

Король С.М.

## Особливості децентралізації політичної влади в Україні

*Досліджено особливості реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, передусім об'єднання (укрупнення) територіальних громад та забезпечення їх спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Проаналізовано переваги та недоліки децентралізації державної влади та зазначено заходи, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесів децентралізації.*

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, громада, область, повіт, центральні та місцеві органи влади.

*Исследованы особенности реализации реформы местного самоуправления в Украине, прежде всего объединение (укрупнение) территориальных общин и обеспечение их способности самостоятельно, за счет собственных ресурсов, решать вопросы местного значения. Проанализированы преимущества и недостатки децентрализации государственной власти, и указа-*

*ны меры, которые должны смягчить влияние на политический процесс негативных явлений, сопутствующих процессу децентрализации.*

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, административно-территориальное устройство, община, область, уезд, центральные и местные органы власти.

*The author investigates the peculiarities of realization of the reform of local self-government in Ukraine, first of all, the unification (consolidation) of territorial communities and ensuring their ability independently, at the expense of their own resources, to solve local issues. The advantages and disadvantages of decentralization of state power are analyzed, and measures are planned that should mitigate the influence on the political process of negative phenomena associated with the decentralization process.*

**Key words:** decentralization, local self-government, administrative-territorial structure, community, oblast, district, central and local authorities.

УДК 342.25(477)

Король С.М.,  
кандидат політичних наук,  
старший викладач кафедри психології,  
політології та соціокультурних  
технологій  
Сумського державного університету

Централізація і децентралізація у сфері державного управління – не просто сума двох складових, в яких збільшення однієї тягне за собою зменшення іншої. У цих відносинах має бути певний оптимум, який повинен забезпечити розвиток ефективного самоврядування зокрема та демократичних інститутів у цілому.

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні.

Децентралізація підкреслює передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, але не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських свобод. Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле.

Питанням децентралізації політичної влади в Україні займаються такі вчені, як: О. Бориславська, Г. Макаров, С. Стеценко, Г. Левченко, А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Т. Станкус, В. Матвєєва, Ю. Крот, С. Замазій, Л. Федченко, Я. Брусенцова.

Мета даної статті полягає в дослідженні реформи адміністративно-територіального устрою України та перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами державної влади, що проводиться з 2015 року. Для вирішення поставленої мети ставимо такі завдання: дослідити повноваження, що надаються органам місцевого самоврядування та зміни адміністративно-

територіального поділу; проаналізувати переваги та недоліки реформи децентралізації влади.

Виконання стратегічних завдань, які випливають з «європейського вибору» України, формування демократичної моделі управління і становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального поєднання централізації та децентралізації. Тому механізм взаємодії виступає відповідною передумовою ефективності і конструктивності на всіх рівнях управління – глобальному, макроекономічному, регіональному [1, с. 142].

Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це питання зумовлено, зокрема, успішною реалізацією у практиці більшості держав Європейського Союзу [2]. Кожна держава-учасниця ЄС розробила і реалізує власну концепцію децентралізації влади [3, с. 3]. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації в зарубіжних державах [2].

Так, наприклад, французький спеціаліст із проблем організації управлінської діяльності Б. Гурне вказує, що здійснення основних управлінських функцій, які раніше входили виключно до монополії держави, сьогодні «доручено спільнотам, що проживають на відповідних територіях, органи яких обираються населенням. Ці спільноти одночасно наділенні правами, які дозволяють їм братися за реалізацію таких функцій, наприклад, правом зби-

рати податки і відповідною владою в умовах її здійснення в рамках діючого законодавства» [4].

Стаття 140 змін до Конституції передбачає: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [5].

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків: перший – базовий: формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України; другий – створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад. Третій напрямок – заключний, це області. По суті, межі областей мінятися не будуть. Області перейменують в регіони. Тобто кількість обласних центрів така ж і залишиться. Змін зазнає лише форма управління [2, с. 2].

Однак отримання повноважень та ресурсів для якнайкращої їх реалізації неможливе без взяття на себе відповідальності. У свою чергу, цей процес вимагає зміцнення влади на місцях шляхом об'єднання невеликих громад у потужнішу громаду на основі географічних, історичних та економічних критеріїв [6, с. 5].

Так, головною метою реформи є об'єднання (укрупнення) територіальних громад та скасування районного поділу України, замість кількох десятків районів в області мають бути створені 4-6 повітів, які будуть сформовані за критерієм кількості населення і компактності, тобто в кожному повіті може бути від 150 до 400 тисяч. Загалом вся Україна поділятиметься на 120-130 повітів. Нижче повіту буде адміністративна одиниця – громада – об'єднання низки сіл, селищ або міст. Концепція полягає в об'єднанні сіл в крупні громади, щоб передати таким утворенням широку фінансову та управлінську автономію. У кожному селі громади з населенням понад 50 людей обиратимуть старостів – представників влади у селі. Таким чином, мова йде про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів, що забезпечить територіальній громаді ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Стосовно майбутньої структури виконавчих органів територіальних громад пропонується умовний мінімальний склад їх виконавчих органів: Голова територіальної громади; 2-3 заступники голови територіальної громади; секретар ради територіальної громади; фінансове управління; відділ комунальної власності та земельних відно-

син; сектор з юридичних питань; відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури; відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій; відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва; служба містобудівного кадастру; загальний відділ; сектор організаційно-кадрової роботи; відділ ведення Державного реєстру виборців; центр надання адміністративних послуг; дозвільний центр; сектор із питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і території; архівний відділ; відділ освіти, молоді та спорту; відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації; Управління соціального захисту населення та праці; служба в справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб; відділ охорони здоров'я; старости територіальної громади в складі виконавчого комітету. Крім того, планується, що органи місцевого самоврядування матимуть можливість створювати власні правоохоронні органи (муніципальна варта)» [2, с. 12].

Стосовно питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян. Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його жителів у раді та виконкомі. Повноваження старости будуть визначені додатково в спеціальному законі.

До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративні, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову.

Крім того, створюються виконавчі органи районних і обласних рад. Зараз вони відсутні зовсім. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

Місцеві держадміністрації будуть ліквідовані, на їх місці постануть префекти. Виписані для них повноваження передбачають, передусім, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з огляду на дотримання Конституції і законів.

Префект має право зупинити дію рішення обласної або районної ради, якщо воно протирі-

чить Конституції або законодавству, і звертається до суду.

Президент також може тимчасово зупинити повноваження органу місцевого самоврядування, а після визнання акту цього органу неконституційним – достроково припинити його повноваження. Така модель влади в регіонах набуде завершених не раніше, ніж через два роки [2, с. 1].

На сьогодні об'єднані територіальні громади – в авангарді змін. Першопрохідці, які вже об'єдналися, встигли відчувати нові умови існування та перші наслідки реформи. Їм доводиться працювати вперше в новому адміністративному та фінансовому контексті. Потрібно налагоджувати управління громадами, оптимізувати надання послуг, передачу ресурсів, проводити просвітницьку роботу з населенням. Громади, які першими об'єдналися, мають показати приклад іншим громадам і спонукати їх до об'єднання [7, с. 4].

Також необхідно звернути увагу на переваги та недоліки децентралізації державної влади. Перевагами та позитивними наслідками реформи є:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням із боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);

- реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації;

- 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. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті;

- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;

- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки і комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;

- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення, тощо;

- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що 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. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління: автономізація цілей; ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити; 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.

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. Окремі такі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) збережуть власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. У будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації [8, с. 12].

Національним інститутом стратегічних досліджень надано рекомендації щодо заходів, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації, а саме необхідно звернути увагу:

1. У галузі реформування адміністративно-територіального поділу: завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг; недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн. мешканців; примусове об'єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи.

2. У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій: здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевід-

ведення за системою опіки; надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами в межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голів депутатів відповідної ради; унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають заміщувати виконання обов'язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства.

3. Реформа виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: забезпечення права самовисування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів; упровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.

4. У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян: встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території; недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці.

5. У галузі вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів: встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог; визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат [9].

Таким чином, відповідно до концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні для того, аби втілити в життя реформи, потрібна політична воля для ухвалення чималої кількості законопроектів та воля представників місцевих громад до об'єднання. Варто пам'ятати, що процес децен-

тралізації та реформування адміністративно-територіального устрою в багатьох країнах Європи тривав понад 5 років, тож не можна очікувати миттєвих результатів завдяки ухваленню потрібних законів. У 2017 році продовжується процес реформування, і є сподівання на значні успіхи.

Перспективою подальших досліджень вбачаємо проаналізувати співробітництво територіальних громад та основні напрямки проектної роботи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Левченко Г.І. Діалектика централізації та децентралізації в управлінні економікою / Г.І. Левченко: «Соціально-економічні трансформації в епоху глобалізації»: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – Полтава, 2005.
2. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) // Міжнародний центр перспективних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf).
3. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02 / К.О. Линьов. – К., 2004. – 18 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко Адміністративне право України. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Положення Конституції України. Закон прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>.
6. Порядок інвентаризації та передачі майна: підказки для ОМС ОТГ / Ю. Крот, С. Замазій, Л. Федченко, Я. Брусенцова. – Х. : Фактор, 2017. – 96 с.
7. Станкус Т. Бюджетний процес та закупівлі в органах місцевого самоврядування (оновлене видання) / Т. Станкус, В. Матвєєва. – Х. : Фактор, 2016. – 120 с.
8. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, О. Курінний, А. Школик, Н. Топпервін // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
9. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г.В. Макаров // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.