

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

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 24 (37)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i24.p23>

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВИРІШЕННЯ



*Логвиненко Микола Іванович,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*



*Цимбал Аліна Едуардівна,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*

У науковій статті охарактеризовано реформу децентралізації в Україні, встановлено визначення базових понять, зокрема, «децентралізація», «міське самоврядування», «територіальна громада», акцентовано увагу на Європейській хартії місцевого самоврядування, як на фундаментальному міжнародному нормативному документі, що проголошує основи децентралізації, визначено основний концептуальний документ у сфері реформи децентралізації на національному рівні, виокремлено проблемні питання реалізації реформи децентралізації в Україні, зосереджено увагу на відсутності належного механізму правового регулювання, адже новий адміністративно-територіальний устрій не прописано в Конституції України, невідповідності публічно оголошених цілей реформи децентралізації реальним діям влади в рамках реформи, суперечності щодо правового статусу префекта в системі оновленого механізму місцевого самоврядування, нераціональності об'єднання деяких територіальних громад, правовій неврегульованості процедури земельної децентралізації, встановлено негативний вплив укрупнення населених пунктів, оптимізації мережі медичних закладів на життя в територіальних громадах, проаналізовано проблематику земельної децентралізації та її наслідки для громадян, запропоновано привести у відповідність механізм правового регулювання питань, пов'язаних із реформою децентралізації, в тому числі, внести відповідні зміни до Основного закону, прийняти Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та інші правові акти, необхідні для реалізації реформи, наголошено на необхідності привести у відповідність національні правові акти європейській системі правового регулювання, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування, зацентовано увагу на необхідності запозичення досвіду іноземних країн у сфері проведення реформи децентралізації, встановлено доцільність перегляду механізму формування громад, який має бути об'єктивним та відповідати принципу економічної ефективності.

Ключові слова: децентралізація, реформа, територіальна громада, міське самоврядування.

**Logvynenko M.I., Tymbal A.E. Problems of decentralization reform implementation in Ukraine and ways to solve them.** The present article deals with the decentralization reform in Ukraine, definition of basic concepts, in particular, «decentralization», «local self-government», «territorial

community» has been installed, on the European Charter of Local Self-Government, as a fundamental international normative document, proclaiming the foundations of decentralization has been focused attention, the main conceptual document in the field of decentralization reform at the national level has been defined, problematic issues of decentralization reform implementation in Ukraine has been isolated, in the absence of a proper mechanism of legal regulation has been focused attention, after all, the new administrative-territorial system is not prescribed in the Constitution of Ukraine, on the inconsistency of the publicly announced goals of decentralization reform with the real actions of the authorities within the reform, contradictions regarding the legal status of the prefect in the system of renewed local self-government mechanism, irrationality of association of some territorial communities, legal unregulation of land decentralization procedure has been focused attention, negative impact of the consolidation of settlements, optimization of the network of medical institutions on life in territorial communities has been installed, issues of land decentralization and its consequences for citizens has been analyzed, bring in line the mechanism of legal regulation of issues related to decentralization reform, including, make appropriate changes to the Basic Law, adopt the Law «On the Principles of Administrative and Territorial Organization of Ukraine» and other legal acts necessary for the implementation of the reform has been suggested, on the need to bring national legislation into line with the European system of legal regulation has been emphasized, on the need to learn the experience of foreign countries in the field of decentralization reform has been focused attention, the expediency of revising the mechanism of community formation, which should be objective and consistent with the principle of economic efficiency has been installed, prospects for further research on the topic of decentralization reform in Ukraine has been defined.

Key words: decentralization, reform, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогоднішній день, реформа децентралізації є однією із найбільш актуальних та масштабних реформ в Україні. Децентралізація взяла свій початок у 2014 році та продовжується до цих пір. Ця реформа супроводжується великою кількістю законодавчих змін, характеризується удосконаленням, оптимізацією існуючої нормативно-правової бази. Актуальність проведення реформи децентралізації не викликає жодного сумніву, оскільки в Україні, як у державі, що оголосила курс на євроінтеграцію, вже давно назріло питання реформи адміністративно-територіального устрою, що опосередковується фінансовою, земельною, адміністративною децентралізацією.

Прогресивні світові країни вже давно утвердили децентралізацію, як принцип організації місцевого самоврядування. В основу реформи децентралізації закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Сутність реформи децентралізації полягає у тому, що вона відкриває нові, широкі можливості для громадян впливати на життя громади, до якої

вони належать. така реформа передбачає надання більш широкого спектру повноважень місцевим органам, а також, збільшення фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування. На сьогодні, в контексті проведення реформи є ряд проблемних аспектів, які не дозволяють повною мірою успішно реалізувати цю масштабну реформу та довести її до логічного завершення, що зумовлює актуальність наукового аналізу зазначеної тематики.

Огляд останніх досліджень. Окремим аспектам проблеми реалізації реформи децентралізації в Україні присвячено праці таких вчених-правників як І. Архипенко, О. Бабиш, В. Гордієнко, Т. Забейворота, Р. Демчак, М. Лучко, А. Матвієнко, Н. Пігуль, В. Пянковський та інші. Внесок вказаних науковців у розвиток доктрини адміністративного права є досить значним, проте в силу особливої актуальності децентралізації на сьогодні, її аналіз в рамках даної роботи видається важливим та доцільним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у тому, щоб на основі праць вчених-правників з'ясувати проблемні аспекти децентралізації в Україні та визначити можливі шляхи вирішення таких проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для об'єктивного розуміння суті

реформи децентралізації, потрібно, перш за все, встановити значення базових понять, що складають основу децентралізації, зокрема, що являє собою місцеве самоврядування та територіальна громада. В основу реформи децентралізації закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 [1], відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Згідно статті 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [2] місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється громадами сіл, селищ, міст безпосередньо, а також через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районними та обласним радами, які покликані представляти спільні інтереси громад. Поняття територіальної громади визначається на законодавчому рівні як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають один адміністративний центр.

Перш за все, на нашу думку, доцільно з'ясувати правову природу поняття децентралізації. Юридична енциклопедія трактує децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [3].

В енциклопедії державного управління децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [4].

На нашу думку, найбільш оптимальною дефініцією децентралізації є передача повноважень та фінансів від державної влади до органів місцевого самоврядування. Сутність реформи децентралізації полягає у тому, що вона відкриває

нові, широкі можливості для громадян впливати на життя громади, до якої вони належать. така реформа передбачає надання більш широкого спектру повноважень місцевим органам, а також, збільшення фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування. Мета децентралізації полягає у покращенні життя територіальних громад за рахунок передачі на місця управлінських повноважень, обов'язку нести відповідальність за дії (бездіяльність) та рішення, а також, фінансових ресурсів, якими громади можуть самостійно розпоряджатися для удосконалення інфраструктури, розвитку медицини, освітньої сфери, будівництва дорожнього покриття тощо.

В Україні процес децентралізації передбачає два етапи: перший етап – 2014–2018 роки; другий етап – 2019–2021 роки. Основним концептуальним документом реформи стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Даний документ став підставою для внесення змін до Основного закону держави щодо адміністративно-правового механізму утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих адміністрацій тощо. При цьому, розроблений проект закону щодо внесення змін до конституції не був прийнятий парламентом з огляду на політичні та соціально-економічні події в Україні 2014 року. Не зважаючи на це в рамках реформи децентралізації є певні здобутки, зокрема, прийнято низку нормативно-правових актів, які дали змогу здійснити зокрема, фінансову децентралізацію, в тому числі прийнято стратегічно важливий закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який заклав основи створення об'єднаних територіальних громад. Прийнято пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Другий етап реформи взяв свій початок у 2019 році. Серед завдань, поставлених до виконання на даному етапі, були зокрема такі: прийняття важливих законів, в тому числі «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності», який має усунути недоліки регулювання містобудівної

діяльності та унеможливити нецільове використання та розподіл земель, «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (у новій редакції) тощо.

Варто відзначити, що на сьогоднішній день, на нашу думку, реформа децентралізації характеризується низкою проблемних аспектів, які супроводжують її від самого початку і дотепер та створюють реальні перешкоди для повноцінного впровадження реформи адміністративного устрою в Україні. В умовах сьогоднішнього доцільно говорити про руйнування старої системи місцевого самоврядування та відсутність нової, успішної, міцної та демократичної організації влади на місцях.

Серед проблемних моментів реалізації реформи децентралізації виділимо наступні:

1) відсутність належного механізму правового регулювання, адже новий адміністративно-територіальний устрій не прописано в Конституції України;

2) невідповідність публічно оголошених цілей реформи децентралізації реальним діям влади в рамках реформи;

3) суперечність щодо правового статусу префекта в системі оновленого механізму місцевого самоврядування;

4) нераціональність об'єднання деяких територіальних громад;

5) правова неврегульованість процедури земельної децентралізації.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 [5], який мав встановити правові засади нового адміністративно-територіального устрою, визначити правовий статус префекта, правовий режим адміністровано-територіальних одиниць України та інші важливі питання децентралізації, було відкликано 17 січня 2020 року з огляду на необхідність його доопрацювання та відправлення для розгляду та аналізу до Конституційного суду.

Офіційно сутність децентралізації полягає у покращенні життя громад, удосконаленні місцевої інфраструктури, освітньої, медичної сфери і таке інше. На практиці, виявилось, що в рамках реформи здійснюється укрупнення населених пунктів, оптимізується мережа медичних закладів, зокрема, відбувається скорочення штатів у лікарнях, що як наслідок веде до звільнення працівників та відповідно втрати робочих місць. Все це призводить до протилежного ефекту: замість демократизації життя населення міст, сіл, селищ відбувається їх деградація, адже скорочення мережі медичних закладів призводить до того, що громадянам доводиться витратити більше часових

та фінансових ресурсів для того, щоб дістатися до лікарень, дітям – до закладів освіти. Всі ці обставини пояснюють відмову ряду громад об'єднуватися.

Аналізуючи правовий статус префекта згідно проектів законів у сфері децентралізації, потрібно зазначити, що префект отримує право зупиняти будь-які рішення органу місцевого самоврядування, наприклад, у сфері бюджетних питань. У такий спосіб префект наділяється пріоритетними владними повноваженнями і фактично від нього залежить багато питань, які виникають у процесі функціонування місцевого самоврядування, в тому числі, префект отримує можливість ініціювати і запустити механізм розпуску місцевої ради.

Призначення префектів призвело б до того, що у президента з'явилося право обмежувати повноваження місцевого самоврядування та активно втручатися у справи місцевого самоврядування, що явно суперечить зобов'язанням, прийнятим Україною після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997-му році, і безпосередньо нівелює ідею, покладену в основу реформи децентралізації. У свою чергу, така вагома роль префекта у системі місцевого самоврядування тягне за собою можливість настання корупційних ризиків. Проблема корупції у нашій країні особливо актуальна та є поширеним негативним явищем, що загрожує економіці країни та демократичним засадам держави та суспільства. В силу цього, існують реальні ризики прийняття протиправних та таких, що задовольняють інтереси певного кола осіб рішень саме префектами шляхом отримання останніми неправомірної вигоди.

Наступним проблемним аспектом реалізації реформи децентралізації є нераціональність об'єднання територіальних громад. Так, одним із принципів об'єднання громад є принцип економічної ефективності, який полягає у раціональному співвідношенні витрачених ресурсів економічної системи до її кінцевих результатів. В Україні спостерігається ситуація, коли утворюються економічно спроможні громади із значним потенціалом та ймовірністю продуктивного економічного розвитку в силу наявності в межах громад значних джерел наповнення бюджетів у вигляді, зокрема, податкових платежів підприємців тощо або ж навпаки створення слабких громад з низьким економічним потенціалом.

Методикою, затвердженою КМУ в 2015-му році [6], передбачається, що більш успішними будуть громади з чисельністю населення від 10 тис. осіб. Однак з наявних в Україні 1029 громад станом на

січень 2020 року найбільше створено маленьких і дуже маленьких громад, які часто є нездатними до самостійного життя та забезпечення життєдіяльності, а їх фінансування здійснювалося за рахунок дотацій з держбюджету і коштів, одержуваних на розвиток інфраструктурних проєктів [7].

Враховуючи той факт, що одним із цільових напрямків децентралізації є передача повноважень від держави на місця, в тому числі, повноважень щодо розпорядження земельними ділянками, у даній сфері, також, спостерігаються правові порушення. Земельна складова децентралізації передбачає, що місцеві громади стануть власниками земель не лише в межах населених пунктів, а й поза ними, і що вони зможуть повноправно розпоряджатися цими землями для наповнення своїх бюджетів, планування та розвитку території, створення робочих місць. Частина переданих громадам ділянок перебуває в оренді. Це сприяє появі ряду не врегульованих на законодавчому рівні проблем: орендар не давав згоди на зміну власника, як це передбачено законом про оренду, й може оскаржити таке передавання в суді; немає механізму розірвання договору оренди органами місцевого самоврядування, навіть якщо орендар порушує його умови. Це можна зробити лише через Держгеокадастр, а громади можуть ініціювати розірвання через суд; не всі передані ділянки належно оформлені й зареєстровані в кадастрі; громадам не передані функції розпорядження цими землями та контролю за їх використанням. Вони лишаються у Держгеокадастрі, а це унеможливує повноправне використання цих земель громадами. До того ж, землі передаються лише об'єднаним територіальним громадам, що ставить в нерівні умови з ними сільські та селищні ради [8].

Останній момент, на який потрібно звернути увагу: восени 2020 року мають відбутися чергові місцеві вибори, при цьому, з огляду на процес децентралізації в країні, відбутися вони мають відповідно до нового адміністративно-правового механізму, що має бути закріплено на законодавчому рівні, проте, на сьогодні, зміни до Конституції не внесено, Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України» не прийнято. У свою чергу, проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підписано президентом. Фактично даний закон дозволяє продовжувати реформу децентралізації без відповідних змін до Конституції. Очевидно, у відповідності з ним і пройдуть місцеві вибори в цьому році. Відповідно до законопроекту, Кабінет міністрів отримає право приймати рішення щодо визначення

адміністративних центрів і територій територіальних громад, а також – що найголовніше – ініціювати і подавати у Верховну Раду проєкти про створення і ліквідації районів, а також примусове об'єднання декількох громад [7].

На нашу думку, все це говорить про хаотичність, юридичну та організаційну неупорядкованість процесу реалізації реформи децентралізації в Україні. Серед шляхів вирішення окреслених питань, доцільно запропонувати наступні моменти. По-перше, доцільно привести у відповідність механізм правового регулювання питань, пов'язаних із реформою децентралізації, в тому числі, внести відповідні зміни до Основного закону, прийняти Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та інші правові акти, необхідні для реалізації реформи. По-друге, слід керуватися європейськими стандартами проведення децентралізації, а також, забезпечити відповідність національних правових актів європейській системі правового регулювання, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування. Для прикладу, існує необхідність у наданні офіційного тлумачення положень Хартії Конституційним судом України, адже, хоч і передбачається, що принципи, викладені у Хартії, мають застосовувати як норми прямої дії в державах, де міжнародні договори мають пріоритет відносно положень національного законодавства, в Україні на практиці це трапляється рідко, оскільки принципи Хартії ще потребують тлумачення. Хартія визначає ради як єдиний суб'єкт місцевого самоврядування, на якому лежить вся повнота відповідальності. Українська Конституція вводить фігуру сільського, селищного, міського голови, наділеного обов'язком головувати на засіданнях ради. Права голови (формування порядку денного, виключне право пропонувати персональний склад виконавчого комітету, майже виключне право введення в дію рішень ради своїм підписом тощо) певним чином можуть обмежувати права ради, що не відповідає положенням Хартії [9].

Доцільно, також, запозичувати досвід провідних європейських країн у зазначеній сфері. Так, наприклад, у Швеції, до середини 1940-х рр. існувало понад 2 000 комун із чисельністю населення всього в декілька сотень або тисяч осіб. Такі комуни постійно мали дефіцит коштів, у зв'язку з чим не могли ефективно виконувати свої функції. Під час проведення реформ Швеція здійснила ряд законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Унаслідок цього кількість муніципалітетів скоротилася майже вдвіть [10].

По-третє, слід організувати механізм передання податкової бази територіальним громадам. Місцеве самоврядування повинне мати реальну можливість самостійно розпоряджатися бюджетними надходженнями, які відповідно мають формуватися за рахунок податків. На разі, фінансування здійснюється за рахунок державних субвенцій, яких, безперечно, недостатньо для підтримання функціонування громад. Так, наприклад, у Польщі, після проведення реформи у місцевих бюджетах зосереджено приблизно 40 % прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100 % податків на нерухомість. Це позитивно вплинуло на життєдіяльність громад [11, с. 8]. По-четверте, доцільно переглянути механізм формування громад, який має бути об'єктивним та відповідати принципу економічної ефективності. На нашу думку, територіальні громади слід об'єднувати таким чином, щоб в межах однієї громади існували надійні джерела сплати податків, зокрема, успішні суб'єкти господарювання, для прикладу.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Реформа

децентралізації є дійсно одним із першочергових, стратегічно важливих завдань України як демократичної, соціальної та правової держави, що оголосила курс на європейську інтеграцію. Так, наявність місцевого самоврядування та рівень децентралізації в країні є фундаментальними ознаками демократичної держави. Жорстка централізації є ознаками авторитарних і тоталітарних політичних режимів, а тому для України така модель державної влади не допустима. Удосконалення механізму проведення реформи, імплементація зарубіжного досвіду призведуть до усунення наявних недоліків реформи.

Перспективами подальшого дослідження є аналіз законотворчої роботи парламенту у сфері здійснення реформи децентралізації, можливостей врахування закордонного досвіду при реформуванні адміністративно-територіального устрою країни, а також, з'ясування очікуваних результатів реформи та її вплив на систему місцевого самоврядування в нашій державі.

### Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170
3. Шемчушенко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл. 1999. Т. 2 : Д – Й. 744 с.
4. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. 712 с.
5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 № 2598. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України; Методика, Форма типового документа, Паспорт від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
7. Децентралізація: Проблеми, ризики та реальні цілі. URL: [https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia\\_problemy\\_ryzyky\\_ta\\_realni\\_tsili\\_960657](https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_problemy_ryzyky_ta_realni_tsili_960657)
8. Фурсенко І. Децентралізація – системні помилки. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/detsentralizatsiya-systemni-pomylyky/>
9. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням європейської хартії місцевого самоврядування. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
10. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ, 2015. 44 с.
11. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2018. 4 (39). С. 7-15.