

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.007 (477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/06>

Балашов І.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У представленій статті проаналізовано етапи впровадження реформи децентралізації в Україні, вказано на її суспільну необхідність, яка полягає у створенні таких публічних владних відносин, що відповідатимуть інтересам і потребам громадянського суспільства. Наведено авторське припущення про те, що формування правових передумов реформи децентралізації розпочалося до проголошення незалежності. Також автором зазначено, що науковий інтерес у дослідженні обраної теми публікації становить аналіз низки нормативно-правових актів, ухвалених в умовах сучасного державотворення. Акцентовано увагу на тому, що найбільш значущими серед них є такі: Декларація про державний суверенітет України 1990 року; Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України 1995 року; Конституція України 1996 року; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року; Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» 1997 року; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року тощо. Проведено аналіз вітчизняного законодавства з метою усвідомлення покрокового впровадження різних нормативно-правових актів та подальшого їх застосування. Вказано на недосконалий рівень готовності суспільства й інститутів влади до повноцінного використання та розуміння необхідності оптимізації територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, публічні владні відносини, система вітчизняного законодавства, нормативно-правовий акт, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, яка набула практичного впровадження в Україні із 2014 р., передбачає передачу повноважень, фінансових ресурсів на їх реалізацію та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування. Вихідним пунктом реформи є усвідомлення суспільства, що на рівні окремої територіальної громади її мешканці краще орієнтуються в локальних проблемах і ефективніше можуть використати кошти на їх вирішення. Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади. Актуальність вказаної реформи

полягає в тому, що децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку Російської Федерації, за участю якої вже анексовано Крим і захоплено частину східного регіону – Донбасу; відсутності сформованого єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та недостатнього кадрового потенціалу, що потребує об'єднання зусиль усіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства для успішного її завершення. Сьогодні перед Україною стоїть украй амбітне, але посилене завдання – створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та районному рівнях. Беззаперечним залишається усвідомлення того, що не можуть паралельно існувати модер-

нова «децентралізована» та стара архаїчна України. Уся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та відповідальність перед громадою і державою. Стратегічними цілями децентралізації владних відносин визначено такі: створення оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою; побудова спроможної системи місцевого самоврядування, суб'єкти якої здатні здійснювати власні та делеговані повноваження; розвиток громад, які беруть участь у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення фінансування регіональної політики з метою розвитку та підвищення конкурентоспроможності громад і регіонів; формування в суспільстві усвідомлення, що держава контролює законність діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що для реалізації стратегічних цілей реформи децентралізації вже ухвалено низку нормативно-правових актів і більш ніж двадцять законопроектів розглядаються правниками, практиками державотворення, науковцями, фахівцями, експертами, громадськими діячами та лідерами-управлінцями територіальних громад нашої держави. У даному контексті наукову інтерес становить аналіз правових передумов забезпечення реформи децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена наукова проблема за умов сьогодення є пріоритетною у працях багатьох вітчизняних дослідників. Останні наукові дослідження Ю. Ганущака, В. Куйбіди, О. Чемерис присвячені правовим, організаційним і фінансовим аспектам реформування місцевого самоврядування та виконавчої влади на території, формуванню їхньої нової просторової основи, аналізу практичного моделювання громад і регіонів. Науковці О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук досліджували проблеми адміністративно-територіальної реформи та місцевого самоврядування в Україні в соціологічному вимірі з акцентуванням на презентації оцінок управління знаннями в системі місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, державних службовців районних і обласних адміністрацій тощо. Проте, попри значну увагу науковців до визначення правових засад реформи децентралізації, залишається очевидним недостатнє дослідження правових передумов її забезпечення, що є досить важливим у контексті майбутніх як позитивних, так і негативних результатів вказаного реформування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правових передумов забезпечення реформи децентралізації в Україні, зокрема історичних аспектів ухвалення низки нормативно-правових актів, які передували здобуттю українською державою власної незалежності і стали основою для початку суспільно важливих реформ, зокрема і децентралізації, а також аналіз стану її реалізації на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілком зрозуміло, що передумови реформи децентралізації сформувалися в нашій країні ще до проголошення незалежності в 1991 р. Так, з 1990 р. розпочалося створення нової системи державного управління на нових підходах, а українська держава взяла курс на формування ринкових економічних відносин і досягнення державної незалежності. Після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. розробляються законопроекти, які створювали нову правову основу системи управління, яка мала кардинальні відмінності від комуністичної системи «усевладдя рад», за якої система державного управління будувалася на вертикалі рад, кожна з яких була повновладна на своїй території, а Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) очолювала всю систему влади [1].

Декларація про державний суверенітет України заклала в основу політичної системи України принцип поділу влад, реалізація якого передбачала розмежування повноважень між різними органами влади як за горизонталлю, так і за вертикаллю [2].

Наступним кроком на шляху до формування правових засад децентралізації стало ухвалення у грудні 1990 р. Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні». Зазначений нормативно-правовий акт фактично посприяв появі нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке за радянських часів лише декларувалося, а органи місцевого самоврядування перебували у структурі державної вертикалі. Зокрема, радянські конституційні акти зводили нанівець будь-яку видимість існування рад як органів самоврядування, цілковито підпорядковуючи всі їхні дії системі «дозволів – заборон» вищих органів. Ради, таким чином, забезпечували впровадження владних рішень від центру на місця. Єдине, що вирізняло їх від класичних органів державної влади, притаманних жорстко централізованим суспільствам із розвинутим бюрократичним апаратом, це те, що державні

чиновники в їхньому складі не призначалися, а обиралися населенням.

Отже, деяка корекція владних стосунків обмежувалася суто декоративними змінами на рівні термінологічних вправ та ідеологічної риторики, зовнішнє оформлення якої надавало владним стосункам демократичного шарму. По-перше, джерелом влади було визнано не трудящих, а народ, який здійснював державну владу через Ради народних депутатів (так відтепер називалися ради), що становили політичну основу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) [3, ст. 2]. Цією ж статтею було, нарешті, чітко окреслено принципи, на яких трималася система влади рад, а їх узагальнення визначало принцип «демократичного централізму», що передбачав: виборність за схемою «зверху – донизу» усіх органів влади; підзвітність народові й обов'язковість виконання рішень вищих органів нижчими. Проте неприховано визначалася єдність державної вертикалі у країні через проголошення Рад народних депутатів – Верховної Ради СРСР, Верховних Рад союзних і автономних республік, рад районів, міст, районів у місті, селищ, сіл – елементами єдиної системи органів державної влади [3, ст. 89].

У 90-х рр. XX ст. більш вираженими стають наукові дослідження вищезгаданих питань, у яких зазначається, що в період існування України як радянської республіки, у складі СРСР, навіть сам термін «місцеве самоврядування» (без зазначення його змісту) як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів не вживався взагалі. «Влада рад» уважалася найдемократичнішим здобутком «соціалістичного суспільства» і мала назву «народовладдя», хоча формувалася й керувалася суто однією комуністичною партією, яка не допускала існування будь-якої опозиції [4, с. 128]. Місцеві ради розглядалися в науці радянського державного будівництва як органи єдиної державної влади, які мали здійснювати також функції місцевого самоврядування. Ради розглядалися як найбільш масова організація місцевого населення, здатна не тільки представляти, а й об'єднувати й особлювати це населення [5, с. 10].

Наступний етап реформування в напрямі децентралізації, на нашу думку, започаткований ухваленням низки нормативно-правових актів, зокрема: законів України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 р. [6], «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [7], а також нової редакції Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та про місцеве і регі-

ональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [8]. Щодо останніх двох нормативно-правових актів нагадаємо, що Закон України «Про представника Президента України» визначав представника Президента вищою посадовою особою державної виконавчої влади в районі й області, який здійснював загальне керівництво місцевою державною адміністрацією та контроль за виконанням обласного та районного бюджетів, а також контроль за дотриманням Конституції та законів України. За цих обставин виконкомі районних і обласних Рад народних депутатів на всій території української держави були ліквідовані. Значна кількість питань щодо діяльності районних і обласних адміністрацій мала врегульовуватися відповідними актами Президента України як одноосібного органу державної влади. Власне зазначений нормативно-правовий акт уперше в політико-правовій практиці України вводить інститут місцевих державних адміністрацій. З ліквідацією інституту представників Президента в районах і областях від 26 червня 1994 р. фактично розпочалося руйнування вертикалі державної виконавчої влади, а незначний за обсягом Закон України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» [6] привів до реалізації такої важливої події, як організація виборів до місцевих органів влади.

Життєво необхідним кроком щодо формування системи місцевого самоврядування для українського суспільства стало укладання Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. (далі – КД). Зазначений нормативно-правовий акт фактично спричинив відновлення системи виконавчих органів державної влади – місцевих державних адміністрацій та їхнє вертикальне підпорядкування аж до Президента України. Представницькі органи місцевої влади на районному й обласному рівнях позбавлялися власних виконавчих органів (до речі, як це було в період 1992–1994 рр.), а реальне втілення принципів самоврядності формально залишилося лише на рівні населених пунктів: села, селища, міста [9]. Зазначене державне рішення сприяло законодавчому закріпленню процесу утворення системи органів місцевих державних адміністрацій і спричинило появу проблеми унормування контролю за здійсненням представницькими органами місцевої влади делегованих повноважень.

Указ Президента України від 30 грудня 1995 р. забезпечив ухвалення 9 лютого 1996 р. Кабінетом Міністрів України постанови № 172, у якій визначався порядок контролю за здійсненням головами й очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади [10]. Зазначені нормативно-правові акти завдали відчутного удару по місцевому самоврядуванню, особливо по ПОМВ на рівні району й області. Проте варто також зазначити, що укладення КД створювало можливість для молодого української держави не скасовувати Конституцію УРСР 1978 р., зберегти її як атрибут української національної державності, попередити подальшу глибоку конституційну кризу, забезпечити (без наявності політичної конфронтації) продовження конституційного процесу над створенням нового Основного закону, підготувати необхідну політико-правову основу для його ухвалення [11, с. 40]. Негативним наслідком запровадження змін до чинного законодавства стала ліквідація регіонального самоврядування, уведення значної кількості повноважень, які обласні та районні ради повинні були делегувати відповідним державним адміністраціям, що спричинило дублювання цих повноважень органами місцевого самоврядування й органами державної влади на районному й обласному рівнях [12, с. 31].

Надійну правову основу місцевого самоврядування в Україні створила Конституція України 1996 р., яка визначила конституційно правові, законодавчі, організаційні, матеріально-фінансові засади функціонування місцевого самоврядування. Положення чинної Конституції України вивели місцеве самоврядування на рівень одного із провідних інститутів демократичного конституційного ладу [13]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою встановленим законом порядком, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи [13, ст. 140]. Заради об'єктивності зазначимо, що саме в Основному законі української держави вперше та досить чітко врегульовано принципи місцевого самоврядування, закріплено основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями органів державної влади та місцевого самоврядування. Ухвалення Конституції України сприяло створенню конституційних гарантій щодо існування місцевого самоврядування й окреслило нові правові засади його функціонування. Ст. 7 Конституції України встановлює,

що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Як коментує А. Ткачук, вказану норму варто розуміти так, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як через внесення зміни саме до цієї статті Конституції, р. 1 «Загальні засади», зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їхнє затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим і найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні [14, с. 2].

Відповідно до Конституції України, систему та гарантії місцевого самоврядування в державі, а також засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [15]. Згідно зі ст. 10 вказаного нормативно-правового акта, у якому визначено, що місцеві ради (сільські, селищні, міські ради) – єдині представницькі органи територіальних громад, яким належить провідна роль у системі місцевого самоврядування та, крім зазначеного, це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий для громадян рівень управління.

Виятково важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні як специфічної форми публічної влади, визначення на законодавчому рівні первинних суб'єктів місцевого самоврядування (територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах) мала ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), яка стала частиною національного законодавства України [16].

Важливим кроком подальшого впровадження процесу децентралізації мало б стати ухвалення у 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [17], яким було передбачено суттєві зміни в системі влади на місцях, особливо на районному й обласному рівнях. Важливе нововведення цього нормативно-правового акта стосувалося б дефініції місцевого самоврядування. Уточнена редакція ст. 140 Конституції України репрезентувала б місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителі села, селища чи міста або добровільне об'єднання в територіальну громаду жителів кількох населених пунктів) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Законодавчо передбачалося, що на районному

й обласному рівнях практично вся влада мала б бути зосереджена в органах місцевого самоврядування, оскільки районні державні адміністрації взагалі мали б бути ліквідовані, а обласні – мали б такі функції (контрольно-наглядові функції щодо органів місцевого самоврядування, координуючі щодо відповідних органів виконавчої влади, які залишаться на обласному рівні, та деякі інші, які не можна передати органам місцевого самоврядування), які б були детально прописані в новій редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Але, на жаль, зазначений законопроект на той час залишився нереалізованим.

Так, важливою спробою вирішити низку критичних проблем, що стосуються подальшого реформування системи місцевого самоврядування, стало ухвалення у 2009 р. Концепції реформи місцевого самоврядування, яка була затверджена розпорядженням тогочасного прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко. Для реалізації зазначеного документа розроблено низку заходів, які передбачали надалі ухвалення таких нормативно-правових актів: «Про адміністративно-територіальний устрій України» у новій редакції законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про внесення змін до Конституції України» (у частині запровадження створення виконавчих органів районних і обласних рад та зміни функціонального призначення діяльності місцевих державних адміністрацій), «Про комунальну власність та спільну власність територіальних громад», «Про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки», «Про місцеві податки та збори» тощо [18, с. 18].

Зазначимо, що впродовж більш ніж двадцятиріччя незалежності в українській державі існує потреба в перебудові системи територіальної організації влади, яка об'єктивно і досі потребує створення відповідної територіальної основи місцевого самоврядування, а без відповідного нормативно-правового забезпечення здійснити зазначене неможливо. Варто також урахувати концептуальні засади міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування, метою яких є: впорядкування позицій держави та її цілеспрямованості на існування, наявність соціальної потреби інституту локальної демократії як невід'ємного елементу демократичної державності та громадянського суспільства [19, с. 117].

У державних документах чітко визначені основні етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Протягом більш ніж двадцятирічного досвіду української незалежності

неодноразово відбувалися спроби оптимізувати територіальну організацію влади та реформувати місцеве самоврядування, що відображено в державних стратегічних і програмних документах.

Варто акцентувати увагу на тому, що станом на 2010 р. в Україні підготовлено низку стратегічних документів, що мали забезпечити проведення реформ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та регіональної політики. Частину документів ухвалено Кабінетом Міністрів України у 2008–2009 рр. і скасовано у 2012 р. Протягом 2010–2011 рр. реальна діяльність із реформування адміністративно-територіального устрою, органів місцевого самоврядування практично не проводилася через постійну реорганізацію профільного міністерства та відсутність нового бачення реформ. Незважаючи на формальну наявність в інформаційному просторі декількох концепцій реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, можна стверджувати, що на рівні системи визначилися елементи, які не підлягають сумніву. Ідеться про те, що: а) система адміністративно-територіального устрою має бути трирівневою – область, район, громада); б) органи місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути представлені радами та їхніми виконавчими органами; в) базовим рівнем місцевого самоврядування має бути громада, що створюється на основі одного чи декількох поселень; г) місцеві державні адміністрації мають втратити значну частину власних повноважень і набувати ознак наглядових органів над діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечувати виконання окремих виконавчих функцій у сферах, що не передаються та не делегуються органам місцевого самоврядування; г) юрисдикція органів місцевого самоврядування має поширюватися на всю територію адміністративно-територіальної одиниці, яка є основою цього органу місцевого самоврядування. Повноваження між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути чітко розмежовані [1, с. 15.]

У квітні 2014 р. уряд ухвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [20]. Надалі затверджено План заходів щодо реалізації вказаної концепції, які фактично сприяли старту реформи децентралізації. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було передусім внести

відповідні зміни до Конституції України, а також сформувавши пакет нового законодавства. Зміни до Конституції насамперед мали вирішити питання створення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції розроблений і переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська комісія. Варто підкреслити, що тогочасні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України ухвалити подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Саме тому із 2014 р. розпочато реформу в межах чинної Конституції [21].

Здобутками першого етапу децентралізації стали закони України про внесення змін до Бюджетного (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>) та Податкового (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>) кодексів України. Завдяки цим змінам стала можливою фінансова децентралізація територіальних громад. Так, місцеві бюджети впродовж чотирьох років зросли на 165,4 млрд грн: із 68,6 млрд у 2014 р. до 234 млрд грн у 2018 р. [21].

Важливим кроком щодо забезпечення процесу децентралізації в Україні стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [22], що надав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Із 2015 р. по 2018 р. в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4 000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ [21]. Такі темпи міжмуниципальної консолідації міжнародні експерти оцінили як достатньо високі. Прикметним є те, що вказаний нормативно-правовий акт запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. У селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. У 2018 р. об'єднані громади отримали в комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [21].

Іншим здобутком упровадження децентралізації стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [23], що забезпечив створення механізму вирішення спільних проблем громад, як-от: утилізація та переробка

сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад [21].

Закон України «Про засади державної регіональної політики» забезпечив зростання державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи у 39 разів: з 0,5 млрд у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р. Завдяки цій підтримці в регіонах і громадах реалізовано у 2015–2018 рр. більше 10 тисяч проєктів [21].

Варто також згадати про пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Зазначене дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуниципальної консолідації у країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Дієві результати впровадження реформи децентралізації на першому етапі засвідчили той факт, що українська держава обрала правильний напрям власного розвитку і потребує прискорення темпів реалізації поставлених завдань щодо децентралізації як головної суспільної реформи.

У зв'язку зі вказаним зазначимо, що другий етап децентралізації розрахований на 2019–2021 рр. Підтримка реформи децентралізації в Україні є одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічного розвитку країни загалом. На думку експертів, очікується, що 2019 р. має стати ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, в інших секторах.

Так, 23 січня 2019 р. Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів і громад, чітке розмежування повноважень і функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Зусилля української держави в напрямі децентралізації успішно підтримуються міжнародною спільнотою. Зокрема, Рада Європи презентувала міжнародній спільноті та заінтересованим сторонам свої напрацювання, пріоритети та плани діяльності зі сприяння українській стороні в реформуванні сфери публічної служби в Україні з фокусом на реформу служби в органах місцевого самоврядування. У 2018 р. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» стала співкоординатором донорської підгрупи 6.2 з питань навчальних систем та управління знаннями Ради донорів із питань децентралізації та запропонувала оновлену матрицю завдань групи відповідно до схваленої 1 грудня 2017 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [24].

У березні 2018 р. розпочато експертну підтримку реалізації пріоритетних завдань роботи Робочої групи з методологічного забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, утвореної Національного агентства з питань державної служби за участі експертів Програми Ради Європи. У межах зазначеної роботи вже затверджена «Методика складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця». Так, 13 квітня 2018 р. одним із ключових питань засідання Ради донорів із питань упровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні став огляд Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» мети, змісту та плану заходів із реалізації Концепції реформування системи профнавчання публічних служ-

бовців. Зазначені питання, виклики реформи та шляхи її реалізації розкрито для представників міжнародної донорської спільноти та зацікавлених сторін менеджерами й експертами Програми Ради Європи [24].

18 квітня 2018 р. в контексті реалізації положень Методики розробки професійних стандартів, затвердженої Міністерством соціальної політики України 22 січня 2019 р, Програма Ради Європи презентувала концептуальні засади розроблення професійних стандартів служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням напрацювань та кращих практик країн-членів Ради Європи на круглому столі Національного агентства України з питань державної служби «Професійні стандарти у сфері публічної служби». Наголошено на тому, що загальні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування мають задовольняти вимогам 12-ти принципів доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованим до впровадження Комітетом міністрів Ради Європи.

Висновки. Отже, реформа децентралізації влади пов'язана з передачею значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Зазначена реформа суспільно необхідна, а її реалізація сприятиме створенню таких публічних владних відносин, які відповідатимуть інтересам і потребам громадянського суспільства. Законодавче підґрунтя для зміни докорінної системи влади та її територіальної основи на різних рівнях формувалося на низці нормативно-правових актів, ухвалених за часів незалежності нашої держави. Здійснений аналіз системи вітчизняного законодавства у вказаному напрямі спонукає до такого. Зокрема, правові передумови реформи децентралізації почали формуватися в Україні ще до проголошення незалежності. Хоча варто вказати, що такий інститут публічних владних відносин, як місцеве самоврядування, за радянських часів лише декларувався, а органи місцевого самоврядування перебували у структурі державної вертикалі. Більш ніж двадцятип'ятирічний досвід української незалежності включав неодноразові спроби оптимізації територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування, що визначили необхідність упровадження децентралізації. Вказано на успіхи децентралізаційних процесів, практичне втілення яких розпочато у 2014 р. і триває дотепер. А 2019 р. вважається початком другого етапу децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів, зокрема формування спроможних громад, зміну

територіального устрою на рівні районів і громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також, розвиток формування місцевої демократії. Подальші

перспективи дослідження вказаної тематики можна розвивати в напрямі аналізу наукових праць і узагальнення наукових поглядів, що є критичними щодо успіхів децентралізації.

Список літератури:

1. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / О. Гарнець та ін. *Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO»*. Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
3. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік, ухвалена Верховною Радою Союзу Радянських Соціалістичних Республік 7 жовтня 1977 р. Остання редакція від 26 грудня 1990 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/>.
4. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Місцеве самоврядування : світовий та український досвід. Київ : Заповіт, 1998. 287 с.
5. Корнієнко М. Місцеве самоврядування. *Демократичні зошити*. Вип. 7. Київ : Вид. аналітично-інформаційна служба Центр демократичних реформ «Демос» за сприяння Фонду «Євразія», 1997. 36 с.
6. Про формування місцевих органів влади та самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>
7. Про представника Президента України : Закон України від 5 березня 1992 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та про місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26 березня 1992 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>.
9. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. Остання редакція від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.
10. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України Л.Д. Кучми від 6 серпня 1994 р. Остання редакція від 27 січня 1999 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/430/94>.
11. Головатий С. Конституційний Договір як складова новітнього конституційного проєкту в Україні. *Конституція незалежної України* : у 3-х кн. Київ : Укр. Правн. Фондація ; Вид-во «Право», 1995. Кн. 1. 398 с.
12. Скрипничук В. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : монографія. Київ : Вид-во АМУ, 2006. 208 с.
13. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Остання редакція від 12 червня 2013 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
14. Ткачук А. Місцеве самоврядування в контексті політичної (конституційної) реформи. *Матеріали, підготовлені на замовлення Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організації III сектора за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»*. Київ : Вид-во ТОВ «Легальний статус», 2003. 20 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Остання редакція від 24 липня 2013 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
16. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. Остання редакція від 15 липня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.
17. Про внесення змін до Конституції України : проєкт закону України від 8 грудня 2004 р. Остання редакція від 30 вересня 2010 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.
18. Руснак Б. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
19. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колективна монографія / В. Антонечко ; за заг. ред. М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кравченка. Київ : Атіка, 2007. 864 с.

20. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

21. Навіщо децентралізація? *Децентралізація дає можливості* : офіційний державний вебсайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

22. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. Остання редакція від 1 січня 2019 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

23. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

24. Підтримка реформи сфери публічної служби в Україні – фокус на реформу служби в органах місцевого самоврядування. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/p13757/>.

Balashov I.V. LEGAL PROVISIONS FOR SUPPORT OF DECENTRALIZATION REFORMS IN UKRAINE

The article analyzes the stages of implementation of the decentralization reform in Ukraine, and points to its social need, which is to create such public power relations that will respond to the interests and needs of civil society. The author's assumption is made that the formation of legal preconditions for the decentralization reform began before the proclamation of independence. Also, the author states that the scientific interest in the study of the chosen topic of scientific publication is an analysis of a number of normative legal acts adopted in the conditions of modern state-building. The emphasis is placed on the fact that the most significant among them are: the Declaration on State Sovereignty of Ukraine 1990; Constitutional treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the main principles of the organization and functioning of the state power and local self-government in Ukraine until the adoption of the new Constitution of Ukraine in 1995; The Constitution of Ukraine, 1996; Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", 1997; Law of Ukraine "On ratification of the European Charter of Local Self-Government", 1997; Concept of the reform of local self-government and territorial organization of power in 2014; Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" 2015, etc. The analysis of domestic legislation is conducted in order to realize the step-by-step implementation of various legal acts and their subsequent application. The imperfect level of readiness of the society and institutions of power for full use and understanding of the necessity of optimization of the territorial organization of power and the reform of local self-government is pointed out.

Key words: reform of decentralization of power, public power relations, system of domestic legislation, normative legal act, bodies of local self-government, territorial community, administrative-territorial structure.