

РОЗДІЛ 2

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ЕТАПИ Й ОСОБЛИВОСТІ**

Розвиток суспільних відносин і становлення громадянського суспільства зумовлюють необхідність перегляду традицій українського державотворення та впровадження в Україні практики децентралізації влади, що ґрунтується на аналізі національних особливостей розвитку правової системи і світового досвіду в цій сфері. Децентралізація влади, безперечно, – це один із найдієвіших способів оновлення системи державного управління, що веде до суттєвого збільшення її ефективності та стає основою для подальшого розвитку демократичних процесів у державі. З огляду на це, спостерігається підвищений інтерес до питання децентралізації і українських, і зарубіжних науковців та експертів. Означене зумовило актуальність дослідження теоретико-методологічних аспектів децентралізації публічної влади, зокрема чіткого визначення її поняття, ознак і моделей. Різноманітність наукових підходів до дослідження децентралізації публічної влади як правового явища дала підстави для їхнього аналізу та систематизації в умовах глобалізму й сучасного державотворення в Україні.

Децентралізація у своєму розвитку пройшла декілька етапів. Перший (1991–1996), що бере витоки від часу проголошення незалежності України і триває до прийняття Конституції 28 червня 1996 р., – це період теоретико-правової розробки висновків і рекомендацій щодо запровадження засад децентралізації публічної влади.

Другий етап (1996–2009) – період становлення та розвитку фундаментальних конституційно-правових засад демократії, верховенства права, адміністративно-територіального устрою, органів державної влади і місцевого самоврядування. Наприклад, завдяки

прийняттю ЗУ «Про органи самоорганізації населення»¹ було визначено їх правовий статус та поняття, завдання і принципи діяльності. Так, відповідно до ч. 1, ст. 3 цього закону, орган самоорганізації населення – це одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення².

Реформи децентралізації у цьому напрямі створюють підґрунтя для реалізації конституційних прав громадян на:

– участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраним до органів державної влади й місцевого самоврядування (ч. 1, ст. 38 Конституції України);

– прав і свобод людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади місцевого самоврядування (п. 1, 15, ч. 1, ст. 92 Конституції України);

– одержання дозволу від сільських, селищних, міських рад на створення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділення їх частиною власної компетенції, майна³.

Водночас існує й низка неузгоджених правових норм із питань визначення чіткої компетенції органів самоорганізації населення. Це пов'язано з тим, що ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування» вказує на виняткову компетенцію сільських, селищних, міських рад, де виконавчі питання вирішуються лише на пленарних засіданнях відповідних рад.

Наведене дає підстави для формування думки про те, що така неузгодженість правових приписів повинна бути виправлена на конституційному рівні, оскільки невідповідність цього закону Основному Закону держави й нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, фактично, унеможлиблює визначення обсягу повноважень органів самоорганізації населення.

На вказаному етапі правового забезпечення реформ децентралізації в Україні було сформовано основні засади організації та діяльності органів публічної влади, до яких належать законність, гласність, добровільність, територіальність, виборність, підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед громадою, фінансова й організаційна самостійність.

¹ Закон України «Про органи самоорганізації населення». № 2625-III від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

² Там само.

³ Там само.

Третій етап (2009–2013) – період, що характеризується запровадженням в Україні, через ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, міжнародних стандартів, які поглиблюють засади децентралізації публічної влади, зокрема щодо організації та функціонування органів місцевого самоврядування, їхні ознаки та засади діяльності, які є обов'язковими для реалізації на теренах України.

Хоча й завдяки ратифікації ВРУ Європейської хартії місцевого самоврядування Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р.⁴ було закладено концептуальні основи в напрямі децентралізації публічної влади через наділення місцевого самоврядування правом і спроможністю в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3), однак у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування визначено право участі у справах місцевого органу влади. Його суть полягає у праві вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади (ч. 2, ст. 1), тобто набули подальшого розвитку розроблення наукових підходів щодо децентралізації публічної влади в Україні.

На цьому етапі децентралізаційні процеси відображені і в соціальній сфері людської життєдіяльності. Так, вперше ЗУ «Про безоплатну правову допомогу»⁵ № 3460-17 від 2.06.2011 р. було закріплено положення про те, що безоплатну правову допомогу гарантує держава та повністю або частково вона надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел (п. 1, ст. 1). Децентралізація також вплинула на визначення кола суб'єктів, що надають безоплатну первинну правову допомогу в Україні, якими є й органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування, й ін. Окрім аналізованих законодавчих актів, що частково вдосконалили реформу децентралізації публічної влади, зокрема розвитку місцевого самоврядування та соціальної сфери (щодо надання особі права на безоплатну правову допомогу), цей період варто іменувати періодом

⁴ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР від 15.07.97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵ Закон України «Про безоплатну правову допомогу». № 3460-17 від 2.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

затишшя у напрямі децентралізації та посилення засад централізації публічної влади.

Четвертий етап (2014 – до тепер) – період активного впровадження реформ децентралізації публічної влади. Він має такі характерні риси:

- 1) реалізація на практиці концептуальних засад реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- 2) вироблення механізму створення, функціонування, фінансування та співпраці територіальних громад;
- 3) розроблення стратегій регіонального розвитку та регіональної політики;
- 4) удосконалення адміністративно-територіального устрою;
- 5) розширення царини адміністративних послуг;
- 6) подальший розвиток і збалансування чинного законодавства щодо питань здійснення реформ в адміністративній, політичній, соціальній, економічній сферах тощо;
- 7) формування пріоритетного завдання, що полягає у становленні громадянського суспільства.

Одним із перших законодавчих актів щодо реформ децентралізації в Україні на цьому етапі є ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»⁶ від 17.06.2014 р. № 1508-18. Також сюди варто віднести ЗУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»⁷ № 442 від 10.09.2014 р., у якому міститься затверджена схема делегації повноважень між центральними органами виконавчої влади.

Досить слушно видається позиція Анатолія Павлюка, який зазначає, що продовження запровадження політики децентралізації необхідно розглядати як дієвий чинник стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяння підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях публічної влади⁸. Ольга Заславська

⁶ Закон України «Про співробітництво територіальних громад». № 1508-18 від 17.06.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

⁷ Закон України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». № 442-2014 від 10.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>

⁸ Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка*. 2016. № 1. С. 145.

зауважила, що децентралізація – необхідна умова становлення ефективної системи територіальної організації влади на місцях, зокрема й щодо розподілу місцевих фінансів. Реформа децентралізації в Україні передбачає комплексне стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошук додаткових власних ресурсів, активізацію їхнього внутрішнього потенціалу розвитку⁹.

З цією позицією варто погодитися, однак із певним уточненням. Зокрема, реалізація реформ децентралізації в Україні потребує застосування низки заходів щодо удосконалення законодавчого забезпечення з питань децентралізації владних повноважень у всіх сферах суспільного розвитку. Необхідно погодити з Конституцією України принципи реформування соціальних, зокрема галузі освіти, охорони здоров'я, політичних, адміністративних і фінансових напрямів розвитку публічної влади на засадах децентралізації. Останнє можливе лише завдяки відновленню роботи над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, відповідно до якого буде вдосконалено конституційні положення із приводу системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою держави.

На підставі висловленого, логічною є необхідність прийняття органічного ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України», що визначатиме основні засади державної політики в цій сфері, структуру нового адміністративно-територіального устрою, сформованого саме на засадах децентралізації та ін.

Окрім того, відсутність ЗУ «Про місцеві референдуми» створює значні перешкоди на шляху до реалізації реформи децентралізації. Місцевий референдум – надважливий інструмент децентралізації влади в державі, адже з його допомогою громадяни можуть вирішувати багато значимих питань місцевого рівня. За допомогою місцевого референдуму із громадської ініціативи жителі громади можуть ініціювати обговорення та вирішення актуальних проблем і проєктів. Отже, нормативно-правове регулювання проведення місцевих референдумів і реалізації їхніх результатів через ухвалення відповідного закону – необхідний крок на шляху до впровадження принципу децентралізації в державне управління.

⁹ Заславська О. І., Огородник В. О. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2017. Вип. 2 (50). С. 265.

Проведене дослідження, аналіз і систематизація чинних нормативно-правових актів, що загалом становлять правове забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні, дають підстави для висновку, що чинна нормативно-правова база хоч і є основою для реалізації реформ децентралізації, однак залишає невирішеними й неузгодженими багато питань, які потребують законодавчого регулювання. Зокрема, щодо оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префектів, ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України» та ін. Це зумовлює виникнення низки проблем під час запровадження реформ децентралізації публічної влади в Україні. Водночас значна кількість нормативно-правових актів у сфері забезпечення реалізації публічної влади на місцях має як наслідок нечітке розуміння процесу децентралізації і посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами.

Процес децентралізації в Україні охопив майже всі сфери державно-владних відносин та відносин у системі місцевого самоврядування. Реформа децентралізації публічної влади спричинила системні зрушення в самій архітектоніці відносин між центральними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування й державної виконавчої влади на регіональному рівні. Децентралізація на рівні регіонів сприймається не лише як розширення можливостей органів публічної влади для реалізації власних функцій через перерозподіл матеріальних ресурсів, а й як свобода в політичній площині та зменшення рівня відповідальності перед центральними органами влади.

Хоча децентралізація публічної влади – об'єктивна потреба на шляху демократизації суспільних процесів і розбудови громадянського суспільства та правової держави, однак вона відбувається досить складно і в деяких аспектах із великою кількістю проблем. Зокрема, йдеться про процеси адміністративно-територіальної реформи щодо формування об'єднаних територіальних громад, фінансова й адміністративна спроможність яких буде значно вищою, ніж в окремих громадах до такого об'єднання. Децентралізація в деяких регіонах відбувається за умови потужної протидії місцевих регіональних еліт, які намагаються утримати наявний баланс сил і розподіл сфер впливу.

Окрім того, існує ще й проблема практичної реалізації фінансової і бюджетної децентралізації, яка в різних регіонах має абсолютно

різні форми практичного втілення, що інколи не розширює, а навпаки, зменшує і власні фінансові ресурси громади, і надходження до бюджетів усіх рівнів. Це зумовлює необхідність виокремлення найпроблемніших питань практичної реалізації децентралізації публічної влади, оскільки лише чітка постановка проблеми дасть змогу визначити найефективніші механізми й інструменти їх подолання.

Так, Гліб Макаров виокремив п'ять груп проблем реалізації реформи децентралізації публічної влади в Україні. До першої віднесено ті, що виникають під час здійснення реформ децентралізації публічної влади при перегляді меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже виявляється на практиці у вигляді укрупнення територіальних громад задля збільшення їхньої фінансової спроможності. До другої належать проблеми щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані. Це ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства. До третьої віднесено проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Четверту групу становлять проблеми із приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу. До п'ятої ввійшли проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам¹⁰.

Таке групування проблем децентралізації публічної влади потребує певного уточнення. Їх варто доповнити окремою групою, що зумовлена відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади, щодо яких повинна здійснюватися децентралізація. Це вказує на невідповідність децентралізаційних процесів в Україні нормам її Конституції. Основний Закон держави чітко передбачає необхідність законодавчого закріплення норм із приводу правового розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Окрім того, Юрій Шемшученко зазначає, що на шляху до успішної децентралізації України постає комплекс не лише політичних

¹⁰ Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Київ, 2014. Вип. № 2 (21). С. 281.

та економічних, а й соціальних, психологічних та інших проблем. На думку науковця, крім законодавчого підкріплення, цей процес має супроводжуватися розвитком господарсько-економічного і фінансового потенціалу держави загалом¹¹.

Тетяна Карабін виділила ще одну проблему реалізації реформ децентралізації публічної влади, що полягає в суті механізму децентралізації. Позиція вченої обґрунтована тим, що оскільки децентралізація – це процес, то такі її динамічні складові, як порядок передачі функцій і повноважень, способи взаємозв'язків між владними суб'єктами відіграють не меншу роль, аніж статичні елементи, зокрема обсяг здійснюваних функцій і виконуваних повноважень¹². Варто підтримати позицію вченої з цього приводу, оскільки децентралізація публічної влади – системний процес, тому виокремлення важливості лише певних її елементів недоцільне та необґрунтоване.

Український дослідник Олександр Скрипнюк вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення наявних негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема:

- 1) поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв в окремих регіонах;
- 2) посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, зокрема центральною, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- 3) небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами¹³.

Процес децентралізації публічної влади цілком об'єктивний і виражає реальну еволюцію державно-управлінських відносин. На етапі розпаду СРСР Україна потребувала потужної та дієвої центральної влади, що була би спроможна контролювати соціально-економічні процеси в державі. Однак із розвитком демократичних

¹¹ Шемчушенко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 5.

¹² Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 441.

¹³ Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 24.

настроїв, формування інститутів громадянського суспільства та проголошення курсу на формування правової держави виникла потреба розконцентрувати вплив державних органів влади¹⁴. Демократія неможлива без високого рівня громадянської активності та правової культури і свідомості. Все це обумовлює здатність самоорганізації населення, а в контексті розвитку системи місцевого самоврядування – підвищує дієвість місцевої влади, її здатність ефективно вирішувати проблеми територіального розвитку.

Сама собою управлінська й адміністративна здатність повинна підкріплюватися матеріально-технічними ресурсами, фінансовою базою тощо. Відтак, є потреба переорієнтації фінансових потоків і бюджетних процесів з акцентом на розширення функцій із розпорядження такими коштами органами місцевого самоврядування. Але децентралізація не повинна сприйматися винятково як передача повноважень із рівня центральних органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування з підкріпленням відповідних функцій збільшенням бюджетних надходжень до місцевих бюджетів за рахунок зміни пропорцій розподілу коштів.

На сучасному етапі здійснення реформ децентралізації публічної влади Україна стоїть перед проблемами проведення масштабних адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Їх якісна реалізація неможлива без вироблення єдиного системного бачення цього процесу, внесення змін до Конституції України й інших законодавчих актів, а також послідовної політичної волі щодо їхнього втілення.

Насправді, децентралізація публічної влади – це складний управлінсько-правовий процес, оскільки будь-яке зменшення або збільшення обсягу управлінських функцій в усіх без винятку сферах локального управління (фінансовій, соціально-економічній, суспільно-політичній тощо) зумовлює зміну конфігурації відносин між центральними органами виконавчої влади, регіональними органами державної влади й місцевого самоврядування, а в деяких випадках і самоорганізації населення.

Децентралізацію треба розуміти як заміну усталеної парадигми державного управління суспільно-політичними і

¹⁴ Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Харків: Магістр, 2016. С. 16.

соціально-економічними процесами в державі засобами імперативного впливу із великим обсягом контрольних функцій на таку модель розподілу владних повноважень, за якої первинним буде вирішення будь-якої проблеми на локальному рівні (громади та регіону), а інклюзивність участі центральних органів виконавчої влади розглядатиметься як додатковий, але не основний інструмент для її подолання. Тобто, виникаючи на рівні певної території, будь-яка проблема повинна вирішуватися засобами, доступними та достатніми для цієї території і такого масштабу.

У цьому контексті, децентралізація полягає у створенні належного оптимального правового підґрунтя для забезпечення повноцінної реалізації органами публічної влади власних повноважень. При цьому такі повноваження похідні від функцій держави, визначених і гарантованих Основним Законом. Органи публічної влади уповноважені на виконання функцій держави, а тому їхня діяльність повинна забезпечуватися фінансовими, матеріальними, організаційними й адміністративними ресурсами. Однак, якщо проаналізувати природу процесу децентралізації публічної влади та права на місцеве самоврядування, то необхідно висувати, що держава фактично гарантує можливість вирішувати проблеми локального територіального розвитку громадам самостійно. Водночас масштаби проблем, які можуть вирішувати органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення, не визначені в Основному Законі, але цілком логічно передбачити, що масштаби проблем можуть співвідноситися з можливостями для цього.

Наведене дає підстави для висновку: що спроможніша у фінансовому й організаційному плані громада, то більше проблем вона може вирішити. Таке вирішення буде оперативним і своєчасним, а його вимір – всеосяжним, із чітким визначенням першопричини проблеми.

Така ситуація пояснюється тим, що локальна організація управління забезпечує максимальне наближення органу публічної влади до об'єкта управління, що дає змогу суттєво скоротити часові витрати між аналізом проблеми та прийняттям рішення щодо її вирішення. Правовий сенс такого процесу полягає у створенні належного законодавчого забезпечення для органів публічної влади локального рівня процесу реалізації їх компетенцій та повноважень. Правове закріплення наглядових, контрольних та інших функцій забезпечить перенесення центру прийняття управлінського рішення

з центральних органів виконавчої влади на рівень органів місцевого самоврядування, у чому і простежується основна суть децентралізації. Це передбачає не лише делегування, а й комплекс заходів із перерозподілу зон і сфер впливу між суб'єктами управління, що входять в єдину систему органів публічної влади.

Практична реалізація реформ децентралізації публічної влади з позицій формування спроможності в органах публічної влади регіонального та локального рівнів демонструє такі результати. Так, відповідно до даних оцінки фінансової спроможності ОТГ, яку провела група експертів за результатами обробки статистичних й інших матеріально-фінансових даних, отриманих із відкритих джерел Міністерства фінансів України, Державної статистичної служби України, необхідно стверджувати, що суто номінально процес децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою відбувається. Це засвідчує, зокрема, той факт, що протягом 2015–2018 рр. із 11,2 тис. територіальних громад майже 3,5 тис. об'єдналися, сформувавши 665 нових суб'єктів державно-владних відносин – ОТГ, які законодавство відразу номінувало як спроможні¹⁵.

Однак, аналізуючи дані, наведені в оцінці фінансової спроможності цих громад, варто зазначити: «... у державному бюджеті на 2018 рік об'єднаним територіальним громадам спрямована державна підтримка у вигляді субвенції на формування інфраструктури в сумі 1,9 млрд грн (у 2017 році – 1,5 млрд грн, 2016 році – 1,0 млрд грн). Крім того, на 2018 рік місцевим бюджетам (в тому числі об'єднаним територіальним громадам) передбачена державна фінансова підтримка у вигляді коштів Державного фонду регіонального розвитку у сумі 6,0 млрд грн, субвенції на соціально-економічний розвиток територій – 5,0 млрд грн, субвенції на розвиток медицини у сільській місцевості – 5 млрд грн, субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення – 11,5 млрд грн та ін.»¹⁶.

Отже, такі субвенції з Державного бюджету України на потреби вже об'єднаних (тобто спроможних) громад свідчать про популярність досягнутих результатів. Реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень, але не у сфері

¹⁵ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ: [за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International]. Київ: U-LEAD, 2018. С. 10–12.

¹⁶ Там само.

підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави.

Тому, О. Скрипнюк пропонує вирішувати фінансовий аспект процесу децентралізації так: делеговані повноваження органами місцевого самоврядування повинні здійснюватися за рахунок загальнонаціональних фінансових джерел, натомість для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси своєї території¹⁷.

Тут треба додати, що важливим напрямом фінансової децентралізації повинно стати нормативне врегулювання громадських бюджетів через розробку та прийняття ЗУ «Про громадські бюджети», який підвищить рівень ефективності таких бюджетів, гарантуватиме їхню прозорість і захист прав учасників бюджетного процесу за рахунок встановлення певного відсотку з місцевого бюджету, що виділятиметься громадському.

На думку М. Проценко, показовіший темп зростання власних доходів бюджетів ОТГ у розрахунку на мешканця. Так, «в 2017 р. темп зростання власних доходів бюджету таких громад в середньому по Україні дорівнював 32 %. Із розрахунку на одного мешканця середній показник надходжень власних доходів об'єднаних територіальних громад дорівнює 1 500 грн. При цьому він продовжуватиме зростати, оскільки всі об'єднані територіальні громади, які вийшли на прямі відносини з державним бюджетом, відповідно до закону, п'ять років будуть отримувати базову та реверсну дотацію, освітню та медичну субвенції»¹⁸. При цьому розміри таких дотацій обраховуються як надходження бюджету, а оскільки вона реверсна, то цілком логічно, що згодом відповідні відрахування до державного бюджету складатимуть витрати місцевих, які повинні будуть покриватися вже за рахунок прямих власних доходів.

У цьому контексті потрібно констатувати, що підвищення ефективності процесів децентралізації можливе не лише за рахунок вивчення слабких місць практичної її реалізації, а й через наукове пізнання феномена децентралізації публічної влади, коли будуть досліджені особливості її сучасного стану, історичний розвиток

¹⁷ Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Теорія та історія держави і права*. 2010. № 1. С. 12.

¹⁸ Проценко М. В. Центр розвитку місцевого самоврядування у Харківській області. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/>, <http://decentralization.gov.ua/>

проблеми, порядок виникнення, ефективність і результативність у впливі на суспільне життя, зокрема й формування громадянського суспільства¹⁹. Ярина Богів проблему ефективності процесу децентралізації публічної влади розуміє дещо в іншому аспекті. Децентралізація виявляється через якість реалізації управлінських функцій і досягнення максимального результату від здійснення владних повноважень, делегованих на найменший локальний рівень органу влади²⁰. Справді, говорячи про процес досягнення цілей децентралізації публічної влади, не доцільно сприймати зменшення або збільшення бюджетних субвенцій із Державного бюджету України до місцевих як однозначно негативний чи позитивний результат реформи. Такі коливання можуть бути кон'юнктурними і, частіше за все, пов'язані із зламами економічних зв'язків, усталених у межах однієї громади і переформатованими в умовах ОТГ.

Наразі найважливіше говорити про критерії успішності державної політики у сфері децентралізації органів публічної влади, пов'язані з реалізацією принципу субсидіарності. Згідно з ним, здійснення владних повноважень на центральному рівні недоцільне, якщо вони можуть реалізовуватися на місцевому, а публічна влада має здійснюватися на найближчому до населення рівні²¹. На практиці таке розуміння принципу субсидіарності реалізовується через можливість виконувати більший обсяг функцій за рахунок об'єднання або заміщення матеріально-технічних ресурсів декількох суб'єктів владних повноважень. Сам процес децентралізації передбачає делегування або в інший спосіб передавання повноважень від одного органу до іншого разом із доступом до відповідних ресурсів для їхньої реалізації. Але політика децентралізації та деконцентрації в контексті адміністративно-територіальної реформи демонструє дещо іншу архітектоніку процесу реформування публічної влади – відбувається кооперація ресурсів та об'єднання суб'єктів повноважень із виділенням одного суб'єкта з декількох. У цьому і полягає сенс процесу формування спроможних

¹⁹ Ременяк О. Методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади. *Теорія держави і права*. 2017. № 10. С. 198.

²⁰ Богів Я. С. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 95.

²¹ Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи *Вісник Донецького національного університету*. 2016. С. 18.

територіальних громад. Але при цьому такі громади беруть на себе і функції органів публічної влади районного рівня, оскільки в деяких випадках об'єднані територіальні громади формуються в межах кордонів районів.

Це також реформування системи публічної влади методами децентралізації, однак при цьому не відбувається делегування повноважень, тобто втрачається адміністративна складова процесу децентралізації.

Загалом, як слушно зазначає Ірина Трофімова, децентралізація може мати такі форми вияву:

- політичну – обсяг повноважень місцевих органів публічної влади дає їм змогу вирішувати всі без винятку проблеми регіонального розвитку без втручання або допомоги органів державної влади;
- бюджетну – обсяг надходжень у місцеві та державний бюджет розподілений так, що дає змогу органам місцевого самоврядування за рахунок власних надходжень вирішувати проблеми територіального розвитку будь-якого масштабу;
- адміністративну – притаманна для моделі делегування повноважень;
- економічну – характеризує наділення місцевих органів влади широкими повноваженнями у сфері регулювання господарських процесів, що відкриває можливість для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад²².

Така класифікація форм децентралізації публічної влади розкриває ще одну важливу проблему практичної реалізації політики держави в цій сфері – відсутність узгодженості між різними формами децентралізації: бюджетної, економічної, адміністративної, політичної. Сьогодні і Концепція реформування місцевого самоврядування, і законодавство у сфері регулювання повноважень територіальних громад підміняє процеси децентралізації суто делегуванням повноважень.

Доктор Отто Люхтергерндт в експертній оцінці щодо реалізації ідеї децентралізації влади у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України пропонує внести зміни до Конституції, визначальними з яких можна вважати:

²² Трофімова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). URL: http://arsadministrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf

- організацію трьох рівнів місцевого самоврядування: громади, райони (повіти), області. При цьому рекомендує окремо виділяти АР Крим;
- чітке відокремлення органів державного самоврядування кожного з рівнів;
- дотримання принципу субсидіарності при розподілі повноважень між державними органами влади;
- реалізація права громадян вирішувати проблеми самоврядування через проведення місцевих референдумів²³.

Підсумовуючи, доцільно зробити такі висновки в контексті найгостріших проблем процесу децентралізації публічної влади в Україні та напрямів їхнього подолання. Проблеми практичної реалізації децентралізації публічно-управлінської сфери полягають не лише в якості управлінських кадрів і точності заходів. Необхідно розуміти, що потребують перегляду теоретико-методологічні засади організації публічно-політичних процесів; процесів децентралізації та деконцентрації державного управління. Це виявляється в необхідності запровадження нових прогресивних підходів до методологічного забезпечення самого процесу перерозподілу та делегування повноважень із застосуванням функційного та предметного підходів, синтезуючи елемент обох із них із метою одержання найефективнішої моделі розподілу державно-управлінських функцій між різними органами публічної влади.

Враховуючи зазначені чинники, необхідно виокремити основні напрями практичної реалізації процесу децентралізації влади в Україні, які в перспективі здатні забезпечити її успішне становлення:

- досягнення єдиної суспільної думки щодо необхідності децентралізації влади, шляхів, методів і термінів її здійснення;
- створення єдиної ефективної системи органів державного управління на місцях;
- готовність чинної влади до передачі повноважень на користь місцевих органів самоуправління;

²³ Експертний висновок д-ра Отто Люхтергандта до пропозицій про внесення змін ... стосовно децентралізації в територіальному управлінні країною. *Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок?»* 9 липня 2015 р. Київ, 2015. С. 55.

- здійснення якісної фахової підготовки фахівців, які входитимуть до системи органів місцевого самоуправління;
- створення ефективної системи розподілу фінансових джерел забезпечення діяльності системи органів виконавчої влади.

Одна з найважливіших проблем здійснення реформ децентралізації в Україні – хибність сприйняття та несистемність правового закріплення самого процесу децентралізації публічної влади. У розумінні українського законодавця вона зводиться до делегування повноважень від державних органів влади до місцевого самоврядування. Однак належна реалізація реформ децентралізації публічної влади можлива лише при запровадженні повноцінного процесу перерозподілу повноважень із відповідним законодавчим закріпленням власних функцій за органами державної влади та місцевого самоврядування, які сьогодні наділені делегованими. Такий підхід суттєво зменшить навантаження на мережу міжбюджетних відносин, створивши реальне підґрунтя для бюджетної децентралізації не за рахунок реверсивних субвенцій, а за рахунок кінцевого перерозподілу джерел власних доходів вказаними органами.

Право-державотворча практика вимагає узгодження на практичному рівні інструментів адміністративної, бюджетної та економічної децентралізації. Сьогодні питання децентралізації повноважень органів державної влади, регіонального та локального рівнів (місцеві державні адміністрації) зводиться до сфери реєстраційної діяльності й регуляторних функцій щодо операцій із нерухомістю. Натомість, потребує поглиблення децентралізація в медичній, освітній, соціальній, інноваційній та інших сферах суспільного життя.

Так держава створить належні умови для посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення проблем територіального розвитку з одночасним наділенням їх таким рівнем можливостей, реалізація якого дасть змогу локалізувати будь-які проблеми та питання соціально-економічного розвитку громади.

Отже, проблемами реалізації реформи децентралізації публічної влади в Україні є: ті, що виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже спостерігається у вигляді укрупнення територіальних громад; щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані; бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; із приводу зниження якості місцевого управління та легітимності

прийнятих рішень; щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним; зумовлені відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади. Крім того, здійснюючи реформи децентралізації публічної влади, Україна стоїть перед проблемами проведення масштабних адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Аналіз статистики свідчить, що наявні сьогодні субвенції з Державного бюджету України на потреби вже об'єднаних (тобто спроможних) громад є популістськими. Водночас реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень, але не у сфері підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави.

З огляду на це, необхідно запровадити нові прогресивні підходи до методологічного забезпечення самого процесу перерозподілу та делегування повноважень із застосуванням функційного і предметного підходів, синтезуючи елемент обох із них із метою отримання найефективнішої моделі розподілу державно-управлінських функцій між різними органами публічної влади.

Важливо наголосити, що в умовах російсько-української війни децентралізація стала однією з найуспішніших реформ в Україні, адже завдяки їй вдалося посилити роль місцевого самоврядування в управлінні територіями і ресурсами. Натомість у період воєнного стану держава суттєво обмежила повноваження місцевого самоврядування та продовжує наступ на його права, пояснюючи це потребами оборони²⁴.

Олеся Ременяк

²⁴ Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html