

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 9 (22)

Суми – 2018

**SECTION 2
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**СЕКЦІЯ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i9.p13>

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ**



Стогова Ольга Володимирівна,
*кандидат політичних наук, доцент конституційного права,
теорії та історії держави і права,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті розглядається сутність поняття децентралізація, аналізуються основні праці із цієї проблематики. Автор робить висновок, що децентралізація як засіб підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває у полі зору науковців та експертів. У роботі порівнюються базові підходи до визначення поняття децентралізації. Приділено увагу поняттям «деконцентрація» та «нецентралізація» та зроблено спробу їхнього розмежування із поняттям «децентралізація». Зроблено висновок, що виходячи із можливих ризиків децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування не може бути абсолютною. Виділені передумови успішної децентралізації. Автор досліджує сутність децентралізації у сучасній Україні посилаючись на нормативно-правові акти, які регулюють цей процес. Детально розглядається «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У роботі аналізуються основні завдання цієї концепції та ступінь їхньої реалізації. Автором вивчаються переваги та недоліки децентралізації. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що реформа є частковою, адже реалізованим є лише один з її напрямків – об'єднання територіальних громад. В Україні створені правові основи для реалізації цього напрямку, прийняті відповідні закони, а саме Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співробітництво територіальних громад», а також розроблено методіку формування спроможних територіальних громад. Зроблено висновок, що децентралізація влади в Україні здійснюється через реалізацію концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. При цьому реформування регіонального рівня місцевого самоврядування не відбувається, як і реформа виконавчої влади.

Ключові слова: децентралізація, реформування, місцеве самоврядування, публічна влада, об'єднання територіальних громад.

Stogova O.V. Decentralization of power in Ukraine: the problem of implementation. In the article the essence of the concept of decentralization is considered, the main works on this

problem are analyzed. The author concludes that decentralization as a method of improving the efficiency of the functioning of public power has been carried out by the scientists and experts for a long time. The paper compares the basic approaches to defining the sense of decentralization. Attention was paid to the concept of "deconcentration" and "noncentralization" and attempted to distinguish it from the notion of "decentralization". It is concluded that on the basis of possible risks decentralization of power in favor of local self-government bodies can not be absolute. The conditions for successful decentralization are highlighted. The author examines the essence of decentralization in modern Ukraine, referring to the legal acts regulating this process. The Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine is being considered in detail. The paper analyzes the main tasks of this concept and the degree of their implementation. The author studies the advantages and disadvantages of decentralization. On the basis of the study, it was concluded that the reform is partial, since only one of its directions - the association of territorial communities - has been implemented. In Ukraine, the legal framework for the implementation of this direction was established, the relevant laws were adopted, namely, the Laws of Ukraine "On voluntary association of territorial communities" and "On cooperation of territorial communities", as well as a methodology for the formation of capable territorial communities. It is concluded that the decentralization of power in Ukraine is carried out through the implementation of the concept of local self-government reforming and territorial organization of power. At the same time, the reform of the regional level of local self-government is not taking place, as the reform of the executive branch.

Key words: decentralization, reformation, local self-government, public authority, association of territorial communities.

Децентралізація є доволі складним поняттям, вивченню якого в Україні приділяють значну увагу протягом останніх десяти років. Як наслідок, склалась практика переважно позитивної оцінки децентралізації, навіть спроба подати цей процес як єдиний можливий спосіб вирішення цілої сукупності проблем, які є актуальними для України. При цьому проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває у полі зору закордонних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією принципу децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу.

А.Ткачук [1; 2], Ю.Ганущак [3; 4], А. Єрмолаєв [5] досліджували різні аспекти децентралізації у Польщі, Скандинавії, країнах Балтії та в Україні. Але зазначені роботи носять більш прикладний характер та розкривають особливості проведення децентралізації у зазначених країнах. Щодо досліджень децентралізації в Україні, науковці здебільшого зазначають її необхідність, посиляючись на європейський досвід, та намагаються оцінити можливі переваги на ризики. Так, О. Бориславська,

І. Заверуха, А. Школик [6] аналізували досвід європейських країн щодо децентралізації та розглядали можливість його імплементації в Україні.

Перш ніж перейти до аналізу конкретних аспектів децентралізації, спробуємо окреслити базові підходи до цього поняття. Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенцій органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки у системі публічної адміністрації – із подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Крім того, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [6, с. 13]. Загальновизнаним вважається, що децентралізація влади у державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається

розширення впливу територіальних громад та громадськості на справи публічного значення. Зрозуміло, що йдеться про всі три рівні влади: загальнодержавний, регіональний та місцевий. Важливо, що у сучасному демократичному суспільстві урядування має здійснюватися не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження. Долучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади[7].

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування. Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування. Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку[8].

Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділяють такі основні види децентралізації

за суб'єктами та сферами впливу: територіальна, функціональна, предметна, вертикальна, горизонтальна децентралізація[9].

Специфічною формою децентралізації адміністративних функцій є делегування повноважень – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноваженого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є системою виконання повноважень та реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти: децентралізацію політичну, адміністративну та фінансову[10].

Важливо також, щоб децентралізована система урядування передбачала оптимальні характеристики складу її керівництва (чисельність, рівень кваліфікації) і забезпечувалась належним виконавчим апаратом.

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні. З огляду на це, децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації.

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації»[11]. На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Тоді як для держав континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям

місцевого самоврядування як соціального інституту, який скоріше є елементом громадянського суспільства, ніж механізму держави.

Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів.

Перевагами децентралізації науковці визнають наступні її наслідки: час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо); реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність; завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо; період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення; зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень; мінімізація бюрократизму[7].

Сильною стороною децентралізації також вважається той факт, що в її результаті взаємовідносини між особою та адміністрацією мають набувати ознак партнерства і породжувати відчуття «спільної справи» в обох сторін, яке своїми наслідками має наступне: звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення; гнучкість процесу виконання відповідних функцій та дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень; територіальна

децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

Але, як і будь яке явище, децентралізація не є стовідсотково позитивною, а має свої ризики і небезпеки, тому деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації у загальних рисах сформулювала такі *недоліки* децентралізації управління: автономізація цілей; ризик реалізації одиничних амбіцій; загроза монолітності політики держави у відповідних сферах; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень; ускладнення координації, труднощі узгодження цілей; зростання ризиків прийняття рішень не належної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить необмеженою[8]. Вітчизняні науковці до вказаних ризиків додали наступні: посилення соціально-економічних диспропорцій; обмежений контроль за виборами; невиконання поточних зобов'язань; мобілізація національних меншин; управління та компетентність; формування нової соціальної ідентичності; нечіткий розподіл повноважень[6].

Виходячи із можливих ризиків децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру. Так, за місцевими державними органами влади, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади мають бути збережені повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. У будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації. Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової

традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, що не дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації реформ. Крім того, проблему у таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). У державах цього типу необхідними одночасно є політична, адміністративна реформа, реформа фінансової системи та судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Умовою успішної децентралізації є синхронне провадження перелічених реформ.

Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації прямо залежить від інтенсивності цього впливу. У середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес припав на початок 90-х років. Однак сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (Республіки Польща, країни Балтії) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращання місцевої інфраструктури тощо. Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, не визначеними залишаються їхні відмінності [11]. У національній юридичній науці, а також серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України пам'ятає, що таке централізація. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Але слід звернути увагу, що децентралізація може бути успішною, тобто реалізувати позитивні наслідки та нейтралізувати негативні, виключно за наявності певних передумов. Практичний досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі *передумови* успішної децентралізації: реалізація принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку.

Отже, однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади у державі є визнання та реалізація місцевого самоврядування. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою і організації та функціонування публічної адміністрації має велике значення для вдосконалення системи місцевого самоврядування України.

За словами одного з ідеологів децентралізації Анатолія Ткачука, реформа, котра втілюється в Україні, є унікально українською і не копіює досвіду будь-якої іншої країни. Вона має три складові: реформа територіальної організації влади; реформа місцевого самоврядування; реформа регіональної політики [12, с. 3]. Ці реформи обговорюються протягом усього існування української держави, але переважно увага дослідників зосереджувалася на проблемі реформування виконавчої влади. Нагадаємо, що поняття децентралізації не є новим для України, адже у статті 132 Конституції задекларовано децентралізацію як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від

Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Але друга хвиля уваги до децентралізації в Україні, що розпочалася у 2014 році [13] пов'язана із ухваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні. Концепція передбачала два етапи реалізації, проаналізуємо заплановані та здійснені завдання у таблиці 1:

Таблиця 1.

Перший етап 2014 р.		
<i>Завдання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні</i>	<i>Реалізація</i>	
1	Внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними	відсутнє
2	Прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя	відсутнє
3	Створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання	05.02.2015 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
4	Створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво	17.06.2014 Закон України «Про співробітництво територіальних громад»
5	Здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах	відсутнє
6	Законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою	відсутнє

Другий етап 2015 – 17 рр.		
1	Уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади	відсутнє
2	Провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі	відсутнє
3	Провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування	проведені в об'єднаних територіальних громадах
4	Удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами	Ведеться робота в об'єднаних територіальних громадах

Станом на травень 2018 року з основних задач реалізовані ті, що забезпечують створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та на їхнє співробітництво, тобто в основному виконані завдання, що стосуються базового рівня місцевого самоврядування. Так, на травень 2018 року створено 737 об'єднаних територіальних громад, до яких увійшло 11215 громад [14]. Головним недоліком у реалізації концепції можна назвати той факт, що не відбулося внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [15].

Децентралізація влади в Україні здійснюється через втілення у життя концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади. Але аналіз виконання основних завдань зазначеної концепції дозволяє зробити висновки про реалізацію одного напрямку реформи: об'єднання територіальних громад та їх співробітництва. Таким чином, реформується виключно базовий рівень місцевого самоврядування, а регіональний рівень поки що не зазнав жодних змін. Крім того, децентралізація виконавчої влади не проводиться, що робить процес реформування частковим, і, як наслідок, неефективним.

Література:

1. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
2. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно- територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. – К.: Логос, 2015. – 124 с.
3. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін/за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. [Монографія]. – Львів: Видавництво «Астролябія», 2013. – 166 с.
4. Ганущак Ю.І. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько- український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2015. – 168 с.
5. Ермолаєв А. Децентралізація влади та реформа місцевого самоуправління в Україні. – Київ: Нова Україна. Інститут стратегічних досліджень, 2015. – 44 с.
6. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
7. Wiktorowska A. Prawnedeterminantesamodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. – Warszawa: LIBER, 2002. – 278s.
8. Kosek-Wojnar M., Surówka K. Podstawy finansów samorządu terytorialnego. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007., – 292s.
9. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. W łydyka Wiedza o społeczeństwie. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. – 371s.
10. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / С. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. – 868s.
11. Стогова, О. В. Децентралізація у федераціях: проблеми критеріїв та оцінювання // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія Питання політології. – 2008. – № 810. – С. 99-105. Стогова О. В. Проблеми інтеграції у федеративних державах // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 9-13.
12. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. – Український політичний центр незалежних досліджень, 2017. – 32с.

13. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
14. Об'єднані територіальні громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>
15. Стогова О. В. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні// Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 18-19 травня 2017 року. - Суми : Сумський державний університет, 2017. т, 2017. - Ч.1. - 280 с., С.81-84.