

**Баранов С. О.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Анотація.** У статті розглянуто основні сучасні проблеми децентралізації публічної влади в Україні, надано аналіз стану реформування територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а також запропоновано напрями можливого вирішення проблем у цій сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, децентралізація публічної влади, місцеве самоврядування, окремі територіальні громади, правове регулювання, регіональна політика, ради територіальних громад, реформування, нормативний акт.

**Постановка проблеми.** Особливе місце в Україні серед сучасних досліджень учених-адміністративістів посідає пошук шляхів удосконалення існуючої системи публічного управління та адміністрування державою. Одним із напрямів такого нового підходу є залучення широких мас населення, що об'єднані в окремі територіальні громади, до участі в публічному управлінні.

На думку науковців, одним з ефективних інструментів реалізації такої ідеї є подальший розвиток місцевого самоврядування шляхом проведення реформи децентралізації державного управління.

**Мета статті** полягає в науково-теоретичному аналізі стану правового регулювання децентралізації державної влади, у виокремленні його основних проблем та виробленні шляхів прискорення процесу реформування.

**Стан дослідження проблеми.** У сфері наукових пошуків загальні проблеми розвитку громадянського суспільства досить широко представлені в дослідженнях і публікаціях соціологів, політологів, юристів та інших фахівців. Варто зазначити, що питання децентралізації публічної влади було предметом дослідження багатьох зарубіжних учених: Х. Вольмана, Ф. Тудора, Х. Фрежа, Р. Ебеля, Х. Зоу та інших. Серед вітчизняних дослідників варто назвати В.Б. Авер'янова, А.Б. Бондаренка, І.В. Гнидюка, Ю.І. Гороховську, І.А. Грицяка, О.В. Зайчука, М.І. Корнієнка, Ю.Б. Ключковського, І.Б. Коліушка, В.В. Кравченка, П.П. Любченка, А.С. Матвієнка, О.Ф. Скакун, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, І.В. Ярошенка.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні децентралізацію влади в Україні визначено як одну з пріоритетних реформ, яка передбачає створення ефективної системи організації й управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні. Проблеми, пов'язані з функціонуванням чинного адміністративно-територіального устрою України та самої системи місцевого самоврядування, останнім часом стали очевидними. Недоліки правового регулювання призвели до дублювання й конкуренції повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Децентралізація діяльності органів місцевого самоврядування на цьому етапі вже вийшла за межі звичайного бажання покращити публічне управління та стала гострою необхідністю й передумовою виходу з кризи України. Адже децентралізація влади є ключовою основою механізму реалізації принципу народного суверенітету та однією з найбільш результативних форм розвитку демократії, що за збереження єдності держави та її інститутів дає змогу розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб і суспільних інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, та зменшити витрати держави й платників податків на утримання державного апарату.

Важливим складником будь-якого дослідження є чітке визначення категорійного апарату, тому вважаємо за доцільне сформулювати зміст самого поняття «децентралізація публічної влади».

В «Енциклопедії державного управління» за редакцією Ю.В. Ковбасюка надано таке визначення: «Децентралізація публічної влади – це самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей за збереження єдності в основному, суттєвому; виявляється в делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. На практиці виявляється як передавання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» [1, с. 167].

За визначенням, яке надається у «Вікіпедії», децентралізація означає процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною (переміщення влади від центрального міста на інші території) та функціональною (шляхом передання повноважень на прийняття рішень із головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів) [2].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» за редакцією В.Т. Бусела вказано: «Децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації» [3, с. 241].

Останнім часом термін «децентралізація» міцно закріпився в юридичному лексиконі представників як у галузі економічних і суспільних наук, так і всіх рівнів державного управління, хоча донедавна цьому поняттю передував термін «регіональна політика» [4, с. 19–22].

Цілоком закономірно, що тема децентралізації й розширення впливу населення на роботу влади стала провідною темою Революції гідності. Реформа місцевого самоврядування історично стала однією з найбільш очікуваних і затребуваних суспільством змін. Сьогодні в питання вибору моделі децентралізації істотно корективи вносять прецедент з анексією Криму з боку Росії та спроба формування квазидержавних утворень на базі самопроголошених ДНР і ЛНР. Як свідчать ці події, саме органи місцевого самоврядування можуть виявитися тією «слабкою ланкою», через яку може розгорнутися криза державності.

Водночас варто зазначити, що перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою великої кількості як розвинених держав, так і країн, що розвиваються.

На наше переконання, сучасний конституційний процес в Україні в питанні реформи місцевого самоврядування має передбачати не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції України, а й концептуальне осмислення базових засад децентралізації публічної влади.

Сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів окремих територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин в аналізованій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися в Україні ще в 2014 р. Тоді Кабінетом Міністрів України було розроблено та прийнято основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [5], на підставі якої підготовлено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [6]. Саме ці два нормативні акти дали старт реформі децентралізації влади в Україні.

Наступним кроком стало прийняття на початку 2015 р. Указу Президента України, який затвердив програмний документ – Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», одним із пунктів якої було проведення децентралізації влади та реформа державного управління [7].

Для реалізації положень із питань реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади, зазначених у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, необхідно було насамперед внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Основного Закону України мали вирішити насамперед питання утворення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, а також надати чітке визначення такої адміністративно-територіальної одиниці, як громада.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців та експертів проект змін до Конституції України було розроблено й передано на широке публічне обговорення. Варто зазначити, що запропоновані зміни в системі публічного адміністрування були підтримані суспільством і високо оцінені фахівцями Венеціанської комісії – дорадчого органу Ради Європи з питань конституційного права.

Однак політичні обставини, на жаль, не дали змогу Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції України щодо децентралізації, тому Кабінет Міністрів України в 2014 р. був вимушений розпочати реформу в межах дії норм чинного Основного Закону України.

Верховною Радою України впродовж 2014–2015 рр. були прийняті закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що дало змогу розпочати створення умов для фінансової децентралізації, яка становить основу незалежного функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих громад. Наслідком таких правових змін стало суттєве наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 192 млрд грн у 2017 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає, на кінець 2017 р. вона склала 51,2% (у 2015 р. – 45,6%) [8].

Прийняття й подальша реалізація норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] дала змогу почати процес формування спроможного базового рівня основи місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) та їх керівних органів. Станом на середину 2018 р. в Україні було створено 831 ОТГ, з яких 126 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3 796 колишніх місцевих рад із чисельністю населення понад 7 млн громадян. Законом також був запроваджений інститут старост ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. На сьогодні в системі ОТГ працюють уже 777 старост, ще майже 1,8 тис. осіб виконують обов'язки старост [8].

Упродовж останніх 3 років в Україні було прийнято пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг (реєстрації місця проживання, видачі паспортних документів, державної реєстрації юридичних і фізичних осіб – підприємців, об'єднань громадян, реєстрації актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо). Так, наприклад, прийняття й реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [9] створила ефективний механізм вирішення спільних проблем громад. Зараз у системі ОТГ реалізуються вже 223 договори про співробітництво, а загалом цим механізмом скористалися 956 громад [8].

Прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» [10] дало змогу ОТГ отримати державну підтримку розвитку інфраструктури громад, яка за час реформи зросла в 39 разів (у грошовому вимірі з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р.). 21 область прийняла рішення про створення агенції регіонального розвитку та центрів розвитку місцевого самоврядування [8].

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [11] створило правові умови для отримання нових містобудівних повноважень місцевими радами понад 100 міст, у тому числі 12 ОТГ, що загалом сприяло зростанню авторитету місцевих органів влади та збільшенню їхніх владних повноважень [8].

З огляду на наведене можна констатувати, що новостворена законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних суспільних проблем.

Однак, незважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів, спрямованих на проведення в Україні адміністративної та муніципальної реформ, окрім зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, змін у чисельності працівників наявних органів виконавчої влади та створення нових органів, що загалом призвело до збільшення видатків на їх утримання, реальне реформування системи державного управління й місцевого самоврядування не відбулося.

Проведене автором дослідження процесу децентралізації влади свідчить про наявність у країні досить значного кола різнопланових проблем (правових, організаційних, кадрових, фінансових тощо). Так, до проблемних питань місцевого самоврядування, що потребують нагального вирішення на сучасному етапі розвитку процесу децентралізації в Україні, варто віднести такі:

- необхідність чіткого визначення територіальної основи для повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні забезпечити належну якість і доступність публічних послуг, що дасть змогу створити необхідну територіально-ресурсну базу для цього;
- відсутність належного організаційно-правового забезпечення щодо створення гідних матеріальних, організаційних і фінансових умов для здійснення місцевим самоврядуванням власних та делегованих повноважень;
- відсутність чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності на різних рівнях існуючого адміністративно-територіального устрою;
- відсутність необхідної кількості сучасно підготовленого персоналу, який буде забезпечувати адміністрування в межах нових повноважень органів місцевого самоврядування та діяльності територіальних громад;
- необхідність запровадження ефективного механізму публічного контролю щодо дотримання в діяльності органів місцевого самоврядування засад Конституції та законів України.

З метою стабільного розвитку українського суспільства й ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад з оперттям на засади унітарності держави та цілісності її території. Варто досягнути оптимального співвідношення між децентралізацією та централізацією влади, забезпечити збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з огляду на їхні історичні, економічні, політичні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції [12].

Для подальшого успішного розвитку процесу децентралізації в Україні необхідно здійснити такі кроки:

1) завершити формування необхідної законодавчої бази шляхом прийняття важливих нормативних актів, зокрема, шляхом створення нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також прийняття законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад», «Щодо розши-

рення видів містобудівної документації на місцевому рівні», «Про міські агломерації», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування»;

2) провести необхідні організаційні заходи, які повинні передбачати такі дії:

- утворення нової структури адміністративно-територіального поділу України;
- формування відповідних органів місцевого самоврядування шляхом проведення місцевих виборів та формування їхніх виконавчих структур;
- проведення конкурсу на заповнення посад службовців до цих виконавчих органів місцевого самоврядування;
- створення на базі Національної академії управління при Президенті України та її регіональних структурних підрозділів факультетів та обласних центрів із підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;
- реалізацію інформаційно-освітніх і виховних заходів серед мешканців населених пунктів ОТГ із метою поожвавлення соціально-політичної активності територіальних громад, підвищення рівня правової культури населення, роз'яснення конституційних прав і свобод людини й громадянина, а також засобів їх захисту, повноважень органів публічної влади;
- розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги громадянам тощо.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що сьогодні процес децентралізації влади в Україні перебуває на стадії початкового розвитку. Тому, на нашу думку, для його позитивної реалізації вкрай необхідна загальна мобілізація та публічна підтримка не лише з боку всіх політичних сил, а й із боку всіх соціальних прошарків суспільства. Така консолідація позитивно вплине на розвиток місцевого самоврядування шляхом створення ефективного механізму функціонування територіальних громад, а також дасть нашій державі необхідний поштовх до справді якісних змін і перетворень на шляху до європейської інтеграції.

#### *Література:*

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. К.: Національна академія державного управління при Президенті України, 2011. Т. 8. 708 с.
2. Децентралізація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. 7-е вид. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Баранов С.О. Концептуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2017. № 1. С. 19–22.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
6. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p>.
7. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8. Моніторинг процесу децентралізації влади в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
10. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
12. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Проблеми економіки. 2015. № 4. С. 177–187.

**Баранов С. А. Современные проблемы правового регулирования процесса децентрализации власти в Украине и пути их решения**

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные концептуальные проблемы децентрализации публичной власти

в Украине, дан анализ состояния реформирования территориального устройства и системы местного самоуправления, а также предложены направления возможного решения проблем в данной сфере.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, децентрализация публичной власти, местное самоуправление, отдельные территориальные общины, правовое регулирование, региональная политика, советы территориальных общин, реформирование, нормативный акт.

**Baranov S. Current problems of legal regulation of the decentralization of the power in Ukraine and the ways of their solution**

**Summary.** The article deals with the main conceptual problems of the decentralization of public power in Ukraine, analyzes the state of reform of the territorial structure and the system of local self-government and proposes directions for the possible solution of problems in this area.

**Key words:** administrative-territorial system, decentralization of power, local self-government, separate territorial communities, legal regulation, regional policy, councils of territorial communities, reform, normative act.