

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

### DECENTRALIZATION IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: STATE, PROBLEMS, PROSPECTS

Лучко М.О.,  
аспірант кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу стану децентралізації у сфері місцевого самоврядування. Запропоновані шляхи для вдосконалення децентралізації у сфері місцевого самоврядування. Проаналізовані проблеми та недоліки місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, децентралізація місцевого самоврядування, Конституція.

Статья посвящена анализу состояния децентрализации в сфере местного самоуправления. Предложены пути для усовершенствования децентрализации в сфере местного самоуправления. Проанализированы проблемы и недостатки местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, децентрализация местного самоуправления, Конституция.

The article is devoted to the analysis of the state of decentralization in the sphere of local self-government. Ways for improving decentralization in the sphere of local self-government are proposed. The problems and shortcomings of local self-government in Ukraine are analyzed.

**Key words:** decentralization, local self-government, decentralization of local self-government, Constitution.

**Постановка проблеми.** Розвиток і становлення інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах має важливе значення для всебічного розвитку країни та для гідного життя народу. В Україні протягом періоду незалежності постійно декларувалася прихильність ідеї розвитку місцевого самоврядування, однак пріоритетною залишалася політика централізації, що посилювало відсторонення людини від органів влади, зростання недовіри населення, загострення проблем у сфері публічного управління. Органи виконавчої влади обґрунтовували таку політику неспроможністю місцевого самоврядування виконувати власні функції. Для переважної більшості органів місцевого самоврядування було притаманним: а) недостатність бюджетних ресурсів для розвитку територіальних громад; б) економічна неспроможність органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження; в) відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, неефективне використання земельних ресурсів, комунальної власності; г) відстороненість місцевого самоврядування від населення; закритість та непрозорість діяльності органів та посадових осіб; г) брак навичок безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення та ін.

**Актуальність теми дослідження** зумовлена проблемами у сфері місцевого самоврядування, що накопичувалися десятиліттями й потребували свого невідкладного вирішення. Систему публічного управління в Україні в цілому та на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно

кардинально оновлювати. Термінового вирішення вимагають проблеми нормативно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Найбільш кричущими серед проблем є: а) відсутність законодавчого регулювання адміністративно-територіального устрою, комунальної власності; б) централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів; в) дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; г) відсутність власних виконавчих органів у обласних та районних радах, що не відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** Істотним є факт, що місцеве самоврядування є предметом вивчення великої кількості галузевих наук. Заслужують на увагу наукові дослідження історико-правових, загально-теоретичних, конституційно-правових, управлінських аспектів місцевого самоврядування. Питання децентралізації публічної влади у сфері місцевого самоврядування вивчали такі вітчизняні вчені, як М.О. Баймуратов [1], В.І. Борденюк [2], О.М. Бориславська [3], П.М. Любченко [5], О.В. Скрипнюк [6], але складність та багатогранність проблематики вимагає поглиблення досліджень у цій сфері.

**Метою статті** є дослідження проблем правового регулювання децентралізації публічної влади у сфері місцевого самоврядування.

**Викладення основного матеріалу.** Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка і стала стартом

реформи децентралізації. Ця Концепція визначила напрями, механізми, строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Впровадження реформи в Україні було розпочато наприкінці 2014 року із фінансової децентралізації. Були прийняті зміни до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України, якими органам місцевого самоврядування передані додаткові бюджетні повноваження та закріплено стабільні джерела доходів для їх реалізації. Зокрема, відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади, які створені згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад, отримують повноваження і ресурси, як у міст обласного значення. Ці зміни створили основу фінансової заінтересованості територіальних громад у добровільному об'єднанні. Протягом трьох років з початку реформи децентралізації доходи місцевих бюджетів України зросли на 102,1 млрд грн, або в 2,5 раза – з 68,6 млрд грн у 2014 році до 170,7 млрд грн у 2017 році (план на 2017 рік – 170,7 млрд грн, очікуване виконання – 190 млрд грн). Результатом реформи є істотне поліпшення фінансового стану місцевого самоврядування.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII став фактично головним інструментом реформи, оскільки в ньому були закріплені основні умови та порядок добровільного об'єднання територіальних громад. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, якою визначено механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Для удосконалення процедури об'єднання територіальних громад і організації проведення виборів було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 №676. Також було прийнято низку законів, які врегульовують певні аспекти становлення та діяльності об'єднаних територіальних громад та розширюють повноваження органів місцевого самоврядування, а саме Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 №837-VIII та Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» від 25.12.2015 №925-VIII.

На початок 2017 року вже було створено 366 об'єднаних територіальних громад, а до кінця 2017 року очікується збільшення об'єднаних територіальних громад до 665, де проживають майже 5,7 млн жителів. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. В об'єднаних територіальних громадах запроваджено інститут старост, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. Нині обрано вже більше 600 старост, ще більше 1,7 тисячі осіб виконують обов'язки старост.

Важливе значення для реформи місцевого самоврядування має Закон України «Про співробітництво територіальних громад», ним створено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та перероблення сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2017 року вже реалізуються 104 договори про співробітництво територіальних громад, учасниками яких є близько 490 громад.

Щороку зростає державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури територій відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики». За останні роки в результаті реформи державна підтримка зросла у 30 разів: з 0,5 млрд у 2014 до 14,9 млрд грн у 2017 році. Практично у більшості областей були прийняті рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які, зокрема, допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року була схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Відповідно до положень названої Стратегії метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Децентралізація публічної влади здійснюється у різних галузях та сферах суспільного життя країни. У міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади створено робочі групи з метою розроблення дорожніх карт реформування відповідних галузей та сфер, планів заходів із реалізації відповідних реформ. Головним напрямом їх роботи є напрацювання законопроектів для формування правового поля реформи публічного управління, яке здійснюється і органами виконавчої влади, і органами місцевого самоврядування. Варто звернути увагу, що в Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні згадується і принцип децентралізації влади

і принцип субсидіарності. При цьому встановлено, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має здійснюватися на засадах децентралізації влади, а розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності.

Сутність принципу субсидіарності розкривається у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій закріплено, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Децентралізація публічної влади є одним із пріоритетних напрямів роботи парламенту. Уже прийняті та набули чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 №834-VIII; Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 № 835-VIII; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 №888-VIII. Цими актами передано органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нові містобудівні повноваження отримали більше 80 міст та об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 №320-VIII.

Об'єднані територіальні громади відповідно до положень Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 05 вересня 2017 року отримують додаткові функції управління освітою. До моменту створення об'єднаних територіальних громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в ре-

лізації другорядних завдань для забезпечення шкіл.

Ради об'єднаних територіальних громад отримали повноваження щодо реалізації державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; планування та забезпечення розвитку мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти. Вони мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідувати їх, закріплювати закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування, здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, зокрема, у сфері управління освітою. Органам місцевого самоврядування об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах. Однак для більшості громад серйозним викликом є їх інституційна слабкість.

Значним навантаженням для органів місцевого самоврядування та центрів надання адміністративних послуг, які вони створили, стало передача їм нових повноважень щодо надання адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади. Наразі не в усіх органах влади передані послуги надаються через центри надання адміністративних послуг. Крім підготовки персоналу, відповідно до кваліфікаційних вимог потрібно було сформувати необхідну матеріально-технічну базу – комп'ютери, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, систему електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо.

Для успішного продовження децентралізації публічної влади необхідна подальша комплексна та системна робота на всіх рівнях влади. До кінця 2017 року очікується прийняття важливих законів, зокрема:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування», який має забезпечити рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищити престижність служби в органах місцевого самоврядування, мотивацію місцевих службовців до власного професійного росту та розвитку територіальних громад;

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який має визначити засади адміністративно-територіального устрою України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адмі-



ністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

- «Про міські агломерації», який визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, зокрема об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, а також форми підтримки державою міських агломерацій;

- щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад, що стане важливою складовою реалізації принципу повсюдності;

- щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні з метою усунення наявних недоліків регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель;

- щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- щодо децентралізації повноважень у сфері охорони здоров'я;

- щодо децентралізації публічної влади в інших сферах суспільного життя.

У звіті про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році (затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 104-р.) значна увага приділяється питанням децентралізації публічної влади у різних сферах, зокрема, щодо реалізації рішень про децентралізацію та передачу на місця разом із відповідним фінансовим забезпеченням повноважень із надання найбільш затребуваних громадянами та підприємцями адміністративних послуг, децентралізація повноважень у сфері освітніх, соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад, осучаснення місцевих культурних закладів у межах децентралізації, дерегуляції та децентралізації сфери фізичної культури і спорту, децентралізація системи безоплатної правової допомоги й переорієнтація її з надання правової допомоги окремим фізичним особам на посилення правової спроможності та правових можливостей територіальних громад.

Для подальшого динамічного просування на шляху реформ необхідні зміни до Конституції України, зокрема, потрібно оновити конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою, закріпити за обласними та районними радами право утворення власних виконавчих органів, реорганізувати місцеві державні адміністрації в органи контролю-наглядового типу, посилити організаційні та матеріально-фінансові гарантії місцевого самоврядування. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів у складі Конституційної комісії проект змін до Конституції щодо децентралізації публічної влади було розроблено та передано Президенту України. Запропоновані зміни отримали високу оцінку Венеційської комісії. Однак, подані Президентом України зміни до Конституції України щодо децентралізації в результаті політичного про-

тистояння до цього часу парламентом не схвалено. Тому децентралізація публічної влади нині здійснюється в межах чинних норм Основного Закону.

Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадій Зубко наголошує, що децентралізація – це не тільки збільшення місцевих бюджетів, а й мотивація місцевого самоврядування до залучення інвестицій для розвитку громад, впровадження інфраструктурних проектів. Реформи, які впроваджуються в країні, – це своєрідна 3D модель. Адже реформа будь-якої галузі – медичної, освітньої, соціальної сфери – опускається на рівень громади, які зараз теж проходять етап трансформації. Кожна реформа має бути верифікована саме на рівні громад [4].

У процесі реформи виникає декілька проблем, серед яких головними можна назвати такі: а) фрагментарність та непослідовність нормативного забезпечення децентралізації влади; б) складність та різноплановість реформи, яка вимагає посиленої координації дій не лише в системі органів виконавчої влади, а й уряду та парламенту, активної участі всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування; в) брак підготовленого персоналу відповідно до кваліфікаційних вимог; г) недостатність матеріально-технічної бази (комп'ютери, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, система електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо).

Американський аналітик Джеймс Шуровський зазначає: «Сила децентралізації полягає в тому, що, з одного боку, вона заохочує незалежність і спеціалізацію, а з іншого – дозволяє людям координувати свої дії і вирішувати складні проблеми. Істотний недолік децентралізованої системи – відсутність гарантій того, що цінна інформація, отримана в одній частині системи, стане загальним надбанням. Децентралізована система може дати розумні результати, тільки, якщо існує механізм агрегування інформації, що надходить від усіх учасників системи [7].

**Висновок.** Самоорганізація населення і суспільства належить до ключових чинників, без яких розбудова сучасної демократичної правової держави є неможливою. Інститут місцевого самоврядування створює умови для поєднання інтересів держави, суспільства й особистості. Це абсолютно точно відповідає ідеї сучасної демократичної і правової держави, в якій вищою цінністю є людина, її права та свободи. Саме така система публічного управління здатна вирішувати основні завдання не лише територіальної громади, а й суспільства в цілому. Незважаючи на існуючі недоліки, реформа децентралізації публічної влади демонструє позитивні результати. У 2015–2016 роках було закладено правову основу, яка відкриває перед територіальними громадами перспективу і колосальні можливості. Органам місцевого самоврядування передаються повноваження та фінансові ресурси, а в результаті об'єднання у територіальних громад з'являється більше можливостей для залучення коштів на енергоефективні заходи, модернізацію

інфраструктури та створення додаткових робочих місць. Децентралізація створює основу економічної зацікавленості розвитку територіальних громад. Результатом децентралізації влади мають бути: відбудовані дитсадки, школи, центри надання адміністративних послуг, що ефективно функціонують, медичні заклади, центри безпеки громадян, спортивна та культурна інфраструктура.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. С. 272–275.
2. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С. 21–25.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. / Бориславська О.М., Завєруха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. 212 с.
4. Зубко Г. МВФ уперше зацікавився реформою децентралізації в Україні. URL: <https://ua.censor.net.ua/n458220>
5. Любченко П.М. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 7 квітня 2017 р. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 56–59
6. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. 2015. № 12. С. 22–24. URL: [www.viche.info](http://www.viche.info)
7. Шуровьески Джеймс. МУДРОСТЬ ТОЛПЫ Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум влияет на бизнес, экономику, общество и государство URL: [https://hub.kyivstar.ua/wp-content/uploads/2015/05/Wisdom\\_of\\_crowds.pdf](https://hub.kyivstar.ua/wp-content/uploads/2015/05/Wisdom_of_crowds.pdf)