

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ  
ЗА УМОВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

УДК 332.012.334

СИТНИК Л. С.

Донецький національний університет імені Василя Стуса

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ  
І РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті окреслено проблеми становлення місцевого самоврядування правового, фінансово-економічного кадрового й суспільно-політичного характеру. Серед них виділено недостатність власних фінансових ресурсів територіальних громад, дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, корпоративний егоїзм і невисокий рівень правової культури місцевих еліт. Обґрунтовано напрями їх розв'язання в контексті реформування адміністративно-територіального устрою країни і утвердження фінансової спроможності місцевого і регіонального самоврядування. Визначено підходи до вибору моделі децентралізації влади – як реальна загроза цілісності країни або як базова умова припинення війни на сході. Розглянута ймовірність досягнення очікуваних суспільством результатів від реформи місцевого самоврядування. Зазначено перелік необхідних заходів щодо реалізації концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.*

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, громада.

SYTNIK L. S.

Vasyl' Stus Donetsk National University

**PUBLIC AUTHORITY DECENTRALIZATION: PROBLEMS OF FORMATION  
AND DEVELOPMENT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

*The article identifies legal, financial-economic, personnel and socio-political problems of the local self-government formation. These include a lack of own financial resources experienced by territorial communities, duplication of powers of local executives authorities and local self-government bodies, corporate selfishness and a low level of legal culture of local elites. The ways of their solution are grounded in the context of the reform in domestic administrative-territorial structure and strengthening of financial soundness of the local self-government. The approaches to choosing a model of power decentralization are described as a real threat to the country's integrity as well as a fundamental condition for ending the war in the eastern part of Ukraine. Considered is the probability of achieving the expected results through the reforms in the local self-government. Provided is a list of necessary measures for the implementation of the Concept of the reform in the local self-government and territorial power organization.*

*Keywords:* the local self-government, administrative-territorial system, decentralization, community.

**Вступ**

Проголошення Україною стратегічних орієнтирів побудови правової, соціальної держави, ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування створили підґрунтя для адаптування публічної влади до європейських стандартів, забезпечивши належне місце в цьому процесі органам місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування входить до найважливіших засад демократичного устрою держави, але існуюча в Україні система та його сучасний стан не задовольняє потреби суспільства [1].

Деконцентрація та децентралізація публічної влади є предметом наукових досліджень Б. Андресюка, М. Баймуратова, О. Батанова, О. Бориславської, І. Заверухи, Е. Захарченка, В. Куйбіді, В. Кравченка, Г. Монастирського, В. Негоди, М. Пухтинського, А. Ткачука [2–5]. Але питання реформування інституту місцевого самоврядування з позиції його економічної спроможності та адекватності трансформації суспільства недостатньо вирішені ні в теоретичному, ні в практичному плані.

Мета статті – визначення проблем становлення місцевого самоврядування та обґрунтування напрямів їх розв'язання в контексті реформування адміністративно-територіального устрою країни і утвердження фінансової спроможності місцевого і регіонального самоврядування.

**Основний матеріал**

Попри те, що пошук шляхів реформування МСВ та економічного розвитку територіальних громад триває більше 20 років, цей процес не є завершеним. Головна мета реформування МСВ – створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних адміністративних послуг на основі сталого розвитку дієвої громади – залишається нездійсненою.

У Концепції реформування МСВ та територіальної організації влади (далі – Концепції) виокремлено проблеми правового, фінансово-економічного, інституційно-функціонального, кадрового й суспільно-політичного характеру, що стримують розвиток МСВ. Серед них виділяється недостатність власних фінансових ресурсів територіальних громад для самостійного формування місцевих бюджетів, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів.

У результаті розпорощеності 78 % громад не мають ресурсів навіть на утримання своєї влади. Мала частка власних доходів у місцевих бюджетах (рис. 1) зумовлює залежність органів місцевої влади від рішень органів виконавчої влади та велику частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів по Україні – більше 50 % (рис. 2) [4].

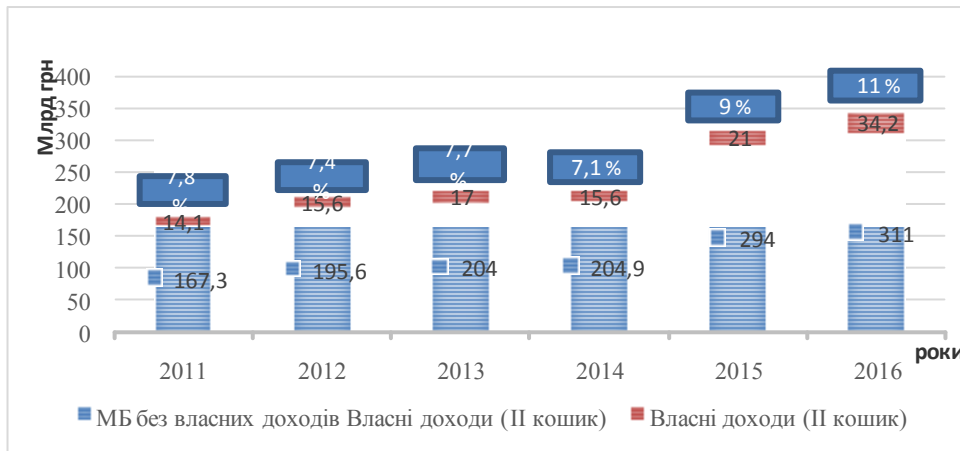


Рис. 1. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд грн. та %

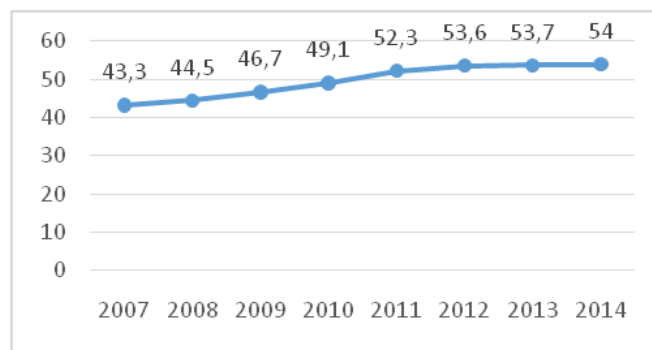


Рис. 2. Частка трансфертів з бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007–2014 рр.

За рахунок збільшення трансфертів з держбюджету відбулося номінальне зростання доходів місцевих бюджетів у 2016 р. у порівнянні з 2015 р. на 5,6 % (з 294,4 до 311 млрд грн). Однак з поправкою на інфляцію (у 2015 р. – 43,3 %) реальні доходи місцевих бюджетів скоротилися на 35,4 %. Питома вага дохідної бази місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів у структурі консолідованого бюджету України за період 2013–2016 рр. скоротилася на 7 % – з 49 % у 2013 р. (220 з 442 млрд грн) до 42 % у 2016 р. (310 з 720 млрд грн).

Бюджетна забезпеченість виконання власних повноважень залишається вкрай низькою (рис. 3). Загальна забезпеченість делегованих повноважень є також недостатньою (рис. 4).

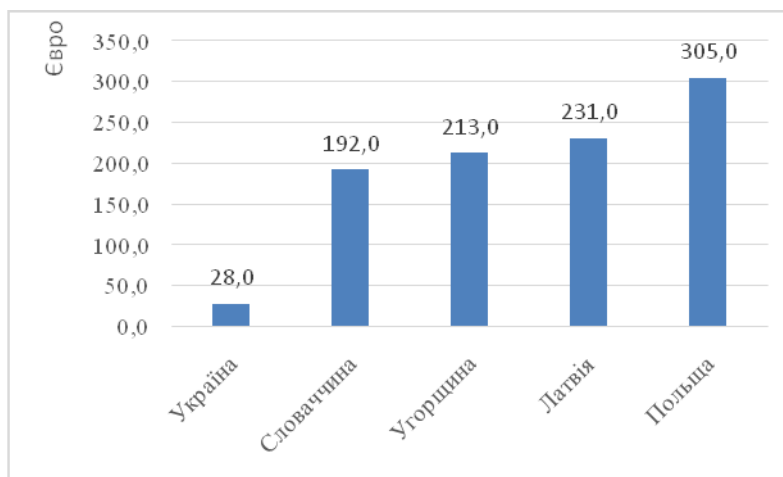


Рис. 3. Рівень бюджетної забезпеченості на 1 мешканця на виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, %

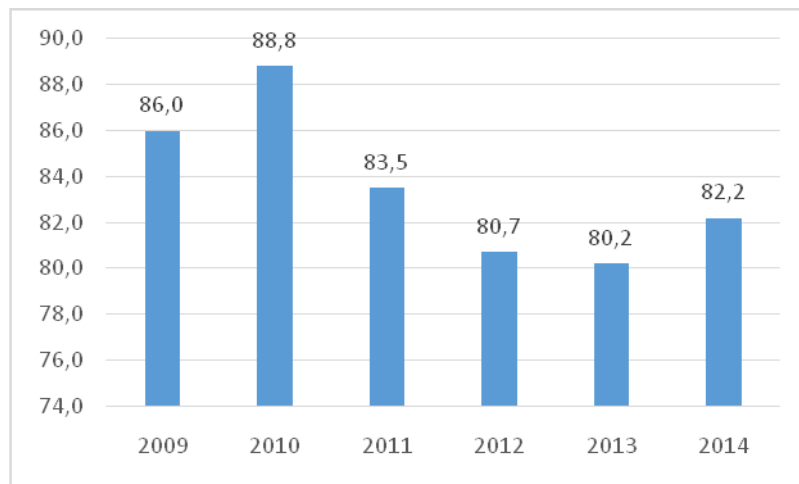


Рис. 4. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %

У Концепції також відзначено конституційно-правову невизначеність територіальної основи МСВ, диспропорції одиниць адміністративно-територіального устрою, дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів МСВ, недосконалу систему контролю з боку держави за законністю діяльності органів МСВ, погіршення якісного складу місцевих рад за пропорційної системи виборів, відчуженість цих органів від населення та їх корпоратизацію, загальну кризу кадрової політики на рівні МСВ, неефективну державну і регіональну політику, відсутність у мешканців більшості громад здатності до солідарних дій та навичок участі у вирішенні питань місцевого значення.

Процес територіальної децентралізації перебуває на етапі розроблення перспективних планів у кожній області. У 2016 р. на підтримку об'єднання територіальних громад виділено 1 млрд гривень. Процес об'єднання громад відбувається відповідно до положень законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про співробітництво територіальних громад» [8] та Методики формування спроможних територіальних громад [9]. Але не з'ясовано, хто має наділити об'єднані територіальні громади достатніми фінансовими ресурсами і як встановити кількісні параметри цієї достатності.

Надмірна централізація адміністративних послуг порушує принцип субсидіарності. У результаті органи МСВ позбавлені права встановлювати ставки місцевих податків і тарифи на житлово-комунальні послуги; впливу на будівництво у населених пунктах, права вносити дані до державних реєстрів (землі, майна, бізнесу).

Порушено гарантії безпечного проживання в містах і селах, відсутній вплив на гарантування безпечного життя.

Впродовж 2010–2013 рр. тенденція до зростання напруги у відносинах між центром і місцевою владою, а також у відносинах між регіонами посилювалась. Політика формування «вертикалі влади» перетворилася у наступ на позиції регіональних груп впливу. Тіньові механізми узгодження інтересів перестали працювати.

Облаштування суспільного і державного життя країни після подій рубежу 2014–2015 рр. уявлялось шляхом заперечення централізованої системи державного управління, яка дозволяла встановлювати монопольний диктат на політичні і економічні рішення в країні та підтримки тези про децентралізацію влади. Адже тотальний контроль президентської вертикалі не може забезпечити динамічного розвитку регіонів. До зміни режиму у 2014 р. за відсутності податково-бюджетних стимулів розриви у регіональному розвитку зростали. Більшість регіонів країни перетворились у дотаційні, без перспективи до виправлення ситуації. Центральна влада отримала можливість довільно розпоряджатись ресурсами місцевих рад, у ручному режимі регулюючи доступ до коштів на казначейському рахунку.

Місцевий бізнес та регіональні еліти виявилися підлеглими великомонополістичному капіталу, який має широке представництво в центральній владі. Більша частина економічної активності на місцях була примусово виведена у тінь. Прискорився процес деградації локальної транспортної інфраструктури, систем життєзабезпечення та інженерних комунікацій, що суттєво впливало на якість життя людей, особливо в невеличких містах та сільській місцевості.

Разом з тим різко знизилася доступність та якість управління на місцях. Призначення чиновників здійснювалося переважно, виходячи з їхньої лояльності до центральної влади. Призначення практично не залежали від ефективності діяльності кандидата. Реальної відповідальності перед населенням за прийняття рішення місцева влада не несла. У результаті поряд з управлінською вертикаллю виникла вертикаль корупції і зловживань з подальшим їх злиттям.

Реформа МСВ стала найбільш затребуваною суспільством. З розширенням фінансової бази МСВ

пов'язують можливий початок модернізації транспортної інфраструктури, систем життєзабезпечення комунікацій, покращення роботи соціальних служб. Прогнозується делегування повноважень до місцевої влади, яке відкриє шлях до розвитку місцевого бізнесу, створення робочих місць. Вважається, що реформа самоврядування підвищить автономність місцевої влади у питаннях соціокультурної політики та активність діалогу між центром і регіонами. Однак очікування перспектив демократизації з опорою виключно на місцевий рівень є хибними.

Серед найбільш гострих проблем, пов'язаних з МСВ, експерти виділяють корпоративний егоїзм і невисокий рівень корпоративної правової культури місцевих еліт та високий ступінь корумпованості, зрощення політики і бізнес-інтересів. Такий стан пояснюється тим, що основним змістом посткомуністичної трансформації був не перехід до цивілізованого ринку і забезпечення прав і свобод, а організація централізованого і контрольованого розподілу державних активів між приватними корпораціями.

У питанні відбору моделі децентралізації влади є два підходи: децентралізація сприймається як реальна загроза цілісності країни з одного боку, а з іншого – як базова умова припинення війни на сході шляхом передачі повноважень і фінансів на місцевий рівень, що підвищить відповідальність за політичну, економічну, соціальну ситуації на містах. Уряд скорочує державні видатки і позбавляється від відповідальності за рівень життя громадян. Через кризу та урядову політику розпадаються економічні ланцюжки. У силових та адміністративних структурах спостерігається послаблення виконання функцій. Все більше територій залишається без присутності держави. Підвищується ризик дезінтеграції країни. Децентралізація встановлює права місцевих рад формувати місцеві структури охорони правопорядку і виконувати більше зобов'язань держави – освіта, медицина; розширення фінансової і майнової бази МСВ, але за дотримання умови збереження без змін системи підпорядкування МСВ державним рішенням, які розроблюються без його участі. Самоврядування таким чином перетворюється в підрозділ державної адміністрації і стає підзвітним уряду і Президенту. Воно залишається самоврядуванням, що управляється державою.

Досягнення суттєвого підвищення життєвого рівня населення всіх регіонів країни на основі якісного покращення використання їх ресурсного потенціалу неможливе без реалізації певних дій з боку держави у двох напрямках: забезпечення міжрегіональної єдності відтворювальних макроекономічних процесів і створення економічних інтересів у соціально-економічній діяльності регіонів.

Для реалізації інтеграційних процесів між регіонами необхідний розвиток зв'язків «по горизонталі» за рахунок поглиблення територіальної спеціалізації та кооперування регіонів і «по вертикалі», тобто зв'язок держави з регіонами на основі інвестиційної, бюджетної, податкової, фінансової політики. Складність цього процесу полягає у відсутності законодавчого механізму управління як інтеграційними процесами між регіонами, так і взаємовідносинами регіонів з державою. Хоча почали здійснюватися перші реальні кроки до реформи місцевого самоврядування і територіального устрою [10], у сфері регіональної політики [11], у бюджетно-податковій сфері [12, 13], які обмежуються змінами у законодавстві.

### Висновки

Для реалізації Концепції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності необхідно запровадити: зміни у законодавстві з метою реформування на місцевому рівні освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, зміни до перспективних планів формування територій громад областей; розробку проектів Законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нову редакцію), «Про префектів»; супроводження у Верховній Раді проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальну владу». Важливо здійснити заходи щодо: посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та Закони України; делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання деяких додаткових адміністративних послуг та розширення повноважень з управління земельними ресурсами і посилення державного контролю за використанням і охороною земель; механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад; набуття повноважень сільських, селищних, міських голів; функціонування районних рад; застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг, соціальних нормативів за кожним із делегованих повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, визначивши мінімальне і максимальне значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів; концепції оптимізації системи територіальної організації влади та утворення нової територіальної основи для розміщення органів виконавчої влади та інших державних органів.

### Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України : [прийнято КМУ від 01.04.2014 № 333-р]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: Досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка

децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ Софія, 2012. – 128 с.

3. Місцеве самоврядування в Україні. Історія, сучасність, перспективи розвитку : навчальний посібник / [В. В. Кравченко, В. А. Негода та ін.]. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.

4. Негода В. Стан реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади / В. Негода. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ Софія, 2014. – 28 с.

5. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посібник / А. Ткачук. – К. : ТОВ Софія, 2012. – 120 с.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України : [прийнято ВР 05.02.2015 № 157-VIII]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України : [прийнято ВР від 21.05.1997 № 280/97]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20120324>

8. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України : [прийнято ВР від 17.06.2014 № 1508-18]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

9. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України [від 08.04.2015 р. № 214]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

10. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України [від 22 вересня 2016 р. № 688-р] – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR160688.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR160688.html)

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України [від 6 серпня 2016 р. № 385]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

12. Про внесення змін до бюджетного кодексу України [Електронний ресурс] : закон України : [прийнято ВР від 20.12.2016 № 1789-VIII]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-19>

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні [Електронний ресурс] : закон України : [прийнято ВР від 21.12.2016 № 1797-VIII]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>

Надійшла 16.03.2017; рецензент: д. е. н. Дороніна О. А.