предусматривает создание 27 регионов, 120-150 районов и 1500-1800 общин.
2. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления разного уровня. В результате каждый уровень должен получить свои исключительные полномочия.
3. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти. В результате они должны стать вместо конкурентов партнерами.
4. Реформирование и оптимизация бюджетной системы. Децентрализация предусматривает наличие у общин собственных бюджетов, дает возможность объединять усилие и финансы для обеспечения благосостояния всех членов местного сообщества.
5. Обеспечение подотчетности органов местного самоуправления. Стратегия предусматривает, что местная власть в результате децентрализации будет подотчетная обществу относительно своей эффективности, а государству – относительно своей законности<sup>3</sup>.

В контексте 5-шаговой стратегии децентрализации нужно более детально остановиться на особенностях построения и взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Согласно проекту внесения изменений в Конституцию Украины в отношении децентрализации предусмотрена существенная перестройка органов власти на местном уровне. В первую очередь изменения коснутся исполнительной власти на местах. Проект предусматривает упразднение районных и областных государственных администраций, вместо которых

---

<sup>2</sup> Децентралізація влади, <http://decentralization.gov.ua/>.

<sup>3</sup> Там само.

будут функционировать исполнительные комитеты, которые будут формироваться местными советами<sup>4</sup>.

На нижнем уровне предусмотрено объединения местных общин, руководить которыми будут председатели. В то же время для упрощения процесса местного управления предусмотрено, что населенные пункты, которые войдут в состав объединенных общин, будут иметь возможность избирать старост. Старосты будут членами исполкомов объединенных общин и должны исполнять те же обязанности, какие имели председатели населенных пунктов до объединения общин<sup>5</sup>.

Для осуществления государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления законодательством предусмотрена должность префекта, который воплощает исполнительную власть в районах и областях. Префект назначается на должность и увольняется с нее Президентом Украины за подачей правительства. В своей деятельности префект ответственный перед Президентом Украины, подотчетный и подконтрольный правительству.

Вместе с тем следует отметить, что полномочия префекта весьма ограничены. В его обязательства, в частности, входит: наблюдение за соблюдением органами местного самоуправления законодательства Украины; координация деятельности территориальных органов исполнительной власти, обеспечения их взаимодействия с органами местного самоуправления в условиях военного или чрезвычайного положения, чрезвычайной экологической ситуации; обеспечения реализации государственных программ и т.п.<sup>6</sup>

Как мы можем видеть, среди обязательств, которыми наделен префект, главным есть осуществление контролирующей функции за деятельностью органов местного самоуправления. В частности, в случае, если нормативный акт, принятый органом местного самоуправления, не соответствует, на думку префекта, законодательству Украины, он приостанавливает их действие с одновременным обращением к суду. Также следует отметить, что контролирующей функцией по отношению к органам местного самоуправления наделен и Президент Украины. Глава государства имеет право останавливать действие принятого местным органом или должностным

<sup>4</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.

лицом нормативно-правового акта с одновременным обращением по этому поводу к Конституционному Суду Украины. Также Президент может временно приостановить полномочие органа местного самоуправления или его должностного лица и назначить временного государственного уполномоченного для организации деятельности соответственного местного органа. Условием для таких действий главы государства есть несоответствие принятого акта Конституции Украины, создания угрозы для государственного суверенитета и территориальной целостности Украины, угрозы национальной безопасности. В случае, если Конституционный Суд Украины подтверждает несоответствие принятого акта Конституции, парламент Украины за подачей Президента досрочно прекращает полномочия местного органа власти или его должностного лица и назначает досрочные выборы<sup>7</sup>.

Мы считаем, что в этих законодательных нормах спрятан двузначный смысл. С одной стороны, без осуществления контроля местные власти будут иметь возможность злоупотреблять своей властью. С другой стороны, возможность главы государства когда угодно приостанавливать действие актов органов местного самоуправления под предлогом их несоответствия Конституции также закладывает возможность злоупотребления властью, только уже со стороны Президента. Поэтому для эффективного местного самоуправления должна быть гарантия того, что префекты будут независимыми от президента и правительства. В законодательстве нужно четко и детализировано указать весь перечень условий и угроз функционированию государства, при наличии которых глава государства будет иметь возможность приостанавливать полномочия органов местного самоуправления. Также мы должны понимать, что эти нормы пока что еще в проекте, поэтому конечный вариант модели децентрализации в Украине еще может существенно изменится.

### **3. Текущее состояние процесса децентрализации в Украине**

Децентрализация в Украине началась после формирования новой власти как результат Революции Достоинства. Этот процесс уже продолжается около двух лет. Такой срок, конечно, еще относительно небольшой для осуществления процесса реформирования политической системы

---

<sup>7</sup> Там само.

и децентрализации, в частности, но про какие-то промежуточные итоги уже можно говорить. За это время в направлении реформирования и децентрализации в Украине осуществлены такие шаги:

1. Принято или в процессе принятия ряд нормативных актов. Среди них, в первую очередь, следует отметить проект конституционных изменений относительно децентрализации, Закон Украины «О добровольном объединении территориальных громад», новое избирательное законодательство, которое регламентирует выборы в органы местного самоуправления, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, которое имеет отношение к финансированию местного самоуправления и др.
2. Увеличены финансовые поступления на местный уровень. Украинский исследователь С. Яцковский приводит данные о том, что у 2015 г. в нашей стране все областные центры и города местного значения сумели увеличить свои бюджеты почти на 40%<sup>8</sup>.
3. Наполнен Государственный фонд регионального развития. Государство предусмотрело финансирования Фонда в объеме 3 млрд. грн. Станом на май 2016 г. правительством утверждено 219 проектов, которые будут финансироваться с этого Фонда в объеме больше 1 млрд. грн.<sup>9</sup>
4. Созданы Региональные офисы из внедрения реформ децентрализации. Как указывает юрист консультант С. Мороз, главная цель этих консультационных центров – информационно и организационно помогать областным администрациям Их главные функции – контрольно-наблюдательная и координационная<sup>10</sup>.
5. Начат процесс объединения общин. Станом на июнь 2016 г. было объединено 172 территориальные общины по всей территории Украины<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> С.В. Янковський, *Децентралізація влади – перспективи розвитку громад*, 28 вересня 2015 р., [http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41](http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41).

<sup>9</sup> *Децентралізація влади*, <http://decentralization.gov.ua/>.

<sup>10</sup> С. Мороз, *Децентралізація влади «знизу догори»: досягнення і перспективи*, [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA008687](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008687).

<sup>11</sup> *Децентралізація влади*, <http://decentralization.gov.ua/>.

## **4. Качественная оценка децентрализации**

Децентрализация, как уже было сказано, это жизненно важный для демократизации и реформирования политической системы Украины вопрос. Но этот процесс, учитывая общественно-политическое состояние в Украине, неоднозначен. Поэтому нужно сделать качественную оценку процессов децентрализации в Украине, определить ее преимущества и недостатки.

Преимущества децентрализации:

1. Демократизация общественно-политического строя в Украине.
2. Реальная передача значительных полномочий на местный уровень, возможности местной общине самостоятельно решать вопросы местного значения.
3. Более эффективная и сбалансированная система удерживаний и противовесов, создание условий, в которых намного сложнее узурпировать власть в государстве.
4. Рост уровня легитимности политической власти.
5. Укрепление политической стабильности в нашем государстве, что очень важно в контексте конфликта на Востоке Украины.
6. Повышение имиджа Украины на международной арене и, как следствие, увеличение международной помощи нашему государству.
7. Более эффективное распределение и использование общественных ресурсов.
8. Улучшение качества оказанных услуг на местном уровне.
9. Стимулирование активности граждан в условиях, когда от их собственных действий будет зависеть их благосостояние.
10. Учет интересов местных общин при осуществлении самоуправления.
11. Более ответственная деятельность местных органов власти поскольку они ответственны в первую очередь перед местной общиной, а также – перед государственной властью.

Недостатки и угрозы децентрализации:

1. Послабление центральной власти является сомнительным, учитывая наличие необъявленной войны с Российской Федерацией. В условиях военного конфликта власть, как правило, должна быть сильной и единой, чтобы иметь возможность мобилизовывать ресурсы для борьбы с врагом. Децентрализация, наоборот, предусматривает ослабление

центральной власти, передача части своих полномочий на местный уровень.

2. Проблема готовности местных общин брать на себя ответственность за самостоятельное управление местными делами. Тоталитарное коммунистическое прошлое, одной из особенностей которого было патерналистское отношение граждан к власти, может негативно отразиться на возможностях эффективного местного самоуправления.
3. Осуществление управления в собственных интересах местными элитами.
4. Содействие сепаратистским тенденциям в некоторых регионах Украины.
5. Превращение местных руководителей на так называемых «местных князьков».
6. Злоупотребление и коррупция на местном уровне.
7. Низкий уровень компетентности органов местного самоуправления.  
Следует учесть тот факт, что препятствия и угрозы, которые стоят на пути децентрализации – это удобный повод для власти не спешить с реализацией реформы местного самоуправления. По этому поводу украинские аналитики утверждают: «Ощутимым подспорьем для властей, безусловно, является конфликт на востоке страны. Угрозу его распространения на другие территории неминуемо будут использовать как аргумент о несвоевременности и необходимости приостановки децентрализации, убеждающий общественность отказаться от этой цели. И если эта точка зрения в будущем станет одним из ключевых элементов политики центральной власти, можно будет говорить об угрозе новых разрушительных конфликтов в Украине между центром и регионами»<sup>12</sup>.

## 5. Заключение

Подытоживая, стоит отметить, что децентрализация является жизненно необходимой для нашего государства, ведь только в условиях ее успешного проведения возможно эффективное демократическое управление в интересах общин. Это будет способствовать демократизации

---

<sup>12</sup> А. Ермолаев, Ю.Надтока, С. Денисенко, О. Маркеева, В. Романова, *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине*, <http://newukraineinstitute.org/new/560>.

политической системы Украины и росту уровня доверия к ней со стороны международного содружества.

В то же время сложная общественно-политическая ситуация в стране, нехватка опыта демократического управления, остатки тоталитарного сознания и культуры не позволяют достоверно спрогнозировать эффективность и перспективы реформы органов местного самоуправления. Поэтому лишь время сможет показать, какие последствия будет иметь децентрализация относительно развития украинского государства. В этом плане нужно понимать, что нельзя ни чрезмерно форсировать процессы децентрализации, ни откладывать их реализацию. На наше убеждения, главной целью власти должно стать улучшения качества преобразований, что может стать залогом успешной децентрализации и демократизации в Украине.

## Література

1. *Децентралізація влади*, <http://decentralization.gov.ua/>.
2. Ермолаев А., Надтока Ю., Денисенко С., Маркеева О., Романова В., *Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине*, <http://newukraineinstitute.org/new/560>.
3. Мороз С. *Децентралізація влади «знизу догори»: досягнення і перспективи*, [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA008687](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008687).
4. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади)*, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
5. Янковський С.В., *Децентралізація влади – перспективи розвитку громад*, 28 вересня 2015 р., [http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41](http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27563:2015-09-28-07-34-20&catid=189:2010-02-15-10-41-41).

Николай Бучин

Национальный университет «Львовская политехника»