

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.6/07>**Болдирєв С.В.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**Цувіна А.А.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ОДНА З УМОВ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена визначенню сутності й основних передумов децентралізації державної влади, дослідженню позитивних і негативних аспектів децентралізації державної влади в Україні. Зазначено, що, хоча децентралізація як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні може зіткнутися на своєму шляху з перепонами, вона має багато позитивних рис. Робиться акцент на таких перевагах децентралізації, як підвищення результативності роботи органів місцевої влади завдяки перерозподілу повноважень, зміцнення демократичних процедур і захист прав та свобод громадян, пришвидшення темпів соціально-економічного розвитку регіонів. Також проаналізовано негативні аспекти здійснення децентралізації в Україні. Серед них особливу увагу приділено таким ризикам: зниженню рівня якості управління на місцях, що зумовлюється низьким рівнем професійної компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування; виділення з державного бюджету недостатньої кількості коштів для виконання нових функцій об'єднаними громадами; концентрація ресурсів громади у центрі об'єднаної громади. Зважаючи на той факт, що в Україні розгортаються активні євроінтеграційні процеси, проаналізовано особливості функціонування децентралізованої моделі управління в європейських країнах. Особлива увага приділена досвіду Франції, де реформа адміністративно-територіального устрою розпочалася у 1980-х роках і була спрямована на звуження кола повноважень центрального уряду та створення автономного регіонального рівня управління; Данії, де масштабна децентралізація відбулася досить нещодавно, упродовж 2004–2007 років; Німеччини, землі якої наділені широкою автономією, мають право самостійно визначати модель місцевого самоврядування. На основі аналізу міжнародного досвіду пропонуються шляхи вдосконалення системи державного управління в Україні.*

**Ключові слова:** децентралізація, державне управління, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, реформа територіальної організації влади.

**Постановка проблеми.** Унаслідок ухвалення 1 квітня 2014 р. Концепції про реформування місцевого самоврядування і територіальну організацію влади в Україні розпочався процес децентралізації державної влади (далі – децентралізація) у державі. Тоді урядом ухвалено рішення про початок нового національного проекту «Децентралізація», змістом якого є передача частини повноважень, ресурсів та відповідальності органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування з метою побудови ефективної системи тери-

торіальної організації влади в Україні. Протягом першого етапу децентралізації (2014–2018 рр.) ухвалено закони України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», унаслідок чого розпочалася фінансова децентралізація. Ухвалення законів України «Про територіальне об'єднання громад», «Про співробітництво територіальних

громад», «Про засади державної регіональної політики» ознаменувало обрання державою нового напрямку розвитку місцевого самоврядування в Україні. У 2019 р. розпочався другий етап децентралізації, що передбачає розвиток форм місцевої демократії та становлення спроможних громад. У контексті продовження реформи постає потреба в дослідженні позитивних і негативних аспектів здійснення децентралізації. Крім того, зважаючи на євроінтеграційний вектор розвитку держави, потребує наукового осмислення досвід становлення та функціонування децентралізованої моделі управління в закордонних країнах, який може бути перейнятий Україною для визначення майбутніх напрямів реформування національного державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Одним із найактуальніших напрямів досліджень у галузі державного управління є питання децентралізації. Чимало науковців звертаються до цієї тематики в монографіях, дисертаційних дослідженнях, наукових статтях. Зокрема, проблему децентралізації вивчали І.А. Грицьак [1], Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов [2], О.М. Нижник [3], Л.А. Білуха [6], К.В. Мануїлова [7]. Варто зазначити, що серед невирішених частин загальної проблеми потребують з'ясування передумови здійснення децентралізації в Україні, її переваги та недоліки.

**Постановка завдання.** Визначення сутності та передумов децентралізації, дослідження перспектив і ризиків здійснення децентралізації державної влади в Україні, аналіз особливостей функціонування децентралізованої моделі управління в європейських країнах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передусім треба визначити сутність децентралізації. Варто зазначити, що це поняття складне та багатогранне, тому розглядається науковцями по-різному. Так, І.А. Грицьак розглядає децентралізацію державного управління як діяльність органів незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів і організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [1, с. 55]. Натомість, на думку Г.С. Одінцової, Г.І. Мостового й О.Ю. Амосова, під цим поняттям варто розуміти самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей за збереження єдності в основному, у суттєвому [2, с. 112]. Отже, у найзагальнішому

розумінні сутність вказаного явища полягає в передачі повноважень (влади), відповідальності та ресурсів від національного (державного) рівня до субнаціонального (регіонального, місцевого) рівня, що представлений відповідними обраними органами влади, або до територіальних органів (представництв) центральних органів виконавчої влади, або приватному сектору [3, с. 57].

Оскільки децентралізація є одним із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади в Україні, потребують з'ясування передумови обрання цього вектора розвитку державного управління. Як зазначено в Концепції про реформування місцевого самоврядування і територіальну організацію влади в Україні, «збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території» [4]. До інших причин можна віднести погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад, надмірну централізацію повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів тощо [4].

Особливо заслуговують на увагу позитивні та негативні аспекти децентралізації в Україні. Передусім вона становить собою важливу умову побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, що має нижчезазначені переваги.

По-перше, децентралізація сприяє підвищенню результативності роботи органів місцевої влади завдяки перерозподілу повноважень на користь останніх. Унаслідок такої реструктуризації відносин між центром і периферією пришвидшується процес урегулювання економічних,

політичних, соціальних відносин у суспільстві, оскільки повноваження має той орган, який може використати їх для досягнення конкретного результату найбільш ефективно. У цьому контексті доцільно звернути увагу на два шляхи здійснення адміністративної децентралізації, а саме деконцентрацію та делегування. Якщо перша форма є найслабшою і проявляється в перерозподілі повноважень, що стосуються фінансів, управління та процесу ухвалення рішень, то друга являє собою найсильнішу і передбачає передачу значної частини важливих державних повноважень органам місцевого самоврядування.

По-друге, децентралізація позитивно впливає на зміцнення демократичних процедур і захист прав та свобод громадян. Вона сприяє покращенню механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні та у процесі ухвалення рішень, розширенню кола можливостей населення у виборі представників та висловленні їм недовіри тощо. Громадяни мають змогу бути залученими до планування та визначення напрямів розвитку своєї громади, а це, у свою чергу, посилює захист їхніх прав та свобод.

По-третє, децентралізація пришвидшує темпи соціально-економічного розвитку регіонів. У власність територіальних громад переходять землі, комунальні об'єкти, рухоме та нерухоме майно, природні та бюджетні ресурси, що сприяє утворенню спроможних територіальних громад, тобто таких, що мають достатні бюджетні, інфраструктурні та кадрові ресурси для вирішення органами місцевого самоврядування питань конкретної громади в інтересах громадян.

З іншого боку, потребують особливої уваги ризики, з якими може зіткнутися децентралізація в Україні. Зокрема, зниження рівня якості управління на місцях, що зумовлюється низьким рівнем професійної компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування. Розв'язання цієї проблеми полягає передусім в організації спеціальних заходів із підвищення рівня кваліфікації працівників та вдосконаленні системи добору фахівців.

Крім того, зважаючи на поточні темпи реформування, галузеві міністерства мають сьогодні більш ефективно виконувати свої функції та швидше реагувати на проблеми, з якими мають справу новостворені територіальні громади. Міністерства повинні забезпечувати останніх стандартами та механізмами реалізації секторальних реформ.

Варто зазначити, що для здійснення нових функцій об'єднаних громад виділяється недо-

статня кількість додаткових коштів. Субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, на формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, реалізацію системи заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості, на освіту нерідко виявляються недостатніми для забезпечення результативної діяльності громад і реалізації повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування.

Серед інших ризиків можна виділити утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, що не відповідають загальнонаціональним, концентрацію ресурсів громади в центрі об'єднаної громади, нерозвинену матеріально-технічну базу для здійснення місцевою владою своїх адміністративних послуг.

Заслуговує на увагу той факт, що децентралізація є характерною рисою державного управління багатьох розвинених європейських країн. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., Європейській хартії міст 1990 р., Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади 1992 р., Європейській хартії регіонального самоврядування 1999 р. та інших міжнародних договорах держав-учасниць Ради Європи.

Показовим є приклад Франції, де реформа адміністративно-територіального устрою розпочалася в 1980-их рр. і була спрямована на зуження кола повноважень центрального уряду та створення автономного регіонального рівня управління. Найважливішим документом, ухвалення якого зумовлене розгортанням вирішального етапу децентралізації, був Закон «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» від 2 березня 1982 р., що визначав статус представників народу, рівень участі громадян у місцевому житті, установлював межі між повноваженнями муніципалітетів, регіонів, відомств і держави з питань розподілу державних ресурсів і передачі частин державних коштів органам місцевої влади тощо [5]. Унаслідок проведення реформи регіони почали забезпечувати соціальний, економічний, культурний розвиток підвідомчої території, самостійно вживати заходів щодо вдосконалення її інфраструктури.

Крім того, у 2003 р. ухвалений Закон «Про внесення змін до Конституції Французької республіки 1958 р.», відповідно до якого головним суб'єктом місцевої публічної влади визнаються

«територіальні колективи», а саме: комуни, кантони, округи, департаменти та регіони. Варто зазначити, що базовою територіальною одиницею Франції і сьогодні є комуна, якою керує мер, який виконує функцію представника уряду та територіальної громади. Держава заохочує різні форми кооперації комун, створення спільних органів місцевого самоврядування з метою ефективної реалізації їхніх повноважень. Цікаво, що реформування місцевого самоврядування у Франції не завершилося наприкінці ХХ ст., а продовжується і в наш час. Так, у 2014–2015 рр. було проведено територіальну реформу, згідно з якою збільшено дві ланки адміністративного устрою – регіони та комуни, чітко розподілено повноваження між органами місцевого самоврядування, встановлено нові правила об'єднання територіальних колективів тощо [6, с. 198].

Іншим прикладом може слугувати Данія, де масштабна децентралізація відбулася досить нещодавно, упродовж 2004–2007 рр.. Сьогодні в цій державі має місце трирівнева система адміністративного устрою, до якої належать центральний уряд, муніципалітети та регіони. Уряд наділений повноваженнями у сферах оборони, поліції, управління юстиції, закордонних справ, торгівлі. Муніципалітети відповідають за соціальну допомогу, освіту, науку, рівень зайнятості населення, певні соціальні послуги, охорону здоров'я, місцеве обслуговування бізнесу та сприяння розвитку туризму. Левова частка видатків органів місцевої влади, що наділені широким колом повноважень у галузі економіки, культури, спорту, захисту навколишнього середовища, витрачаються саме на соціальний захист. На регіональному рівні вирішуються деякі питання охорони здоров'я, планування, освіти, захисту довкілля. Губернатори провінцій здійснюють контроль за законністю рішень, що виносяться органами місцевої влади [7, с. 97].

Проведення реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Данії привело до кількох позитивних результатів. По-перше, завдяки об'єднанню занадто малих муніципалітетів, що не справлялися з обсягом покладених на них державною владою завдань,

створено нову мапу Данії. По-друге, зміцнено місцеву демократію, оскільки громадяни отримали право більш активно брати участь в ухваленні політичних рішень.

Заслугує на увагу сорокарічний досвід децентралізації Німеччини. Основними територіальними одиницями тут є землі, округи і громади. Землі наділені широкою автономією, мають право самостійно визначати модель місцевого самоврядування. Цікаво, що для Німеччини нехарактерне дублювання компетенції федеральних і місцевих органів влади, що унеможлиблює різне правове регулювання однорідних суспільних відносин. Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у сферах інфраструктури, соціального захисту, забезпечення участі у громадському житті, побутового обслуговування, планування, громадського порядку.

Ще однією характерною рисою місцевого самоврядування в цій країні є муніципальне співробітництво, що передбачає об'єднання громад із метою вирішення окремих проблем, створення комунальних підприємств. Крім того, тут ефективно функціонує збалансована система фінансування діяльності органів місцевої влади, що передбачає формування бюджетів на місцях завдяки державним асигнуванням, податкам, зборам, платежам за послуги.

**Висновки.** Децентралізація як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, хоча і стикається на своєму шляху з перепонами, має багато позитивних рис. Вона надає органам місцевої влади можливість самостійно вирішувати питання, що стосуються конкретної територіальної громади, підвищує результативність їхньої діяльності, сприяє зміцненню демократичних процедур. Водночас для вдосконалення національної системи державного управління доцільно буде скористатися досвідом європейських країн у формуванні та функціонуванні децентралізованої моделі. Так, в Україні необхідно усунути збіг компетенцій регіональних і державних органів влади, тобто чітко розмежувати їхні повноваження, надати населенню територіальних одиниць право на визначення моделі місцевого самоврядування.

#### Список літератури:

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / Н. Нижник та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
2. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г. Одінцева та ін. / за заг. ред. Г. Одінцової. Харків : ХарПІ УАДУ. 2002. 492 с.

3. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 3. С. 56–62.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 14.10.2019).

5. Loi № 82–213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Version consolidée au 14 octobre 2019. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039ORFTEXT000000880039> (дата звернення: 14.10.2019).

6. Білуха Л. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою Франції: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 196–201.

7. Мануїлова К. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 96–99.

**Boldyrev S.V., Tsvina A.A. DECENTRALIZATION OF STATE AUTHORITIES AS ONE OF THE CONDITIONS FOR BUILDING EFFECTIVE SYSTEM OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE**

*The article is devoted to defining the essence and basic prerequisites for decentralization of state power, exploring the positive and negative aspects of decentralization of state power in Ukraine. It is noted that although decentralization as one of the conditions for building an effective system of territorial organization of power in Ukraine encounters some obstacles, it has many positive features. The emphasis has been placed on such advantages of decentralization as improving the performance of local authorities through the distribution of power, strengthening democratic procedures and protecting the rights and freedoms of citizens, acceleration of rates of socio-economic development of regions. The risks that decentralization may face are also analyzed. Among them the main attention has been paid to decrease in the level of management quality due to low level of professional competence of officials of local self-government bodies, insufficient funds to implement the new functions of the local communities, concentration of community resources in the center of a united community. Taking into consideration the fact that European integration processes are taking place in Ukraine, the functional features of the decentralized government model in European countries are also analyzed. The main attention has been paid to experience of France, where the local government reform began in the 1980s and aimed at narrowing the central government's authority and creating an autonomous regional level of government, Denmark, where large-scale decentralization took place during 2004–2007 and Germany, whose lands are endowed with broad autonomy and have the right to independently determine the model of local self-government. Based on the analysis of international experience, ways to improve the system of public administration in Ukraine are offered.*

**Key words:** decentralization of power, state administration, local self-government, united local community, reform of administrative organization.