

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.03>

**Владикін О.Н.**

*к.ю.н., адвокат,*

*старший викладач кафедри публічного права*

*факультету соціології і права*

*Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені*

*Ігоря Сікорського»*

**Саргсян К.Б.**

*студентка факультету соціології і права*

*Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені*

*Ігоря Сікорського»*

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЕТАП РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Вступ.** Однією з частин реформи місцевого самоврядування в Україні є створення на місцевому рівні об'єднаних територіальних громад, тобто добровільне об'єднання мешканців з міст, сіл чи селищ, які створюють новий адміністративний центр, що зумовлює необхідність створення відповідних правових умов щодо зміни та розподілу повноважень між відповідними частинами такого об'єднання та викликає відповідні дискусії у правовому колі. Крім того, не всі адміністративні одиниці охоплені такими планами, а також не обґрунтовано таку необхідність.

Міське самоврядування є однією з фундаментальних демократичних основ конституційного ладу України. Воно забезпечує стабільність і демократичність усієї системи владних інститутів. Принципово важливо, щоб держава забезпечувала підтримання ефективного функціонування місцевого самоврядування на основі принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини і громадянських прав і свобод, у тому числі шляхом створення ефективних і достатніх правових регуляторів.

Дослідженню проблем інституту місцевого самоврядування присвячено значну кількість робіт сучасних науковців, таких як:

М.М. Агарков, С.С. Алексєєв, І.Л. Брауде, О.Ю. Лялюк, С.Г. Серьогін, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, В.А. Григор'єв, І.В. Дробуш, І.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, А.М. Онупрієнко, М.О. Петришина, Г.В. Чапала та ін.

**Постановка проблеми.** Метою статті є виокремлення етапів реформування місцевого самоврядування в Україні; дослідження правових особливостей об'єднання територіальних громад, здійснення місцевого самоврядування у такій формі; порівняння з аналогічними положеннями зарубіжних країн; наукова обґрунтованість та практика здійснення такого об'єднання; виділення окремих проблем, що виникають під час реформування інституту місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** Реформа органів місцевого самоврядування в Україні відповідає загальноєвропейським тенденціям та здійснюється шляхом децентралізації владних повноважень, тобто передачі певних прав та обов'язків від держави, та передбачає, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед виборцями, перед державою, тобто ефективно виконують покладені на них функції. Метою децентралізації є формування ефективного місцевого самовря-

дування та територіальної організації влади для створення повноцінного життєвого середовища, тобто надання якісних та доступних публічних послуг, встановлення дієвих інститутів прямого народовладдя тощо.

На нашу думку, можна виділити такі етапи формування місцевого самоврядування в Україні.

Перший етап розпочався ще за часів УРСР – був прийнятий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (7 грудня 1990 р.) [1]. Закон є показником утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях та реалізацією державної влади разом з місцевим самоврядуванням.

Другим етапом розвитку місцевого самоврядування в Україні вважаємо прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], який досі є чинним, який прийшов на зміну вказаному вище закону.

Третім етапом розвитку є етап реформування шляхом здійснення децентралізації влади як частини загальної реформи місцевого самоврядування в Україні, що має на меті надання доступних і якісних публічних послуг, досягнення оптимального балансу повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Так, в Україні процес децентралізації розпочався з того, що Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 01.04.2014 року про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3]. В установленому порядку Кабінетові Міністрів України належало у тримісячний строк приступити до розробки та подання проекту плану заходів для реалізації Концепції.

Вказана Концепція визначає основні проблеми, які необхідно вирішити, зокрема, оновлення нормативних актів, що створили фінансові та правові основи діяльності місцевих органів влади. Була розроблена система місцевого самоврядування, що буде задовольняти сучасні потреби суспільства, збалансу-

вання державного та регіонального бюджетів малих територіальних громад.

В основу Концепції покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [4]. Згідно з її положеннями реформа місцевого самоврядування передбачає право місцевих органів влади регулювати і керувати конкретною територіальною одиницею в рамках Закону в інтересах місцевого населення, а також право місцевих органів влади на свободу асоціацій.

Після розпочинається третій етап, коли уряд все ж таки розробив систему нового законодавства, то до нього входили закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Таким чином розпочато фінансову децентралізацію.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено правові основи формування базового рівня місцевого самоврядування.

Відповідно до вказаного Закону громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Громади міст, сіл, селищ є суб'єктом місцевого самоврядування та основою їх функцій і повноважень. У порядку, який встановлений законом, територіальні громади можуть утворити єдині органи та обирати їх голів. Ті з них, що об'єдналися, мають право добровільного виходу. Члени, які входять до зазначених установ, також мають у розпорядженні право на ініціювання розгляду будь-якого питання, яке було внесене на розгляд до відання місцевого самоврядування у раді.

Наступний етап децентралізації відбувся у 2019–2020 роках. Результатом стало об'єднання багатьох малочисельних рад та здійснення більшості повноважень. Такий процес створює стійке підґрунтя для розвитку місцевого самоврядування, а також інших сфер (реформи у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторів), таким чином прискорюючи їх.

Як висновок можна виділити те, що Кабінет Міністрів України вже оголосив, що реформа набула успіхів у поставлених цілях: сформували нові спроможні громади; чітко визначили повноваження внутрішніх органів місцевого самоврядування, розмежували їхні повноваження та функції на різних рівнях контролю; форми місцевої демократії набули розвитку.

Президент України 13.12.2019 року зареєстрував у Верховній Раді України невідкладний законопроект № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [6], що спрямований на децентралізацію влади та оновлення конституційного регулювання здійснення місцевого самоврядування і організацію адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Пропоновані зміни зумовлюються істотними недоліками конституційно-правового регулювання питань місцевого самоврядування концептуального, системно-структурного та термінологічного характеру, що ускладнює чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, призводить до дублювання їхніх повноважень, негативно впливає на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини.

Потрібно зазначити, що реформа територіального устрою влади проводилась у європейських країнах значно раніше, що дає можливість нам звернутися до їхнього досвіду та проаналізувати відповідні наслідки.

Як зазначають Ю.В. Ковбасюк, М.К. Орлатий, у державах Європи впродовж 1952–1992 років загальна чисельність муніципалітетів суттєво, але поступово скорочувалась, у деяких країнах Європи майже вдвічі, таке скорочення відбувалося шляхом об'єднання громад [7, с. 190].

Для порівняння реформ пропонуємо дослідити Республіку Польща через схо-

жість у багатьох аспектах з Україною. Також у Польщі децентралізація органів місцевого самоврядування була проведена частково та перебуває у незавершеному стані. Якщо порівнювати параметри умов проведення реформи України і Польщі, то можна зазначити, що вихідні умови досить співмірні. Форма правління в Україні є парламентсько-президентською, на відміну від Польщі, яка є парламентською республікою. Це може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформи. Принципи проведення реформи територіального устрою та місцевого самоврядування в Польщі визначаються Європейською хартією місцевого самоврядування, а, як було зазначено вище, в Україні діє такий самий принцип. Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-територіальний устрій в Україні і Польщі практично ідентичний.

У Польщі початком реформування адміністративно-територіального устрою вважається прийняття 24 липня 1998 року Закону «Про впровадження базового триступеневого територіального поділу держави» [8], відповідно до якого з 1 січня 1999 року було запроваджено триступеневий територіальний поділ. Визначені три рівні адміністративно-територіального устрою: гміни, повіти (органи місцевого самоврядування), воєводства (органи регіонального самоврядування). Вони всі представлені органами територіального самоврядування. Цілісну систему публічної адміністрації сформувати в Польщі виявилось можливим через проведені реформи, що були засновані на широкій децентралізації.

Вважаємо, що структура адміністративно-територіального устрою в Україні і Польщі має схожу систему:

- 1) громада, що відповідає польському гміну;
- 2) район – повіт;
- 3) область – воєводство.

Основою самоврядування в Польщі є гміни. По суті гміни – це громади мешканців певної території. Керівництво гміни становлять: рада

гміни, що обирається на загальних виборах місцевого самоуправління, а також правління, що обирається радою гміни і здійснює виконавчу владу в гміні. На 2019 рік на території Польщі функціонувало 2477 гмін: 1537 сільських, 638 сільсько-міських та 302 міських (за загальної кількості міст 940, з них 66 – міст на правах повіту).

Отже, погоджуємося з думкою, що основними цілями адміністративно-територіальної реформи в Польщі були децентралізація влади з метою вдосконалення управління державою та територіями, створення територіальних суб'єктів публічного права, удосконалення регіонального управління, зміна системи публічних фінансів, зростання участі населення у публічному управлінні та пристосування територіальної структури країни до стандартів Європейського Союзу [9, с. 104].

Проблема територіального розподілу влади є актуальною і нині. Ефективний розвиток цієї системи в Україні передбачає вдосконалення та реформування адміністративного устрою для створення системи управління на місцях і системи місцевого самоврядування, яка повинна зміцнити політичне життя українського суспільства відповідно до міжнародних стандартів. Для того щоб реформування пройшло якомога успішніше, потрібно детально вивчити та проаналізувати досвід зарубіжних країн. Проблеми, з якими зіткнулась влада на шляху розробки цієї системи в європейських країнах, дуже схожі на ті, що нині відбуваються в Україні, саме тому дослідження є актуальним. Потрібно зазначити, що впровадження децентралізації в європейських країнах так чи інакше (особливо на початкових етапах) постійно зустрічало опір місцевих громад. Через це з боку центральної влади досить поширеним було використання примусу та нехтування думкою цих громад. Це почало змінюватись лише на початку ХХ сторіччя, але не кардинально.

Логічним етапом децентралізації є становлення місцевого самоврядування через самоорганізацію населення. Територіальні громади,

які формуються, насамперед мають бути спроможними – об'єднати населені пункти на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Добровільне об'єднання здійснюється за допомогою відповідних принципів, зазначених та затверджених державними органами, що прямо передбачено Європейською хартією як право на асоціації територіальних громад.

Набуття чинності в Україні Європейської хартії місцевого самоврядування сприяло залученню країни до рівня закордонних держав та заклало підґрунтя для подальшого розвитку. Основною метою створення хартії було введення єдиних міжнародних стандартів для регулювання діяльності та захисту органів місцевого самоврядування. Також передбачена адаптація на регіональному рівні відповідно до територіальних органів конкретної держави.

**Висновки.** Розкриття поняття «місцеве самоврядування» в умовах децентралізації спирається на теоретичний опис сукупності ознак, зв'язків і відносин, а також на цілісне уявлення про місцеве самоврядування як необхідний складник розвитку країни.

Важливість розгляду і порушення питання гідного забезпечення та реалізації законодавства у сфері місцевого самоврядування, належного виконання територіальними громадами своїх функцій зумовлюється закріпленням цього питання у Конституції України, низці законів та систематичним проведенням дослідження цього питання українськими правознавцями.

З огляду на те, що Україна визначила європейський шлях розвитку вона повинна працювати над підвищенням рівня життя громадян та соціально-економічним розвитком держави, яке можливе за умови подальшого реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. А також продовжувати формування демократичної моделі управління, яка орієнтована на вдосконалення та зміцнення громад та адміністративно-територіального устрою.

Вважаємо, що розвиток місцевого самоврядування став однією з основних тенденцій у державному управлінні Європейського Союзу. Однак, на відміну від громадянського суспільства та його інститутів, функціонування яких має не досить розвинену нормативно-правову базу, офіційний документ ЄС не має прямого відношення до поняття «розвиток територіальних спільнот», хоча деякі

аспекти методологічного підходу до його реалізації відображені побічно у програмі соціальної інтеграції. У документах щодо скорочення бідності також підкреслюється важливість самоорганізації нужденних, що є одним із найважливіших завдань у діяльності місцевих органів влади. Вказана тенденція є актуальною і нині та потребує подальшого наукового дослідження.

### Анотація

У статті розглядаються питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; проблеми, які потребують розв'язання. Визначаються основні завдання об'єднання населених пунктів у територіальні громади. Досліджуються дискусійні питання, що наявні під час реформування та створення громад. Аналізується українське законодавство, досвід зарубіжних країн щодо місцевого самоврядування, наукові дослідження у цьому інституті. Зроблено обґрунтовані висновки, що мають теоретичне та практичне значення, визначено перспективні напрями для подальших досліджень.

Дослідження європейських держав у сфері реформування адміністративно-територіального устрою дає змогу стверджувати, що укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць є основою для вдосконалення в тому числі системи місцевого самоврядування. Відповідні реформи провела більшість західноєвропейських держав. Адміністративно-територіальні одиниці відрізняються між собою за демографічною ситуацією, низькою ефективністю бюджетних відносин та господарсько-економічним потенціалом, що зумовлює необхідність реагувати з метою ефективного управління ними. Досвід європейських країн свідчить, що перетворення зумовлені економічною кризою, внаслідок якої відбувається перерозподіл завдань та зміцнення матеріально-фінансового потенціалу територій. В умовах значно вищого економічного розвитку країн Європи такі зміни в них відбулися значно раніше та швидше, але використання їхнього досвіду є логічним вилученням інформації, її розмежування на більш і менш потрібну задля можливого застосування у національному законодавстві України. Під час здійснення європейськими країнами зміни адміністративно-територіального устрою деякі тільки вдосконалювали певні елементи, інші проводили нові реформи. Загальною рисою реформування місцевого самоврядування країн Європи насамперед є укрупнення територій громад, створення різних регіональних форм керування. Водночас разом зі зменшенням кількості органів місцевого самоврядування їм надавалося більше функцій, тобто здійснювалася децентралізація влади.

**Ключові слова:** децентралізація влади, етапи становлення місцевого самоврядування, демократія, реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

### **Vladykin O.N., Sarhsian K.B. Decentralization as the main reforming trend in the system of local self-government in Ukraine**

#### **Summary**

The article considers the issues of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine; problems that need to be solved. The main tasks of uniting settlements into territorial communities are determined. The debatable issues that exist during the reform and creation of communities are investigated. The Ukrainian legislation, the experience of foreign countries on

local self-government, scientific researches in this institute are analyzed, the substantiated conclusions having theoretical and practical value are made, perspective directions for further researches are defined. The study of European states in the field of reforming the administrative-territorial system suggests that the consolidation of basic administrative-territorial units is the basis for improving, including the system of local self-government. Relevant reforms have been carried out by most Western European countries. Administrative-territorial units differ in demographic situation, low efficiency of budgetary relations and economic potential, which necessitates a response in order to effectively manage them. The experience of European countries shows that the transformations are due to the economic crisis, which results in the redistribution of tasks and strengthening the material and financial potential of the territories. In conditions of higher economic development of European countries such changes occur much earlier and faster, but the use of their experience is logical to extract information, its delimitation to more or less necessary for possible application in the national legislation of Ukraine. When European countries changed the administrative-territorial system, some only improved certain elements, others carried out new reforms. The general feature of the reform of local self-government in Europe is, first of all, the consolidation of communities, the creation of various regional forms of government. At the same time, using the reduction of local self-government, more functions have been proposed and decentralization of power should be used.

**Key words:** decentralization of power, state, local self-government, democracy, principles of reforming of local government, administrative-territorial device.

**Список використаних джерел:**

1. Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: станом на 12.06.1997 р. / Верховна Рада України від 07.12.1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 15.05.2020).
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: станом на 14.05.2020 р. / Верховна Рада України 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.05.2020).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» / Кабінет Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 15.05.2020).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.: Рада Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 15.05.2020).
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: станом на 14.05.2020 р. / Верховна Рада України 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 15.05.2020).
6. Законопроект № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навчальний посібник / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2015. 628 с.
8. Закон Республіки Польща «Про впровадження базового триступеневого територіального поділу держави». Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.pznamazowszu.ghost.pl/DRUKI/odpady3.htm>
9. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. / за заг. ред. П.В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.