

Щебетун Ірина Степанівна,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

Гусар Валерія Василівна,

*здобувачка вищої освіти другого курсу
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

***Анотація.** У статті досліджено нормативно-правову базу міжнародного та національного рівнів, що регулює питання організації діяльності місцевого самоврядування. Проаналізовано різні підходи науковців щодо визначення поняття «децентралізація». Розглянуто Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що передбачає удосконалення місцевого самоврядування в державі. Охарактеризовано процес об'єднання та співробітництва територіальних громад, що регулюється відповідними законами. Досліджено практику зарубіжних країн з питань існування муніципальної влади та виявлено тенденцію щодо укрупнення територіальних громад у багатьох європейських державах. Насамкінець визначено позитивні аспекти реформування місцевого самоврядування в Україні та виокремлено певні проблеми, усунення яких стане поштовхом до подальшого розвитку й удосконалення місцевого самоврядування в державі.*

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, фінансова самостійність, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Реформування місцевого самоврядування в Україні залишається одним із пріоритетних напрямків державної політики. Цей процес є доволі складним, оскільки включає в себе декілька основних етапів, що мають на меті удосконалення системи управління на місцях. У 2014 році після схвалення урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні доволі потужно розпочався наступний етап реформи місцевого самоврядування - децентралізація. Питання, висвітлені в статті, традиційно перебувають у полі зору вітчизняних правознавців і практиків з питань місцевого самоврядування, проте існують різні підходи науковців щодо конституційної моделі місцевого самоврядування та «автономії» муніципальної влади, питання напрямів конституційного реформування залишаються дискусійними, що свідчить про актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам місцевого самоврядування, проблемам децентралізації свого часу приділяли увагу чимало науковців, серед яких варто виокремити В. Авер'янова, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В. Вакуленко, В.П. Гробову, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, П.М. Любченка, М.О. Пухтинського, Ю.С. Шемшученка та інших, утім відсутність єдиного підходу до вирішення певних питань потребує подальших наукових розробок та уточнення/зміни положень чинного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямів подальшого удосконалення організації та діяльності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України стало значною подією у нормативному регулюванні місцевого самоврядування, а прийнятий 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є основним актом правового регулювання його здійснення, проте система місцевого самоврядування, передбачена цим Законом,

залишалась «похідною» від системи державного управління, що певною мірою пояснює заклики щодо її реформування як інструменту здійснення децентралізації влади.

Питання організації місцевого самоврядування нерідко вважаються одними зі найскладніших напрямків державної політики, однак без узгодженої системи організації влади на місцях сьогодні не може функціонувати жодна правова, демократична держава.

Наразі існує доволі широкий перелік нормативно-правових актів національного та міжнародного значення, які регулюють питання організації та діяльності місцевого самоврядування. До них, зокрема, належить Конституція України, що містить окремий розділ, присвячений загальним положенням про місцеве самоврядування, спеціальний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який вважається основним нормативно-правовим актом, що регламентує питання організації та функціонування влади на місцях, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» тощо.

Окрім нормативно-правових актів національного рівня існують й документи міжнародного значення. Серед них особливе місце займає Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята 15 жовтня 1985 року та ратифікована Україною 15 липня 1997 року. Основною ідеєю хартії вважається децентралізація влади та вирішення конкретних завдань на місцях (принцип субсидіарності), відповідно до яких влада першочергово повинна враховувати інтереси громадян.

Для належного виконання цього принципу держава має вирішувати лише певні конкретні питання, які неможливо виконати на місцевому рівні, оскільки пріоритет надається саме органам місцевого самоврядування. Визнання принципу субсидіарності певним чином накладає обов'язок на державу щодо створення належних умов для розвитку цього важливого інституту демократії, зокрема забезпечення його прав, у тому числі й прав та свобод особи. Так,

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [1].

Реформа децентралізації викликала велику зацікавленість як у суспільстві, так і в науковому середовищі, оскільки вона є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, проте існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація».

Так, К. Линьов розглядає її як «процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування» [2].

В юридичній енциклопедії міститься наступне визначення: «це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру» [3, с. 168].

Децентралізація – це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищестоящих [4].

На думку Р. Колишко під децентралізацією слід розуміти перерозподіл повноважень та компетенції між центральними та місцевими рівнями публічної влади, з наданням пріоритетності останньому [5, с. 6].

І. Коваленко та Л. Решетник наголошують на тому, що децентралізація – це процес передачі управлінської самостійності місцевим органам. За словами дослідників, для успішного впровадження реформи необхідна активна діяльність центральних державних органів, що передбачає створення нових нормативно-правових актів, а саме законів, що регулюватимуть конкретні питання здійснення реформи децентралізації [6, с. 7].

М. Баймуратов називає децентралізацію політичною ідеєю, яка передбачає передачу автономії субнаціональним органам влади, що спричиняє настання економічної автономії [7, с. 17].

Іншими словами, децентралізація - це передача повноважень і обов'язків з прийняття рішень із центру в інші, менш значущі організації при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру, тобто процес розподілу влади із центру на регіони та зміцнення місцевого самоврядування за рахунок отримання частини повноважень від центральної влади [8]. Вона відображає характер відносин між керівниками різних рівнів в системі управління і як нова якість управління дозволяє очікувати позитивного результату.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, носії місцевого самоврядування, тобто громади, потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Найбільш складним та проблемним є питання співвідношення конституційно-правових засад місцевого самоврядування з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, які суперечать одне одному, при тому, що наша держава зобов'язалась реалізувати її положення.

Після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році було передбачено внесення змін до Конституції України, які мали б вирішити головні питання щодо інституційних перетворень на районному та обласному рівні, зокрема, створення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій, визначення чітких меж адміністративно-територіальних одиниць тощо, що базується на проблемах існування чинної сьогодні системи місцевого самоврядування, яка є багаторівневою, і, крім базового рівня територіальних

громад, існує субрегіональний (районний рівень) та регіональний рівень (обласний рівень).

Після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування. Зокрема, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року передбачений порядок об'єднання територіальних громад із зазначенням основних умов, за якими може створюватися такого роду об'єднання, визначено засади регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [9]. Закон передбачає державну, зокрема інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Важливим є те, що внаслідок об'єднання територіальних громад, був запроваджений інститут старост. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що староста - посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, сприяє жителям у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування, бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища та здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [9].

У цілому, з огляду на існуючу практику зарубіжних держав з питань існування муніципальної влади у багатьох європейських країнах простежується тенденція щодо укрупнення територіальних громад, шляхом їх об'єднання між собою, внаслідок чого відбувається певне посилення місцевого рівня управління.

Наприклад, в Італії передбачене певне фінансове заохочення для об'єднання комун, в яких чисельність населення складає менше 5 тисяч мешканців. Яскравим прикладом є Швеція, де внаслідок реформи число комун скоротилося майже втричі. У Бельгії до початку реформування існувало 2359 комун, в той час як після здійснення реформ їх кількість зменшилась до 589 [10].

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року чітко визначено, що співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [11].

До переліку вищезазначених нормативно-правових актів, слід також віднести Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, положеннями якого визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [12].

Окрім цього, Верховною Радою України була прийнята Постанова «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою сьогодні в державі налічується 136 районів, решта, які існували до цього, були ліквідовані [13].

Сьогодні можна з упевненістю констатувати, реформа децентралізації має позитивні наслідки, зокрема, розширення владних повноважень органів місцевого самоврядування, право на прямі міжбюджетні відносини, розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, запровадження інфраструктурної субвенції, значне зростання зацікавленості міжнародних донорів щодо надання грантової підтримки новоствореним громадам та інші.

Втім, не варто замовчувати і про певні проблеми та суперечності.

У рамках реформи децентралізації, яку розпочато 2014 р. і яка передбачає, зокрема, формування громад як базової одиниці самоврядування, збільшення їх ресурсної та фінансової бази, надання їм нових повноважень, зміст цього процесу як чинника імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування суттєво переглядається, але для запровадження нової системи демократичного урядування на основі публічної влади, яка є найбільш наближеною до людини, потрібні зміни до Конституції України щодо закріплення принципу субсидіарності на конституційному рівні.

Вагомою проблемою впровадження реформи децентралізації залишається неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, функціями та повноваженнями між місцевими радами об'єднаної територіальної громади та районними державними адміністраціями й районними радами.

Багато років поспіль фахівці неодноразово звертали увагу на низький рівень підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування і для новостворених об'єднаних територіальних громад ця проблема продовжує залишатися актуальною: «Низька якість кадрового складу зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам органів місцевого самоврядування конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [14].

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що реформа децентралізації суттєво збільшила повноваження і фінансові можливості органів місцевого самоврядування, розширила і підвищила їхню спроможність вирішувати основні питання соціально-економічного розвитку громад, надавати якісні послуги їх жителям.

Удосконалення чинних нормативно-правових актів та прийняття нових законів стало підґрунтям для формування потужних територіальних громад сіл, селищ, міст, які спроможні вирішувати важливі питання на місцях.

Фінансова децентралізація надала самостійність органам місцевого самоврядування розпоряджатися коштами на власний розсуд і, як наслідок запровадження бюджетної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад, значно зміцнили місцеві бюджети.

У цій статті виявлено та проаналізовано окремі проблеми, підготовлені пропозиції щодо їх подолання, що може стати підґрунтям як для усунення наявних прогалин чинного законодавства, так і подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. / К. О. Линьов Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. К., 2001. 20 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю.С.Шемчушенко та ін.] К.: «Укр.енцикл.» Т.2: Д-Й. 1999. 744 с.
4. Основні поняття в теорій і практиці організації. Короткий курс лекцій з дисципліни «Економіка і управління на підприємстві» URL: https://studme.com.ua/17190512/ekonomika/osnovnye_ponyatiea_terr_praktike_organizatsii.htm.
5. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. кандид. юрид. наук. Київ, 2003. 16 с.

6. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). *Історико-правовий часопис*. 2016. №1 (7). С. 96-100. URL: file:///C:/Users/lerag/Downloads/ipch_2016_1_20.pdf.
7. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. №12. С. 14-17. URL: file:///C:/Users/lerag/Downloads/viche_2015_12_6.pdf.
8. Децентралізація URL: <http://bankspravka.ru/bankovskiy-slovar/detsentralizatsiya.html>.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
10. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*, 3(4), 28-35. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/148/148>.
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
13. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
14. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>.

References:

1. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Lynov K. O. Tsentralizatsiia, detsentralizatsiia ta neliniinist u derzhavnomu upravlinni: avtoref. dys. kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnia: 25.00.01. / K. O. Lynov Nats. akadem. derzh. upr. pry Prez. Ukr. K., 2001. 20 s.

3. Iurydychna entsyklopediia: V 6 t. / [pedkol.: Yu.S.Shemchushenko ta in.] K.: «Ukr.entsykl.» T.2: D-Y. 1999. 744 s.
4. Osnovni poniattia v teorii i praktytsi orhanizatsii. Korotkyi kurs leksii z dystsypliny «Ekonomika i upravlinnia na pidpryiemstvi» URL: https://studme.com.ua/17190512/ekonomika/osnovnye_ponyatie_terr_praktike_organizatsii.htm.
5. Kolyshko R.A. Detsentralizatsiia publichnoi vlady v unitarnii derzhavi: avtoref. dys. kandyd. yuryd. nauk. Kyiv, 2003. 16 s.
6. Kovalenko I., Reshetnyk L. Vyznachennia poniattia detsentralizatsii ta yii vprovadzhennia v Ukraini (okremi teoretychni aspekty). Istoryko-pravovyi chasopys. 2016. №1 (7). S. 96-100. URL: file:///C:/Users/lerag/Downloads/ipch_2016_1_20.pdf.
7. Baimuratov M. Detsentralizatsiia ta kompetentsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Viche. 2015. №12. S. 14-17. URL: file:///C:/Users/lerag/Downloads/viche_2015_12_6.pdf.
8. Detsentralizatsiia URL: <http://bankspravka.ru/bankovskiy-slovar/detsentralizatsiya.html>.
9. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
10. Kvitka S.A. Pryntsyp subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsii v Ukraini. Aspekty publichnoho upravlinnia, 3(4), 28-35. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/148/148>.
11. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
12. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02. 2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
13. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
14. Zhuk V. Napriamy rozvytku ta zmitsnennia upravlinskoho potentsialu orhaniv mistsevoi vlady. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>.

Iryna Stepanivna Schebetun,

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional,
International and Criminal Law*

Valeria Vasylivna Husar,

a second year Student of higher education

Vasyl' Stus Donetsk National University

DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Annotation. *The article examines the laws and legal norms which regulate the organization of local self-government activities, in particular Chapter XI of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" dated May 21, 1997, which is determined by the main act of legal regulation of the most important issues of local self-government in the state, Law of Ukraine "On service in local self-government institutions", Law of Ukraine "On the status of deputies of local councils", Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities", Law of Ukraine "On cooperation of territorial communities" and Law of Ukraine "On principles of state regional policy". It was determined that, in addition to national legislation regulating important issues of local self-government, an important place is given to the documents of international importance. In particular, the European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985, which occupies an important place among these normative legal acts, and is based on the principle of subsidiarity, which provides for the resolution of specific tasks by local authorities. The various approaches of scientists to the definition of the concept of "decentralization" were analyzed and their opinion was presented, according to which decentralization should be considered as a process during which independent units, carriers of local self-government, communities, are formed within the framework of a centralized state. The relationship between the constitutional and legal foundations of local self-government and the provisions of the European Charter of Local Self-Government is outlined. The Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, which was approved in 2014 and actually became the document that initiated the process of reforming local self-government in Ukraine, was considered. The concept envisages solving the main issues related to institutional transformations at the district and oblast level, in particular, the creation of executive bodies of regional and*

district councils, reorganization of local state administrations, definition of clear boundaries of administrative-territorial units, etc. The process of unification of territorial communities is characterized, which is regulated by the relevant Law of Ukraine "On the Voluntary Unification of Territorial Communities", which provides for the procedure for unification of territorial communities, specifying the main conditions under which such an association can be created. The Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" was analyzed, in which a clear definition of the category "cooperation of territorial communities" was given. The practice of foreign countries on the issue of the existence of municipal authorities has been studied, and a tendency towards consolidation of territorial communities in many European states has been revealed. Finally, the positive aspects of the reform of local self-government in Ukraine are identified and certain problems are identified, the elimination of which will be an impetus for the further development and improvement of local self-government in the state.

Key words: local self-government, territorial organization of power, decentralization, financial independence, territorial community.