

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.25(477)

Болдирєв Сергій В'ячеславович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Болдырев Сергей Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры государственного строительства

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Boldyriev Serhii

Candidate of Juridical Sciences (PhD), Associate Professor,

Associate Professor at the Department of State Building

Yaroslav Mydryi National Law University

Чубарь Сергій Сергійович

магістрант

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Чубарь Сергей Сергеевич

магистрант

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Chubar Serhii

Master's degree Student in Law at the

Criminal Justice and Prosecutor's Training Institute

Yaroslav Mydryi National Law University

**СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО
УСТРОЮ УКРАЇНИ: НАЯВНІ НЕДОЛІКИ ТА ТРУДНОЩІ В
ЗАПРОВАДЖЕННІ**

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ
ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ:
СУЩЕСТВУЮЩИЕ НЕДОСТАТКИ И ТРУДНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ**

**UP-TO-DATE STATE OF THE REFORM OF THE
DECENTRALIZED STRUCTURE OF UKRAINE: EXISTING
SHORTCOMINGS AND OBSTACLES IN IMPLEMENTATION**

Анотація. У даній науковій роботі проаналізовано сучасний стан запровадження реформи децентралізованого устрою України. У роботі наданий фаховий аналіз сучасного стану справ щодо реалізації децентралізації, виявлені суттєві недоліки, перепони та ризики, що має регресивний характер в процесі отримання здобутків децентралізації. Визначено тенденції щодо соціально-економічного та фінансового розвитку та загроз в Україні з урахування економічної кризи, пандемії, викликані COVID-19, зовнішньоекономічної діяльності. У статті запропоновано сутнісні законодавчі зміни до Конституції України, які в майбутньому зможуть вирішити наявні проблеми, охарактеризовано важливість щодо здійснення розмежування компетенції та повноважень органів центральної влади та місцевого самоврядування. Визначено питання щодо доцільності укрупнення адміністративно-територіальних меж держави, усунення дублювання повноважень різними органами публічної влади. Констатовано щодо необхідності запровадження розумної та збалансованої фіскальної децентралізації в Україні, яка зможе надати українському суспільству можливості до фінансового нарощування, стабільності, здатності

розвиватися та задовольняти потреби громади необхідної якості та кількості. У науковій роботі визначено щодо потреби внесення до Конституції України положення щодо превалювання існування децентралізованого устрою публічної влади. Сутнісним є закріплення в положеннях Конституції чітких повноважень місцевих органів влади всіх рівнів, що б забезпечувало законні гарантії в їхній діяльності. У роботі охарактеризовано, що зміна адміністративно-територіальних меж держави викликає низку перепон, що можуть стати критичними під час здійснення повноважень органами публічної влади. Детерміновано, що для запровадження фіскальної децентралізації в Україні необхідно беззаперечно дотримуватися принципу субсидіарності, який має конкретизувати обсяг повноважень органів публічної влади та слугуватиме інструментом стримування централізованої системи державного управління.

Ключові слова: *децентралізація в Україні, сучасний стан децентралізованого устрою, недоліки в реформі децентралізації.*

Анотація. *В данной научной работе проанализировано современное состояние реформы децентрализованного устройства Украины. В работе предоставлен профессиональный анализ современного положения дел по реализации децентрализации, выявлены существенные недостатки, препятствия и риски, имеющие регрессивный характер в процессе получения достижений децентрализации. Определены тенденции социально-экономического и финансового развития и угроз в Украине с учетом экономического кризиса, пандемии, вызванной COVID-19, внешнеэкономической деятельности. В статье предложены существенные законодательные изменения в Конституцию Украины, которые в будущем смогут решить существующие проблемы, охарактеризована важность*

разграничения компетенции и полномочий органов центральной власти и местного самоуправления. Определены вопросы целесообразности укрупнения административно-территориальных границ государства, устранения дублирования полномочий разными органами публичной власти. Констатировано необходимость внедрения разумной и сбалансированной фискальной децентрализации в Украине, которая сможет предоставить украинскому обществу возможности к финансовому наращиванию, стабильности, способности развиваться и удовлетворять потребности общества необходимого качества и количества. В научной работе определено необходимость внесения в Конституцию Украины положения о превалировании существования децентрализованного устройства публичной власти. Сущностным является закрепление в положениях Конституции четких полномочий местных органов власти всех уровней, что обеспечивало бы законные гарантии в их деятельности. В работе охарактеризовано, что изменение административно-территориальных границ государства вызывает ряд препятствий, которые могут оказаться критическими при осуществлении полномочий органами публичной власти. Детерминировано, что для введения фискальной децентрализации в Украине необходимо безоговорочно соблюдать принцип субсидиарности, который должен конкретизировать объем полномочий органов публичной власти и служит инструментом сдерживания централизованной системы государственного управления.

Ключевые слова: *децентрализация в Украине, современное состояние децентрализованного устройства, недостатки в реформе децентрализации.*

Summary. *Up-to-date state of implementation of the reform of the decentralized structure of Ukraine in this scientific work has been analyzed. A*

professional analysis of the current state of affairs regarding the implementation of decentralization has been provided in this research. Significant shortcomings, obstacles and risks have been identified, which have a regressive character in the process of obtaining decentralization achievements. Trends in socio-economic and financial development and threats in Ukraine have been identified, taking into account the economic crisis, the pandemic caused by COVID-19, and foreign economic activity. The article dealt with essential legislative changes to the Constitution of Ukraine, which in the future will be able to solve existing problems, described the importance of the delimitation of competences and powers of central government and local government. A vast majority of the issues have been identified regarding the expediency of enlarging the administrative-territorial boundaries of the state, eliminating duplication of powers by various public authorities. It has been stated about the need to introduce reasonable and balanced fiscal decentralization in Ukraine, which will be able to provide Ukrainian society with opportunities for financial growth, stability, ability to develop and meet the needs of the community of the required quality and quantity. The scientific work has been identified the need to include in the Constitution of Ukraine a provision on the prevalence of a decentralized system of public power. It is essential to enshrine in the articles of the constitution the specific powers of local authorities, which would provide legal guarantees in their activities. The article describes that the change of administrative-territorial boundaries of the state causes a number of obstacles that may become critical in the exercise of powers by public authorities. It has been determined that for the introduction of fiscal decentralization in Ukraine it is necessary to unquestioningly adhere to the principle of subsidiarity, which should specify the scope of powers of public authorities and serve as a tool to curb the centralized system of public administration.

Key words: *decentralization in Ukraine, up-to-date state of the decentralized structure, shortcomings in decentralization reform.*

Постановка проблеми. Принцип децентралізованого устрою держави є фундаментальним у сучасних розвинених державах в аспекті реалізації владних повноважень на користь розвитку регіонів із наданням прерогативних функцій місцевим представницьким органам влади. Децентралізація як сутнісний механізм публічного управління має демонструвати ефективний спосіб розвитку територіальних громад та регіонів. Місцеві представницькі органи отримують масштабні повноваження та мають право здійснювати серйозні зміни в економічній, фінансовій, організаційній, інфраструктурній, екологічній тощо сферах на користь своєї громади задля максимального задоволення потреб населення та громадян. З огляду на незадовільний нинішній стан справ в державі та необхідність ефективного функціонування місцевого самоврядування, важливо надати характеристику поточним проблемам в реформі децентралізації та запропонувати шляхи їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ефективного функціонування та запровадження децентралізованого устрою України приділяється активна увага вітчизняних науковців, які здійснюють аналіз реформи децентралізації, пропонують суттєві законодавчі інструменти покращення запровадження реформи, виділяють негативні сторони такої реформи. Наукові дослідження проводять визнані фахівці та експерти з державного будівництва, вчені-конституціоналісти, адміністративісти, дослідники з податкової та фіскальної політики, зокрема, особливу увагу варто приділити науковим пропозиціям Лубенець С.А. [1], Троян О.А. [1], Орловської Ю.В. [2], Кірюхіна Р.О. [2], Богдан Т. [3; 4], Тітова В. [6],

Кривчика Г.Г. [5], Ременяк О.В. [7], Бібік Н.В. [8], Шаповал Г.М. [8], Соляника К. [9], Закоморної К. [9] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою даної наукової роботи є здійснення фахового аналізу сучасного стану запровадження реформи децентралізації в Україні, вирішення суттєвих практичних перепон та труднощів, з урахуванням обтяжливої соціально-економічної ситуації в державі, запропонувати законодавчі новації та механізми щодо вдосконалення та ефективного функціонування місцевого самоврядування в частині розмежування повноважень між центральними органами влади та місцевими представницькими органами влади, укрупнення територіально-адміністративних одиниць, подолання законодавчих колізій, реалізації дієвої фіскальної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Потреба змін у системі державного управління назріла відразу після набуття Україною незалежності. Шлях формування вітчизняної нормативно-правової бази децентралізації влади в процесі імплементації європейських стандартів був непростим. Перешкоджали цьому політична воля управлінської еліти, її небажання ділитися владою, успадкування командно-бюрократичної системи управління, відсутність належної нормативної бази [1, с. 89].

Протягом майже чверті століття незалежності у вітчизняній системі публічного управління зберігалися негативні явища колізійності інституту делегованих повноважень, дублювання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відсутності реальної матеріально-економічної бази для здійснення ефективного управління на місцях [2, с. 88].

З огляду на сучасний стан реалізації реформи децентралізації в Україні можемо стверджувати про суттєве погіршення активності впровадження децентралізаційних процесів, що потребують негайного реагування зі

сторони центральної влади у вигляді невідкладних законодавчих, організаційних, процедурних рішень.

Зокрема, маємо зазначити про погіршення загального соціально-фінансового стану в державі та зниження потужності зовнішньоекономічних процесів, що безпосередньо мають значний вплив та характеризуються регресивними наслідками в децентралізації, виділяємо такі критичні пункти, як:

а) падіння світових цін на сировинні товари, експортовані з України;

б) наростання у світі протекціоністських настроїв і часткового закриття ринків для товарів українського експорту;

в) відпливу іноземного капіталу з ринків, що формуються (включаючи Україну);

г) дорожнечі зовнішнього приватного фінансування для українських корпорацій і Уряду;

д) часткового закриття ринків праці для українських трудових мігрантів і зменшення грошових переказів в Україну [3, с. 30]

Згідно із дослідженням Growford Institute станом на 01.01.2021 року можна констатувати, що динаміка індикаторів зовнішньої стійкості за підсумками 2020 р. засвідчила покращення показників міжнародної ліквідності та накопичених зовнішніх активів резидентами України. Баланси поточного рахунку та чистої міжнародної інвестиційної позиції України також демонстрували оптимістичну динаміку. Однак, Україна все ще не задовольняє половину з відомих критеріїв адекватності міжнародних резервів і всі відомі індикатори зовнішньо-боргової стійкості [4, с. 13]. Важливо, що уникнення кризи платіжного балансу та масових дефолтів в умовах економічної кризи стало приємним винятком із усталеного правила

взаємообумовленості фінансових та економічних криз в Україні. Але такий стан справ більшою мірою відображав не досягнення макроекономічної політики України, а унікальну природу нинішньої глобальної кризи, яка реалізувалася через скорочення імпорту (що стримувало вплив зовнішніх шоків за торговельним каналом) та збереження доступу до міжнародного ринку капіталів для позичальників з ринків, які формуються [4, с. 20].

Вирішенню завдань подолання економічної кризи у поєднанні з пандемією коронавірусу засвідчує щодо необхідності встановлення балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, взаємодії центральних органів влади, президентської вертикалі з органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, які утворюються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці, мають виконувати свої зобов'язання перед виборцями, тобто дбати про розвиток своїх територій чи населених пунктів, відстоювати й захищати їх жителів – своїх виборців. Розвиток кожного міста, кожної території – це розвиток всієї країни. Благополуччя і добробут кожної людини – це благополуччя й процвітання держави. Органи місцевого самоврядування покликані враховувати загальнодержавні інтереси у прийнятті своїх рішень і діях [5, с. 42].

В аспекті новацій щодо необхідного законодавчого регулювання маємо ствердити щодо обов'язковості внесення змін до Конституції України. В Основному Законі України має бути внесений припис щодо децентралізованого устрою, принцип децентралізації має превалювати у здійсненні публічної влади. Необхідно здійснити точний розподіл повноважень між центральною владою та представницькими органами місцевого самоврядування, усунути дублювання повноважень між різними органами публічної влади, мінімізувати президентський вплив на місцеве самоврядування з огляду на функціонування України як парламентсько-

президентської республіки, скоротити обсяг дискреційних повноважень у представницьких органах для виконання функцій та обов'язків у законний та передбачений спосіб, що сприятиме розвитку демократичної та правової держави.

Основними засадами конституційних змін є зміна адміністративно-територіального устрою (область, район, громада), передача повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевих рад, забезпеченість фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування для здійснення ними повноважень, якими їх наділяють, запровадження принципу субсидіарності [1, с. 89].

Так, М. Тітов стверджує, що принциповим є питання про закріплення у нормах Конституції України базових повноважень місцевих рад всіх рівнів. Це забезпечить конституційні гарантії здійснення місцевого самоврядування. Необхідно визначити, що наявний районний поділ має бути змінений. Після завершення утворення об'єднаних територіальних громад значний перелік повноважень переходить до їх компетенції, а відтак зберігати райради та райдержадміністрації у незмінному стані недоцільно. Крім того, значна кількість ОТГ утворена в межах всього району, що унеможлиблює подальше існування в цих районах районних рад та районних державних адміністрацій [6].

Детермінуючи щодо перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць у вигляді укрупнення територіальних громад визначимо, що тут виникає низка суперечностей та труднощів, а саме: послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані; проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; проблеми з приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень;

проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам; проблеми, що зумовлені відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади [7].

Труднощі здійснення реформи децентралізації пов'язані не лише із потребою трансформації системи загалом, а й із наявністю можливих ризиків локального та загальнодержавного спрямування, причому формальне закріплення основ децентралізації потребує розробки чіткого механізму її використання на практиці, враховуючи різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо) [8, с. 12].

Констатуючи поточні недоліки реформи децентралізації, визначимо, що для успішного функціонування місцевого самоврядування та децентралізованого устрою держави має бути реалізована розумна та збалансована фіскальна політика держави, тобто запроваджена фіскальна децентралізація.

До основних факторів, що обґрунтовують необхідність ефективної фіскальної децентралізації в Україні, можна віднести підвищення економічної ефективності за рахунок надання кращих послуг, конкурентоспроможності та мобільності населення в органах місцевого самоврядування для надання державних послуг. Фіскальна децентралізація в Україні має базуватися на принципі субсидіарності, яка є не лише одним із основних механізмів стримування надмірної централізації, але також є методом визначення обсягу повноважень місцевих органів влади. Сьогодні дія принципу субсидіарності являє собою основу функціонування бюджетної системи в Україні. Цей принцип полягає в розподілі видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами таким чином, щоб

максимально наблизити надання державних послуг до їх безпосереднього споживача. Центральні та регіональні органи влади повинні втручатися в діяльність місцевих органів влади лише в мірах та в межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різноманітні потреби. Це означає, що відносини між центральними та місцевими органами влади мають базуватися на збалансованості фінансового суверенітету місцевих бюджетів та державного бюджету. На жаль, сьогодні місцева влада в Україні не в змозі мобілізувати фінансові ресурси. Існуюча система формування доходів до місцевих бюджетів не забезпечує їх фінансову самодостатність: залежить від трансфертів з державного бюджету, що характеризується поступовим зниженням частки її доходів [9].

Процес фіскальної децентралізації потребує якісного удосконалення, актуальними шляхами до виправлення існуючого стану є: існування адекватного політичного та інституційного середовища, покращення якості управління, імплементація тісних зв'язків місцевої влади з населенням і форм ефективних комунікаційних каналів; посилення відповідальності місцевого самоврядування до громади (місцева підзвітність і прозорість, зменшення корупції); системна протидія корупції, «горизонтальне» та «вертикальне» посилення бюджетної конкуренції, забезпечення фінансової незалежності місцевих органів влади у прийнятті рішень; стимулювання місцевої влади до збільшення власного бюджету [9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Доходячи до висновків, маємо ствердити, що з аналізом сучасного стану реформи децентралізації в Україні було виявлено достатню кількість суттєвих регресивних недоліків та перепон, які потребують активної та ефективної реакції від держави, політичних еліт, наукового співтовариства, місцевих органів влади, громадянського суспільства. Під час соціально-

економічної кризи та світової пандемії важливо створювати та імплементувати різні інструменти щодо подолання негативних наслідків, зокрема доцільно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації, запровадити дієву програму фіскальної децентралізації, забезпечити механізми стимулювання та нарощування місцевих бюджетів, розмежувати повноваження на всіх рівнях органів публічної влади, збалансовано провести зміни в адміністративно-територіальному устрої держави.

Література

1. Лубенець С.А., Троян О.А. Тенденції децентралізації публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 86-89.
URL:
http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/8842/Tendentsii%20%20detsentralizatsii%20publichnoi%20vlady_Lubenets_Troian_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
2. Орловська Ю.В., Кірюхін Р.О. Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Економічний простір*. 2021. № 172. С. 87-92. URL:
<http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/948/918>
3. Богдан Т. Оцінка зовнішньої фінансової вразливості України станом на 01.01.2020 р. та дестабілізаційні тенденції I кварталу 2020 року. *Growford Institute*. 33 с. URL: <https://www.growford.org.ua/research/otsinka-zovnishnoyi-finansovoyi-vrazlyvosti-ukrayiny-stanom-na-01-01-2020-ta-destabilizatsijni-tendentsiyi-i-kvartalu-2020-roku/>
4. Богдан Т. Оцінка зовнішньої фінансової вразливості України станом на 01.01.2021 р. *Growford Institute*. 34 с. URL:

[https://www.growford.org.ua/wp-](https://www.growford.org.ua/wp-content/uploads/Gross.D_2020_4q_fin.doc.pdf)

[content/uploads/Gross.D_2020_4q_fin.doc.pdf](https://www.growford.org.ua/wp-content/uploads/Gross.D_2020_4q_fin.doc.pdf)

5. Кривчик Г. Г. Децентралізація влади в Україні на тлі пандемії COVID-19. *Грані*. 2021. № 1. С. 35-45. URL: <http://eadnurt.diit.edu.ua/bitstream/123456789/14045/1/Kryvchyk.pdf>
6. Тітов М. Децентралізація влади – нові виклики. *Голос України*. 2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/330457>
7. Ременяк О.В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. 2019. 210 с.
8. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. URL: <http://journals.uran.ua/itssi/article/view/2522-9818.2019.8.005>
9. Teremetskyi V., Solyannik K., Zakomorna K., Poproshaieva O., Yakovchuk Ya. Fiscal decentralization of Ukraine: search for new approaches for the development of local self-government. *Financial and Credit Activity-Problems of Theory and Practice*. 2021. № 2 (37). URL: <http://fkd1.ubs.edu.ua/article/view/229957>

References

1. Lubenets' S.A., Troyan O.A. Tendentsiyi detsentralizatsiyi publichnoyi vlady v Ukrayini. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal*. 2020. № 2. S. 86-89. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/8842/Tendentsii%20%20detsentralizatsii%20publichnoi%20vlady_Lubenets_Troian_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2. Orlovs'ka Yu.V., Kiryukhin R.O. Detsentralizatsiya vlady v Ukrayini: problemy ta perspektyvy rozvytku. Ekonomichnyy prostir. 2021. № 172. S. 87-92. URL: <http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/948/918>
3. Bohdan T. Otsinka zovnishn'oyi finansovoyi vrazlyvosti Ukrayiny stanom na 01.01.2020 r. ta destabilizatsiyni tendentsiyi I kvartalu 2020 roku. Growford Institute. 33 s. URL: <https://www.growford.org.ua/research/otsinka-zovnishnoyi-finansovoyi-vrazlyvosti-ukrayiny-standom-na-01-01-2020-ta-destabilizatsiyni-tendentsiyi-i-kvartalu-2020-roku/>
4. Bohdan T. Otsinka zovnishn'oyi finansovoyi vrazlyvosti Ukrayiny stanom na 01.01.2021 r. Growford Institute. 34 s. URL: https://www.growford.org.ua/wp-content/uploads/Gross.D_2020_4q_fin.doc.pdf
5. Kryvchyk H. H. Detsentralizatsiya vlady v Ukrayini na tli pandemiyi COVID-19. Hrani. 2021. № 1. S. 35-45. URL: <http://eadnurt.diit.edu.ua/bitstream/123456789/14045/1/Kryvchyk.pdf>
6. Titov M. Detsentralizatsiya vlady – novi vyklyky. Holos Ukrayiny. 2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/330457>
7. Remenyak O.V. Detsentralizatsiya publichnoyi vlady v pravoviy teorii ta derzhavotvorchiy praktytsi: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. L'viv. 2019. 210 s.
8. Bibik N. V., Shapoval H. M. Analiz mizhnarodnoho dosvidu rozvytku terytorial'nykh hromad ta vyznachennya napryamkiv yoho vprovadzhennya v Ukrayini. Suchasnyy stan naukovykh doslidzhen' ta tekhnolohiy v promyslovosti. 2019. № 2 (8). S. 5–14. URL: <http://journals.uran.ua/itssi/article/view/2522-9818.2019.8.005>

9. Teremetskyi V., Solyannik K., Zakomorna K., Poproshaieva O., Yakovchuk Ya. Fiscal decentralization of Ukraine: search for new approaches for the development of local self-government. *Financial and Credit Activity-Problems of Theory and Practice*. 2021. № 2 (37). URL: <http://fkd1.ubs.edu.ua/article/view/229957>