

<https://doi.org/10.31861/mediaforum.2022.10.64-83>

УДК: 342.25(477)“2014/2020”

© Анатолій Круглашов¹

© Василь Бурега²

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (2014-2020 рр.)

64

В цій статті автори дослідили нормативно-правову та концептуальну базу процесів децентралізації влади в Україні. Комплекс реформ з децентралізації влади в Україні почали впроваджувати у 2014 році. Це не перша спроба змінити систему державного управління на користь органів місцевого самоврядування, та вона поки є найбільш вдалою. Ефективність реформ, чи не в першу чергу залежить від підготовки їх якісного фундаменту, тієї основи, на якій вони базуються. У статті розглянуті та досліджені нормативно-правові та концептуальні засади децентралізаційних процесів в Україні у 2014-2020 роках, з тим, щоби виявити сильні та слабкі сторони здійснених реформ і визначити напрямки можливого їх розвитку після завершення нової фази російсько-української війни.

Авторами проаналізовано нормативно-правову та концептуальну базу, яка визначила основні заходи комплексу реформ із децентралізації влади та забезпечила їх безпосередню реалізацію. Визначено, що ця тема не втрачає своєї актуальності, попри значний прогрес у реалізації реформ, адже нормативно-правова база децентралізації все ще доопрацьовується. Тому залишається необхідність більш повного та систематичного її дослідження. Активні та масштабні бойові дії в Україні з 24 лютого 2022 р. є як перевіркою на стійкість

¹ Доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління, директор НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. E-mail: akruglas@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-0611-2698>

² Магістр публічного управління та адміністрування, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. E-mail: vasya.burega@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-0407-6569>

і ефективність досягнутих результатів реформування системи публічного управління, так і вимогливим імперативом до їх продовження й вдосконалення.

З'ясовано, що для розгортання реформ з децентралізації влади було ухвалено низку законів та внесені зміни у вже існуючі нормативно-правові акти, які уможливили децентралізацію влади на практиці (зміни до Бюджетного та Митного кодексів, ухвалення закону про добровільне об'єднання територіальних громад тощо). Реформи були підкріплені певною теоретичною базою, насамперед, концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, методикою формування спроможних територіальних громад, які базуються на Європейській хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, місцево самоврядування, реформування державного управління.

Legal and Conceptual Foundations of the Decentralization Process in Ukraine (2014-2020)

65

The goal of the article is to research on the legal and conceptual framework of decentralization processes in Ukraine. A set of reforms aimed at decentralizing the power in Ukraine began to be implemented since 2014. This is not the first attempt of changing the system of Public administration in favour of strengthening up local Self-governments, but the last one is the most successful. The effectiveness of the reforms depends primarily on the preparation of a solid legal and theoretical foundation on which the decentralization has been grounded. This article considers the legal and conceptual principles of decentralization processes in Ukraine in 2014-2020 and their meaning for Ukraine's state prospect and resilience.

The authors analysed in details the legal and conceptual framework, which identified the main features of a set of reforms launched to decentralize power and ensure their duly implementation. It is proved that this topic does not lose its relevance despite significant progress in the implementation of reforms under circumstances of Russian-Ukrainian war as far as the regulatory framework for decentralization still has to be finalized and adjusted. So over time there remains an urgent need for a more complete and systematic study of those reforms, and their further perspective.

To deploy decentralization reforms, some laws were adopted and existing regulations were amended to enable decentralization in practice

(amendments to the Budget and Customs Codes, adoption of a Law on voluntary amalgamation of local communities etc.). Also, the reforms were supported by a theoretical basis, first of all by the concept on reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, elaborated methodology of making self-sustainable territorial communities, grounded on the principals of the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: decentralization, Public Administration, Local Self-government, reforms of governance in Ukraine.

Постановка проблеми. Здійснення децентралізації влади небезпідставно вважають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні, яке нині проходить суворе випробування на життєздатність в умовах нової фази російсько-української війни. З 2014 року почали відбуватися суттєві зміни в системі управління в регіонах та на місцях. Насамперед, громади міст і сіл отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми доходами і видатками, рівень і обсяг яких також суттєво вирости.

66

Для успішної реалізації реформ виявилось необхідним підготувати відповідну їх нормативно-правову та концептуальну базу. Від якості її підготовки залежала ефективність всього процесу наступних кроків із децентралізації влади. Необхідність подібної реформи назріла в нашій державі давно, проте суттєвих спроб здійснення децентралізації чи реформи адміністративно-територіального устрою не було. Впровадження комплексу реформ з децентралізації в Україні – це тривалий процес, зі своїми здобутками і прорахунками, тому важливо дослідити формування його нормативно-правових та концептуальних основ.

Мета дослідження – вивчити нормативно-правову та концептуальну базу процесів децентралізації влади в Україні і на цій основі оцінити її повноту та якість. Завдання розвідки – дослідити процес формування концептуальних і правових основ реформ, спрямованих на децентралізацію влади, виявити їх позитивні сторони та ті недоліки, які проявилися в процесі їх реалізації на практиці.

Методологія та методи дослідження. В основу роботи авторами покладено неінституціональний підхід, який видається найбільш відповідним для дослідження реформування інститутів публічного управління, місцевого самоврядування й формування відповідного законодавства тощо. Авторами було використано як загальнонау-

кові методи, так і методи дослідження, які притаманні соціальним і управлінським наукам. Серед загальнонаукових у статті було застосовано методи аналізу, узагальнення, синтезу, абстрагування, аналогії й конкретизації. Серед спеціальних методів, насамперед порівняльний аналіз та контент-аналіз. Порівняльний аналіз використовувався при вивченні та співставленні різних наукових праць, аналітичних звітів, текстів законів (законопроектів), позицій експертів із питань, що досліджуються. Контент-аналіз був використаний авторами при детальному розгляді наукових і аналітичних статей, інформаційно-аналітичних матеріалів та інших публікацій в ЗМІ з тематики роботи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В статті опрацьовано достатньо широкий комплекс первинних і вторинних джерел. Серед первинних джерел використані нормативно-правові акти України, зокрема закони (законопроекти), урядові програми та інші нормативно-правові акти. Авторами також використані ті інформаційні та аналітичні матеріали, які висвітлюють різні аспекти децентралізації влади. Серед значного комплексу наукової літератури, важливе значення при написанні статті мали наукові статті, авторами яких є А. Ткачук, В. Романова, Н.Луїна, С. Швидюк, С. Сербогін, та інші дослідники проблематики децентралізації. При наявності поважного масиву наукової літератури з питань, що досліджуються в цій статті, дискусійними або не в повній мірі вивченими усе ще залишаються питання розкриття причин здійснених реформ та їх концептуальних і нормативно-правових засад, до яких звертаються автори розвідки.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, необхідно визначити, що ми вкладаємо у термін «децентралізація влади». Насамперед, це процес передачі повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування (International Alert / Український незалежний центр політичних досліджень, 2017, 3). Децентралізація є способом оптимізації державного управління і вона передбачає передачу частини владних повноважень органам, які не є підзвітні чи підпорядковані центральній владі, а обираються громадою відповідного населеного пункту. До прикладу, більшість європейських країн також проходили шлях децентралізації. Західна Європа у 1970-х рр. спрямовувала зусилля саме на розвиток місцевого самоврядування для підвищення його ефективності, щоб якісно надавати публічні послуги громадянам, максимально наблизивши

їх до кінцевого спостерігача. Загалом, розвиток системи публічного управління в Європі у другій половині ХХ століття передбачав децентралізацію управління у поєднанні з територіальною реформою та перерозподілом повноважень (Швидюк, 2015, 221).

Щодо України, то потреба докорінної політичної реформи, що передбачала б перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, з'явилася ледь не одразу після проголошення незалежності. Система місцевого самоврядування, що існувала до 2014 р. стримувала і обмежувала успішний розвиток малих міст, селищ та сіл. Адже повноваження відповідних рад були доволі незначними і нерідко недостатніми, щоб ефективно керувати своєю територією й забезпечувати потреби місцевих мешканців. Ось декілька прикладів на підтвердження цієї думки. У більшості сільських рад не було виконавчих органів, бюджетних установ та комунальних підприємств. Своїх повноцінних виконавчих органів не мали (й не мають досі) районні та обласні ради. Прямі бюджетні відносини отримали лише міста обласного значення. Інші населені пункти залежні від субвенцій з держбюджету через область і район. Тому з кожним роком існування такої системи накопичувалися проблеми в публічному управлінні на місцях і все більше зростала потреба у її реформуванні (Абрам'юк, та Ткачук, 2020, 18).

Варто відзначити й те, що прискорення децентралізації влади (в тому числі й реформування адміністративно-територіального устрою) все більше вимагала складна політична та економічна ситуація в Україні. Вона, перш за все, була обумовлена російською окупацією Криму та війною на Донбасі, що все активніше розгорталася з 2014 р. Тоді ж офіційному Києву намагалися нав'язати з Москви необхідність федералізації України і лицемірно звинувачували українську владу в надмірному впливі на регіони. Зацікавленість Росії в такому варіанті цілком зрозуміла – подальша дестабілізація України і можлива анексія нових територій, а федеративний статус надав би Кремлю «юридичне прикриття» цих дій, подібно до того, як відбувалися події в Криму (так званий «референдум») і подальші рішення ВР АРК). З іншого боку, попередня система управління територіями, як і в цілому централізована та ще й корумпована регіональна політика вичерпали себе. Вони довели свою не тільки неефективність, але й небезпечність для долі нашої держави. Тому українська влада в цих дуже складних умовах обрала інший шлях – децентралізацію, взяв-

ши за приклад європейські країни (в першу чергу досвід Польщі).

Європейський за своїми принципами варіант децентралізації, який обрала для себе Україна, зумовлений не лише жорстокими політичними реаліями 2014 р., але й стратегічними інтересами нашої держави. Він відповідає її євроінтеграційному курсу та раніше взятим на себе міжнародним зобов'язанням. Так, у 1997 р. Україна ратифікувала без застережень і винятків Європейську хартію місцевого самоврядування, яка визначає принципи та механізми дій місцевих органів влади. Саме цей міжнародний документ можна вважати «конституцією місцевого самоврядування», ідейним та політико-правовим першоджерелом для подальших спроб реформ з децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою України, а також для узгодження національного законодавства з положеннями хартії (Верховна Рада України, Європейська хартія місцевого самоврядування, 2009). У 1998 р. документ набув чинності, і з того часу було декілька спроб провести необхідні реформи, проте вони не стали успішними. В українських реаліях тих часів ратифікація не означала, що документ почнуть одразу втілювати в життя. Тим паче, Президент Леонід Кучма намагався посилити свою владу не лише за рахунок повноважень парламенту і уряду, а й отримати значний вплив на місцеву владу. Та й в подальшому ефективне виконання положень Хартії було під питанням, адже, до прикладу, з 14 принципів цього документу, Україна не виконувала 10 (Круглашов, та Бурега, 2021, 2:68). Є й інші труднощі у виконанні Хартії, тому необхідність перерозподілу влади на користь регіонів та громад із кожним роком тільки посилювалася.

Лише після Революції Гідності та завдяки їй стартувала більш успішна спроба здійснення децентралізації влади в Україні, яка не повністю завершена й досі. Вона принесла як свої вагомні здобутки, так і характеризується певними недоліками і труднощами.

Відзначимо, що законодавче та концептуальне підґрунтя для проведення цієї реформи нова влада почала формувати з 2014 р. Основою реформи стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та план з її впровадження, які схвалив Кабінет міністрів України у квітні 2014 р (Верховна Рада України, Про схвалення Концепції, 2014). Ця концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і під-

тримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, належного задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад. Серед основних завдань, які концепція визначила в комплексі реформ з децентралізації влади: доступність та належна якість публічних послуг; оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення виконання їх повноважень. Концепція передбачала реалізацію реформи децентралізації у два етапи (2014 та 2015-2017 рр.). Але ці терміни насправді виявилися нереалістичними, насамперед, через умови російсько-української війни та складну внутрішньополітичну ситуацію в країні. Тому вони були змінені в ході запровадження реформи з урахуванням цих обставин і багатьох викликів, які повстали в процесі розгортання комплексу реформ системи публічного управління. Тому фактично перший етап децентралізації тривав з 2014 по 2019 рр., а другий відбувся у 2020-2021 рр. (Верховна Рада України, Про схвалення Концепції, 2014).

Принципово важливим в ході здійснення першого етапу децентралізації було внесення необхідних змін до Конституції України для належного правового закріплення як самої реформи, так і її результатів. З цією метою було підготовлено відповідний проект змін до Основного закону і у серпні 2015 р. ВРУ його розглянула у першому читанні. Відповідно до цього проекту, змінювався адміністративно-територіальний устрій (АТУ). Територія України поділялася на області, райони та громади, і саме останні визначалися первинною одиницею АТУ. Ним визначалась передача земель сільськогосподарського призначення громадам, закріплення принципу субсидіарності (передача максимальної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, які вони тільки спроможні здійснювати), створення виконавчих органів у обласних та районних радах, ліквідація місцевих державних адміністрацій, які мають замінити префекти, закріплення гарантій матеріальної основи місцевого самоврядування (місцеві податки та збори і частка від загальнонаціональних податків для фінансування повноважень) (Серьогін, та Гончарук, 2015, 11).

Проте через брак спільного бачення щодо запропонованих змін і відсутність компромісу серед політичних сил, представлених у парламенті щодо деяких запропонованих у проекті положень, зокрема щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях, висловлених зауважень окремих фракцій ВРУ щодо повноважень інституту префекта, ці зміни до Конституції так і не були остаточно схвалені. Критика запровадження «інституту префекта», ґрунтувалась на тому, що деякі експерти та політики розглядали його як фактичне продовження інституту «голови місцевої державної адміністрації» та, відповідно, пов'язували з цим небезпеку збільшення повноважень Президента на період дії перехідних положень і можливість відновлення рецентралізаційних тенденцій в системі державного управління (Кузуб, 2017, 51).

На останньому питанні варто зупинитися детальніше, адже воно має принципове значення для майбутності системи управління територіями в Україні та інституційного забезпечення нашої регіональної політики. На перший погляд, повноваження префекта обмежуються лише правом вето на рішення органів місцевого самоврядування регіону, якщо їхні рішення загрожують суверенітету і територіальній цілісності України (Sabadash, and Kruglashov, 2022, 1:27). Але якщо подивитися глибше, то на цьому повноваження префекта не закінчуються у запропонованому проекті змін. Він позиціонується більш сильною фігурою, ніж нинішні голови обласних та районних державних адміністрацій. Зокрема, якщо голів ОДА і РДА дотепер призначає Президент за поданням Кабміну, а звільнити може як глава держави, так і 2/3 депутатів ради відповідного рівня, то префекта звільнити може лише Президент, який його призначає за поданням КМУ. Тобто, за таким проектом виходило б, що префект може стати більш впливовим, ніж очільники обласної / районної виконавчої влади (Круглашов, 2018, 31). Напевно, ці та інші занепокоєння щодо запропонованої конституційно-правової інновації викликали супротив народних депутатів та інших політиків.

Розгляд змін до Конституції набув 31 серпня 2015 р. небезпечної гостроти, коли в ході сутичок під Верховною Радою стався вибух бойової гранати, внаслідок чого загинули 4 бійців Національної гвардії, десятки правоохоронців отримали поранення (BBC News Україна, 2016). І хоча тоді все ж вдалося ухвалити законопроект у першому читанні, та після таких трагічних подій до цього питання в парла-

менті вирішили не повертатися. А у серпні 2019 р. проект закону про внесення змін до Конституції (№2217а), ініційований Президентом П. Порошенко, взагалі було відкликано з Верховної Ради (Верховна Рада України, Проект Закону про внесення змін, 2015). Нова спроба закріпити децентралізацію в Конституції пов'язана із законопроектом наступного Президента України В. Зеленського поданим до ВР в грудні 2019 р.

72 — Варто звернути увагу на його відмінності від попереднього проекту конституційних змін. За словами народного депутата Віталія Безгіна, проект закону «враховує техніко-юридичні зауваження і несе низку врахованих рекомендацій», а також покликаний позбавити документ політичної критики. Зокрема, припинити повноваження органу місцевого самоврядування (у випадку підтвердження неконституційності ухваленого акту) може лише Верховна Рада за поданням Президента. З проекту прибрано термін «правовий статус» для територіальних одиниць (щоб уникнути звинувачень у спробі закріпити «особливий статус» ОРДЛО). Префект не зупиняє, а призупиняє нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування. Голова громади очолює виконавчий орган (у попередньому проекті це не було зафіксовано, і могла б утворитися певна колізія) (Портал “Децентралізація”, Новий текст проекту, 2019). Незважаючи на такі зміни у новому проекті, які можна визнати цілком слухними і позитивними, він все одно викликав певну критику і аргументовані зауваження. Наприклад, на думку експерта Юрія Ганущака, хоч у цьому проекті багато зауважень враховано, однак залишаються моменти, які можуть стати «предметом політичних маніпуляцій». Зокрема, він звертає увагу на статус префекта: «Ті ж позиції, з тими ж помилками, але у системі виконавчої влади». Загалом експерт оцінює цей проект як «набагато кращий ніж попередній» (Портал “Децентралізація”, Обговорення та пропозиції, 2021). Проте, незважаючи на певний прогрес, вже за місяць, у січні 2020 р., цей проект було відкликано на доопрацювання, яке тривало у 2021 р. Нині ж взагалі важко спрогнозувати долю цих вже й не назрілих, а й перезрілих конституційних змін (Романова, та Умланд, 2019).

Тому в цій патовій правовій ситуації було обрано інший шлях законодавчого впровадження реформи в межах чинної Конституції, а саме ухвалення нових і внесення змін до чинних законів та інших нормативно-правових актів для належного правового забезпечення

процесів децентралізації. Одними з найважливіших серед них стали зміни до Бюджетного та Митного кодексів України (від 28.12.2014), завдяки чому відбулася бюджетна, або як її ще називають, фінансова децентралізація. Вона є необхідною умовою формування ефективного місцевого самоврядування, основою створення його належного матеріально-ресурсного забезпечення. Від можливості розпоряджатися місцевими податками і зборами залежать якість надання публічних послуг та виконання повноважень (Луніна, 2014, 67). Бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової стійкості місцевих органів влади. Органам місцевого самоврядування (ОМС) передаються потужні джерела бюджетних надходжень, які раніше були закріплені за Кабінетом міністрів України, разом з цим відбувається розширення фінансової бази адміністративно-територіальних формувань (Онищенко, 2021, 151). Зокрема, в ході бюджетної децентралізації об'єднані територіальні громади отримали стабільне джерело надходжень до бюджету, зокрема податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), право самостійно встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку. На особливу увагу заслуговує те, що ОТГ отримали весь спектр повноважень і фінансових ресурсів, які раніше мали лише міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, державні субвенції (Савченко, 2017, 173). Звісно, на наступних етапах реформ ці фінансові умови піддавалися певній корекції, не завжди в окремих аспектах на користь відтак територіальних громад (ТГ). Проте необхідно визнати, що внесені законодавчі зміни значно зміцнили спроможність ОМС до більш активної господарської діяльності на користь своїх громад та їх мешканців. Тож важливість бюджетної децентралізації не варто недооцінювати, адже саме вона стала надійним матеріальним фундаментом для подальшого розвитку процесів децентралізації.

Наступним кроком у нормативно-правому забезпеченні реформування регіональної політики та системи місцевого самоврядування стало ухвалення Закону про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015. Якщо зміни до Податкового та Митного кодексів виступили в певному сенсі підготовчим етапом реформ, створюючи нормативно-правове та фінансове підґрунтя для їх впровадження, то цей закон розпочав децентралізацію фактично і був

покликаний належно врегулювати процес добровільного об'єднання громад. Зокрема ним було запроваджено порядок створення ОТГ та визначені форми державної підтримки цього процесу. Згідно цього закону відбувалися інституційні новації в системі місцевого самоврядування, серед яких запроваджувалася посада старости, який представляє інтереси жителів окремого села (селища) у виконавчих органах ради відповідного рівня. Надалі закон зазнавав змін, зокрема нова його редакція відбулася 14.05.2020 р. (Верховна Рада України, Про добровільне об'єднання, 2020).

74

Законом передбачене створення перспективних планів формування територій громад, які розробляють обласні державні адміністрації. Перспективні плани мають відповідати іншому документу, що має важливе концептуальне значення – «Методиці формування спроможних територіальних громад». Вона визначає порядок формування перспективного плану, а також ті принципи, з урахуванням яких мав надалі відбуватися процес об'єднання громад. Найбільш важливі серед них: врахування історичних, культурних, географічних, соціально-економічних, етнічних та інших особливостей територій, їхніх фінансових особливостей; зона доступності потенційного центру – 20 км (у деяких випадках – 25 км); проведення оцінки рівня спроможності ОТГ. У цій методиці також визначено послідовність формування спроможних територіальних громад та критерії для оцінки рівня їх спроможності (Верховна Рада України, Про затвердження Методики, 2020).

На перший погляд, може скластися враження, що ця методика, як і сам перспективний план, не є дуже важливими в процесі реформи децентралізації. Проте це хибна думка. Хоча на початку реформ, коли об'єднання громад здійснювалося виключно на добровільній основі, перспективний план мав доволі умовне значення. Однак вже у 2020 р. час, відведений для добровільного об'єднання завершився, і решту населених пунктів об'єднували на адміністративній основі, згідно перспективного плану області. Тобто, з доволі рекомендаційного за своїм характером документу, перспективний план перетворився на імперативний. А затверджена методика в ході всього об'єднувального процесу (як добровільного, так й адміністративно-примусового) виконувала роль певної «дорожньої карти», була дороговказом для формування громад саме на основі визначення їх потенційної спроможності. В окремих спірних моментах (Портал «Децентралізація»,

“Один район – одна громада”, 2017) саме вона нерідко допомагала відстояти волю громади і захистити принципи децентралізації від їх довільного тлумачення. Хоча є багато прикладів, коли при остаточному формуванні перспективних планів положення методики трактувалися досить довільно або й прямо порушувались (Лозинський, 2020).

Юридично унормувати процес об'єднання громад – це важлива, але все ще недостатня умова для успіху процесів децентралізації. ОТГ не існують окремо, вони межують з іншими громадами і повинні співпрацювати для подальшого розвитку. Тому в червні 2014 р. ВР ухвалила закон «Про співробітництво територіальних громад». Він запровадив механізми та визначив форми співпраці ОТГ для вирішення спільних проблем, зокрема, в таких сферах: утилізація та переробка сміття, розвиток інфраструктури (Верховна Рада України, Про співробітництво територіальних громад, 2014).

Варто згадати і про пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Надання якісних адміністративних послуг – один із пріоритетів децентралізації, тому окрема увага законодавця до цієї сфери цілком виправдана. Ці законодавчі новації передбачають передачу низки повноважень з надання адміністративних послуг від органів виконавчої влади до інституцій місцевого самоврядування відповідних рівнів (міським, селищним, сільським радам відповідно). Серед них, наприклад, таких як реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, реєстрація актів цивільного стану, вирішення земельних питань тощо (Верховна Рада України, Про внесення змін, 2015).

Ухвалення цих нормативних і концептуальних документів, а також внесення змін до вже існуючих нормативно-правових актів України спрямоване на посилення ролі органів місцевого самоврядування, що цілком відповідає суті і цілям процесів децентралізації влади. В результаті такого процесу саме територіальні громади набувають значення основи місцевого самоврядування в Україні, з власними виконавчими органами (виконавчими комітетами) (Серьогін, та Гончарук, 2015, 11).

При цьому ми повинні зазначити, що наступні кроки із здійснення реформ із децентралізації влади поки що залишаються незавершеними або ще нездійсненими. Серед таких слід виокремити відсут-

ність адекватного нормативно-правового та навіть концептуального забезпечення функціонування влад на рівні новоутворених районів України, невизначеність долі районних та обласних державних адміністрацій та обсягу компетенцій районних та обласних рад. Критичним елементом ствердження отриманих та наступних результатів децентралізації влади було і є вирішення завдання ухвалення відповідних змін до основного Закону нашої держави.

Висновки. Законодавчій та виконавчій владі України вдалося створити певні концептуальні та нормативно-правові основи для забезпечення процесів децентралізації влади. Упродовж їх підготовчого етапу було ухвалено низку законів і внесені зміни в уже існуючі нормативно-правові акти, які уможливили практичне здійснення реформ із децентралізації влади. Це, зокрема, внесення змін до Бюджетного та Митного кодексів, ухвалення Закону про добровільне об'єднання територіальних громад, внесення змін до деяких інших законодавчих актів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг тощо. Також реформи були підкріплені визначеною теоретичною базою – Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Методикою формування спроможних територіальних громад, які базуються на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ці законодавчі та політичні новації стали першим кроком до розгортання реальних децентралізаційних процесів у нашій державі та допомогли не спотворити логіку реформ під час їх безпосереднього втілення. На жодному зі своїх етапів децентралізація не була легкою, позбавленою суперечностей та конфліктів. Проте через її вагому актуальність та життєву необхідність для розвитку українських регіонів та майбутності держави в цілому, вона була не лише концептуально визначена та законодавчо забезпечена, а й втілювалася на практиці. В той же час процеси децентралізації влади досі не затверджені у Конституції України. Усі спроби ухвалити відповідні зміни в ній не призвели до успіху, тому зберігаються певні ризики щодо забезпечення надійності як самого комплексу реформ, так і гарантування незворотності її результатів у майбутньому.

У цій статті авторами було детально проаналізовано нормативно-правову та концептуальну базу, яка визначила основні заходи комплексу реформ з децентралізації влади та забезпечила їх безпосеред-

ню реалізацію. Ця тема не втрачає своєї актуальності для подальших наукових досліджень попри значний прогрес, досягнутий у реалізації цих реформ. Адже створена з 2014 р. нормативно-правова база децентралізації все ще доопрацьовується та вдосконалюється. Тому з'являється потреба більш повного та систематичного дослідження наукового-теоретичного, концептуального та нормативно-правового підґрунтя децентралізаційних процесів. Особливо, враховуючи те, що зміни до Конституції України в частині децентралізації так і не були ухвалені, як і залишаються невирішеними питання створення нової системи публічного управління на субрегіональному та регіональному рівнях. Вирішення цих завдань є принципово важливим для успішного завершення процесів децентралізації влади та забезпечення незворотності цих реформ.

Джерела та література:

1. Абрам'юк, Ігор, та Ткачук, Анатолій. 2011. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою. Київ: Легальний статус.
2. Валентина Романова, та Андреас Умланд. 2019. Досягнення та перспективи реформ децентралізації в Україні з 2014 року. <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku/>
3. Верховна Рада України. 2009. Європейська хартія місцевого самоврядування. Листопад 16. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
4. Портал “Децентралізація”. 2021. Загальна інформація URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
5. Круглашов, Анатолій, та Бурега, Василь. 2021. “Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні”. Аспекти публічного управління, 9(2): 68-76. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/869/846>.
6. Круглашов, Анатолій. 2018. “Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України”. Влада та управління: збірник наукових праць. 5: 29-42. <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf>.
7. Круглашов, Анатолій. М. 2016. “Украинская местная демократия: от советского наследия к европейской модели”. Eastern Review. 5: 25-38. <https://doi.org/10.18778/1427-9657.05.03>.

8. Кузуб, Галина. 2017. "Зміни до Конституції України щодо децентралізації як основа нормативно-правової бази реформи". Наукові записки з української історії. 42: 48-52 URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzzui_2017_42_8.pdf.

9. Луніна, Інна. 2014. "Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ". Економіка України. 11: 61-75. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/EkUk_2014_11_7.pdf.

10. Нікончук, Андрій. 2011. "Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні". Право і безпека. 5: 30-34. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2011_5_8.pdf.

78

11. Портал "Децентралізація". 2019. Новий текст проекту змін до Конституції в частині децентралізації: перші коментарі. <https://decentralization.gov.ua/news/12035>.

12. Портал "Децентралізація". 2021. Обговорення та пропозиції до проекту змін до Конституції в частині децентралізації. <https://decentralization.gov.ua/constitution>.

13. Портал "Децентралізація". 2017. "Один район – одна громада", це абсурд, – голова Глибоцької ОТГ Григорій Ванзуряк. <https://decentralization.gov.ua/news/4350>.

14. Онищенко, Світлана. 2016. "Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи". Финансы, учет, банки. 1: 145-153. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Fub_2016_1_17.pdf.

15. Верховна Рада України. 2015. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Грудень 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.

16. Верховна Рада України. 2020. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Травень 14 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20200514#Text>.

17. Верховна Рада України. 2020. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Січень 31. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

18. Верховна Рада України. 2014. Про співробітництво територіальних громад. Червень 17. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

19. Верховна Рада України. 2014. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Квітень 1. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

20. Верховна Рада України. 2015. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). 2 сесія, Листопад 1. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

21. Савченко Юрій. 2017. “Сучасний стан децентралізації в Україні: секторальний аспект”. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 19(2): 172-175. http://www.visnyk-econom.uzhnu.ua/archive/19_2_2018ua/40.pdf.

22. Серьогін Сергій, та Гончарук Наталія. 2015. “Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні”. Теорія та практика державного управління місцевого самоврядування. 2: 1-17. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2015_2_29.pdf.

23. Роман Лозинський. 2020. Феодалізація замість децентралізації: як подвійні стандарти уряду міняють одну з найкращих реформ. <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/665078.html>.

24. Портал “Децентралізація”. 2015. Чого чекати від змін до Конституції в частині децентралізації? Питання та відповіді. <https://decentralization.gov.ua/news/748>.

25. Швидюк, Сергій. 2015. “Створення спроможних громад: українська практика” // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Теоретичні, методичні і практичні проблеми соціології, історії та політології”, м. Херсон, Листопад, 20-21. URL: <https://>

www.researchgate.net/profile/Sergij_Sviduk/publication/322869137_Stvoreнна_spromoznih_gromad_ukrainska_praktika/links/5a7357eeaca2720bc0dbbada/Stvoreнна-spromoznih-gromad-ukrainska-praktika.pdf

26. International Alert / Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.

27. BBC News Україна. 2016. Річниця вибухів 31 серпня: що ми знаємо? https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/08/160831_31aug_anniversary_sx.

28. Sabadash Nataliia, and Kruglashov Anatoliy. 2022. Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security. *Public Policy and Administration*/ 21(1): 22-37. <https://repository.mruni.eu/handle/007/18292>

80

References:

1. Abramiuk, Ihor, ta Tkachuk, Anatolii. 2011. Vrehuliuvannia mekhanizmiv uchasti hromadian v upravlinni hromadoiu. Kyiv: Lehalnyi status.

2. Valentyna Romanova, ta Andreas Umland. 2019. Dosiahnennia ta perspektyvy reform detsentralizatsii v Ukraini z 2014 roku. <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku/>

3. Verkhovna Rada Ukrainy. 2009. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Lystopad 16. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

4. Portal “Detsentralizatsiia”. 2021. Zahalna informatsiia URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

5. Kruhlashov, Anatoliy, ta Bureha, Vasyl. 2021. “Zdobutky i trudnoshchi v realizatsii detsentralizatsii vlady v Ukraini”. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 9(2): 68-76. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/869/846>.

6. Kruhlashov, Anatoliy. 2018. “Yevropeiska model mistsevoho samovriaduvannia: oriientyry dlia Ukrainy”. *Vlada ta upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats*. 5: 29-42. <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf>.

7. Kruhlashov, Anatoliy. M. 2016. “Ukraynskaia mestnaia demokratyia: ot sovetskoho nasledyia k evropeiskoi modely”. *Eastern*

Review. 5: 25-38. <https://doi.org/10.18778/1427-9657.05.03>.

8. Kuzub, Halyna. 2017. "Zminy do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii yak osnova normatyvno-pravovoi bazy reformy". *Naukovi zapysky z ukrainskoi istorii*. 42: 48-52 URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzzui_2017_42_8.pdf.

9. Lunina, Inna 2014. "Biudzhetna detsentralizatsiia: tsili ta napriamy reform". *Ekonomika Ukrainy*. 11: 61-75. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/EkUk_2014_11_7.pdf.

10. Nikonchuk, Andrii. 2011. "Teoretychni zasady detsentralizatsii vlady v protsesi rozvytku mistseвого samovriaduvannia v Ukraini". *Pravo i bezpeka*. 5: 30-34. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2011_5_8.pdf.

11. Portal "Detsentralizatsiia". 2019. Novyi tekst proektu zmin do Konstytutsii v chastyni detsentralizatsii: pershi komentari. <https://decentralization.gov.ua/news/12035>.

12. Portal "Detsentralizatsiia". 2021. Obhovorennia ta propozytsii do proektu zmin do Konstytutsii v chastyni detsentralizatsii. <https://decentralization.gov.ua/constitution>.

13. Portal "Detsentralizatsiia". 2017. "Odyn raion – odna hromada", tse absurd, - holova Hlybotskoi OTH Hryhorii Vanzuriak. <https://decentralization.gov.ua/news/4350>.

14. Onyshchenko, Svitlana. 2016. "Biudzhetna detsentralizatsiia: osoblyvosti zaprovadzhennia, problemy ta perspektyvy". *Fynansy, uchet, banky*. 1: 145-153. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Fub_2016_1_17.pdf.

15. Verkhovna Rada Ukrainy. 2015. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennia povnovazhen orhaniv mistseвого samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh. Hruden 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.

16. Verkhovna Rada Ukrainy. 2020. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. Traven 14 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20200514#Text>.

17. Verkhovna Rada Ukrainy. 2020. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. Sichen 31. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

18. Verkhovna Rada Ukrainy. 2014. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Cherven 17. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

19. Verkhovna Rada Ukrainy. 2014. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Kviten 1. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

20. Verkhovna Rada Ukrainy. 2015. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). 2 sesia, Lypen 1. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

82

21. Savchenko Yurii. 2017. "Suchasnyi stan detsentralizatsii v Ukraini: sektoralnyi aspekt". Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo. 19(2): 172-175. http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/19_2_2018ua/40.pdf.

22. Serohin Serhii, ta Honcharuk Nataliia. 2015. "Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini". Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. 2: 1-17. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2015_2_29.pdf.

23. Roman Lozynskiy. 2020. Feodalizatsiia zamist detsentralizatsii: yak podviini standarty uriadu miniaut odnu z naikrashchykh reform. <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/665078.html>.

24. Portal "Detsentralizatsiia". 2015. Choho chekaty vid zmin do Konstytutsii v chastyni detsentralizatsii? Pytannia ta vidpovidi. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/748>.

25. Shvydiuk, Serhii. 2015. "Stvorennia spromozhnykh hromad: ukrainska praktyka" // Materialy mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii "Teoretychni, metodychni i praktychni problemy sotsiologii, istorii ta politologii", m. Kherson, Lystopad, 20-21. URL: https://www.researchgate.net/profile/Sergij_Sviduk/

publication/322869137_Stvorena_spromoznih_gromad_ukrainska_praktika/links/5a7357eeaca2720bc0dbbada/Stvorena-spromoznih-gromad-ukrainska-praktika.pdf

26. International Alert/Ukrainskyi nezaleznyi tsentr politychnykh doslidzhen. 2017. Detsentralizatsiia v Ukraini: Dosiahnennia, nadii i poboivannia. https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.

27. BBC News Ukraina. 2016. Richnytsia vybukhiv 31 serpnia: shcho my znaemo? https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/08/160831_31aug_anniversary_sx.

28. Sabadash Nataliia, and Kruglashov Anatoliiy. 2022. Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security. *Public Policy and Administration*/ 21(1): 22-37. <https://repository.mruni.eu/handle/007/18292>.