

*Ірина Юркевич,  
старший викладач кафедри  
кримінального права та процесу  
юридичного факультету  
Тернопільського національного  
економічного університету*

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти децентралізації як фундаменту в утвердженні демократії в Україні. Доведено важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України як демократичної правової держави. Проаналізовано законодавчу базу для проведення реформи з децентралізації влади. Досліджено проблеми децентралізації в Україні, визначено переваги децентралізованого управління та можливі ризики.*

**Ключові слова:** децентралізація влади, держава, демократія, демократичне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.

**Юркевич І.**

### *Децентрализация и реформирование местного самоуправления в Украине*

*Проанализировано теоретические и практические аспекты децентрализации как фундамента в утверждении демократии в Украине. Доведено важность внедрения реформы по децентрализации власти на пути развития Украины как демократического правового государства. Проанализировано законодательную базу для проведения реформы по децентрализации власти. Исследовано проблемы децентрализации в Украине, определено преимущества децентрализованного управления и возможные риски.*

**Ключевые слова:** децентрализация власти, государство, демократия, демократическое управление, гражданское общество, местное самоуправление.

**Yurkevych I.**

### *Decentralization and reform of local self-government in Ukraine*

*Theoretical aspects of decentralization as foundation of establishment of democratic model of governance are analyzed in the article. Importance of implementation of the reform of decentralization of power for development of Ukraine as democratic constitutional state is proved. The legislative framework for implementation of the reform of decentralization of power is analyzed. The author investigates the problems of decentralization in Ukraine, determines advantages of decentralized management and possible risks.*

**Keywords:** decentralization of power, state, democracy, democratic governance, civic society, local self-government.

**Постановка проблеми.** Формування органів місцевого самоврядування, організація та діяльність яких базувалася б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови України як демократичної держави. Без проведення реформ органів місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо вийти на новий рівень в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, підвищити рівень та якість життя більшої частини громадян України.

**Метою** статті є аналіз теоретичних адміністративно-правових засад та головних напрямів реформування й децентралізації влади в Україні, яка полягає в перерозподілі функцій і повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування в процесі реформи місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити таких, як: О. В. Батанов, Т. М. Барановська, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, Ю. П. Битяк, А. Й. Бучинська, В. І. Гладій, Г. І. П. олосніченко, Ю. В. Делія, П. В. Діхтєвський, Є. І. Джумурат, І. В. Дробуш, Я. В. Журавель, В. М. Кампо, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. М. Кондрацька, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, О. В. Кузьменко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, І. Л. Охоцький, В. В. Тісногуз, С. В. Шевчук, та ін.

Водночас в Україні сьогодні актуальним завданням залишається визначення ключових напрямів формування ефективного місцевого самоврядування та децентралізації влади. З урахуванням зарубіжної практики децентралізації та реформування місцевого самоврядування інтерес до теоретичного обґрунтування та практичного застосування у ефективність діяльності органів місцевого самоврядування серед інших органів виконавчої влади з часом лише посиляться.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим елементом кожної правової системи суспільства є місцеве самоврядування. Стратегічними в цьому напрямку є державні заходи, зокрема схвалення та виконання основ Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, що має сприяти наданню високоякісних та доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволенню інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодженню інтересів держави та територіальних громад [3, с. 244–245].

Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

В. В. Кравченко і М. В. Пітцик у своїх дослідженнях визначають орган місцевого самоврядування у структурно-організаційному плані як «певним чином організований колектив людей, який характеризується певними орґаноутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо» [12, с. 188].

Одним із найважливіших напрямів конституційної та адміністративної модернізації суспільного ладу України є децентралізація публічної влади відповідно до європейських правових стандартів. Таке твердження ґрунтується на декількох позиціях. По-перше, посилення локальної демократії, реальних можливостей територіальних громад та сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних способів забезпечення прав та свобод людини, дотримання балансу між соціальними групами, а також добробуту соціуму загалом, що знаходить свій прояв як у процесах децентралізації, так і у формі муніципалізації публічно-владних відносин [14, с. 4].

По-друге, як показує досвід розвинутих правових держав з усталеними правовими системами, надання регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації є наслідком створення ефективної моделі публічного управління, що поєднує державний, регіональний та муніципальний рівень вирішення єдиних суспільно важливих завдань.

По-третє, враховуючи стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу, слід зважати на виняткову важливість імплементації європейських стандартів децентралізації державної влади та інституціонального, функціонального, бюджетно-фінансового та матеріально-технічного посилення ролі місцевого самоврядування у конституційно-правовій системі держави й суспільства.

Крім того, необхідно також наголосити на проблемній військово-політичній ситуації, що склалася внаслідок іноземної збройної агресії в окремих районах Луганської і Донецької областей, а також Автономній Республіці Крим. Одним із важливих кроків щодо недопущення подібних ситуацій у майбутньому є проведення конституційної модернізації суспільних відносин, реалізація широкого комплексу політико-правових реформ, одним із головних напрямів яких є створення об'єднаних місцевих громад із розширеними реальними можливостями щодо вирішення питань місцевого значення [14, с. 5].

Основним напрямком реформування стала децентралізація, адже саме цей процес сприяє незалежній та ефективній діяльності органів місцевого самоврядування. У юридичній літературі зазначається, що децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [7].

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що одночасно зберігає єдність держави та її інститутів і розширює можливості місцевого самоврядування. Вона має на меті активізувати населення для забезпечення власних потреб, звузити сферу державного впливу на суспільство, зменшити видатки на утримання держапарату. Даний процес сприяє прямому народовладдю, адже передбачає передачу управління ряду справ локального рівня безпосередньо в руки заінтересованих осіб. Отже, можемо зазначити, що децентралізація сприяє побудові громадянського суспільства, до якого ми так прагнемо.

Повна децентралізація влади – процес доволі складний і тривалий, але необхідний для формування самостійних та дієздатних територіальних громад. На сьогодні перед Україною стоїть завдання створення власної моделі децентралізації. Система управління, що склалась в нашій країні, – уряд – область – район – сільська рада – позбавила місцеві органи можливості здійснювати ефективну політику в інтересах громадян, що мешкають у відповідній місцевості. Про доцільність децентралізації свідчить і практика зарубіжних країн. Так, наприклад, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовуються без узгодження із центральними органами влади, у Швейцарії кожна територіальна громада сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центру [8, с. 56].

Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень [2, с. 148].

Однак децентралізацію не можна розглядати лише як загальне благо і панацею від вирішення місцевих проблем. Ю. Крегул та В. Батрименко зазначають, що централізація влади також має певне позитивне значення, в окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надають місцеві органи [4, с. 20]. Отже, не можна розглядати децентралізацію і централізацію як діаметрально протилежні концепції організації управління на місцевому рівні.

Україна перейняла таку тенденцію розвитку місцевого самоврядування в Європі як укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес повинен сформувати достатню територіальну, демографічну та матеріально-фінансову основу для утримання комунальних закладів у належному стані. Проте варто зазначити, що таке укрупнення чітко регламентоване. Відстань між центром територіальної громади і найвіддаленішим населеним пунктом має бути такою, щоб у разі необхідності пожежна служба, швидка допомога чи поліція пододала потрібну відстань не більш, ніж за 30 хвилин.

В наукових дискусіях дуже часто виникає питання про те, яка модель місцевого самоврядування краще: «сильна рада – слабкий мер» чи навпаки, – «слабка рада – сильний мер». Деякі автори дотримуються думки, що впровадження системи «слабкий мер – сильна рада» може породжувати негативні наслідки, оскільки посадова особа, яка обирається всім населенням, «не може бути кишеньковою» [13, с. 164].

Характеризуючи сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, в літературі вказується на «певний дуалізм», з одного боку – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а з іншого – рада [14, с. 35]. Втім статус голови місцевої ради «не врівноважений» зі статусом сільської, селищної, міської ради, саме на нього перед радою покладено відповідальність як за наслідки роботи виконавчого органу, так і за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради з підстав, передбачених законом [11, с. 43].

Важливим принципом децентралізації є принцип субсидіарності. Відповідно до даного принципу, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які найближче до людей, і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим та найменш затратним. Як зазначає Н. О. Чудик, держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору [6, с. 79].

Формування механізму раціоналізованого управління місцевими справами покликане, перш за все, неузгодженістю в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблематикою форм і методів управлінської діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів. Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їх управлінської діяльності покликане об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина [9, с. 11].

Ще одним актуальним питанням процесу децентралізації є фінансування. На сьогодні більшість сільських рад є дотаційними, тобто вони не в змозі самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними. Щоб стимулювати об'єднання територіальних громад, доцільно передбачити державну підтримку, розмір якої має бути пропорційним до розміру новоствореної громади. Законодавством передбачено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Так, до місцевих бюджетів буде спрямовуватися:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 25% екологічного податку;
- 5% акцизного податку з продажу підакцизних товарів;

- 100% єдиного податку;
- 100% податку на прибуток юридичних осіб;
- 100% податку на майно [3].

Ще одним китом, на якому тримається децентралізація, є повноваження органів місцевого самоврядування [10, с.117]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [1].

О. Скрипнюк вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;
- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [5, с. 24].

**Висновки.** Аналізуючи вищезгадане, можна дійти до висновку, що децентралізація відкриває значні можливості для самостійного забезпечення місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Дослідження зазначеної проблематики потребує уточнення та деталізації питання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування задля їх ефективного функціонування.

Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату. Так, наслідком реформи із децентралізації влади в Україні попри труднощі, які виникають в процесі її впровадження, має стати формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад. Впровадження децентралізації сприятиме посиленню демократії в державі та формуванню громадянського суспільства.

У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі, виконавчими органами рад. Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудови правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

#### Список використаної літератури

1. Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Оксана Анатоліївна Бородіна // *Reporter of the Priazovs'ki State Technical University*. – 2015. – Режим доступу : <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/7756/22.pdf?sequence=1>.
3. Глуценко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення [Електронний ресурс] / Юлія Глуценко // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2015. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf).
4. Крезул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Крезул, В. Батрименко // *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. – 2016. – Режим доступу : [file:///C:/Users/user/Downloads/uazt\\_2016\\_1\\_4.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/uazt_2016_1_4.pdf).
5. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // *Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал*. – 2015. – № 12. – С. 22–24. – Режим доступу : [www.viche.info](http://www.viche.info).



6. Чудик Н. О. Децентралізація влади – шлях до народовладдя [Електронний ресурс] / Наталія Олегівна Чудик // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – Режим доступу : <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. [Електронний ресурс] / редкол. : Ю. С. Шемчученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>.
8. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я.В. Журавель. – К., 2007. – 22 с.
9. Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України... : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.Й. Бучинська. – К., 2014. – 20 с.
10. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 20 с.
11. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / В. Е. Теліпко, С. А. Панасюк – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 400 с.
12. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
13. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посіб. / А. Ф. Ткачук, Р. Аграрнофф, Т. Браун. – К. : «ЗАПОВІТ», 1997. – 188 с.
14. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. С. Калінкін; Держ ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. – Ужгород, 2016. – 17 с.

Стаття надійшла до редакції 26.09.2017.