

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE REFORM REGARDING DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT IN UKRAINE

Шевченко О.В., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

*Державний торговельно-економічний університет*

Тімашов В.О., д.ю.н., професор,

професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

*Державний торговельно-економічний університет*

Стаття присвячена аналізу проведення реформи адміністративного права – децентралізації управління в Україні, етапам її проходження, особливостям та результатам. Розглянуто процес становлення, розвитку та практичної реалізації адміністративної реформи децентралізації управління в нашій державі. Відмічено широку підтримку міжнародної спільноти європейського простору у проведенні децентралізації управління; за їх участю прийнято та впроваджується ряд програм, в тому числі і тих, які спрямовані на підтримку реформи децентралізації.

У роботі досліджено сутність поняття децентралізації та бачення різних науковців та дослідників щодо розуміння його змісту. Оглянуто базу нормативно-правових актів, які прийняті в межах та для практичної реалізації реформи та сприяють адміністративно-правовому забезпеченню децентралізації в Україні.

В рамках дослідження запропоновано виокремити три етапи, які пройшла наша держава в процесі впровадження децентралізації управління на регіональному рівні – на рівні органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях. Проаналізовано зміну законодавчої бази протягом проведення децентралізації на території України.

Розглянуто статистичні дані щодо реорганізації території України та досліджено проблемні питання становлення нового адміністративно-територіального устрою, що пов'язаний із укрупненням адміністративних центрів управління. Досліджено зміни які пройшли органи місцевого самоврядування в рамках адміністративної реформи децентралізації управління та їх практичний результат та наслідки.

Відмічено, що в Україні, попри воєнні дії та інші труднощі, створені сприятливі умови для розвитку територіальних громад, розширення наданих управлінських функцій, та збільшення об'єму повноважень органів виконавчої влади на місцях, та органів місцевого самоврядування. Це дозволило пришвидшити процеси прийняття рішень та їх реалізації, а укрупнення громад (в тому числі ресурсне та матеріальне) дозволило збільшити можливості для власного розвитку.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, децентралізація, публічна влада, об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування.

The article is devoted to the analysis of the reform of administrative law – decentralization of management in Ukraine, its stages, features and results. The process of formation, development and practical implementation of the administrative reform of decentralization of management in our country is considered. Wide support of the international community of the European space in the decentralization of management was noted; with their participation, a number of programs have been adopted and implemented, including those aimed at supporting the decentralization reform.

The work examines the essence of the concept of decentralization and the vision of various scientists and researchers regarding the understanding of its content. The base of normative and legal acts, which were adopted within the scope and for the practical implementation of the reform and contribute to the administrative and legal provision of decentralization in Ukraine, was reviewed.

As part of the study, it is proposed to single out three stages that our state went through in the process of implementing decentralization of management at the regional level – at the level of local self-government bodies and local state authorities. The change of the legislative framework during decentralization in the territory of Ukraine is analyzed.

Statistical data on the reorganization of the territory of Ukraine were considered and problematic issues of the formation of a new administrative-territorial system related to the consolidation of administrative management centers were investigated. The changes that local self-government bodies underwent as part of the administrative reform of decentralization of management and their practical results and consequences were studied.

It was noted that in Ukraine, despite military actions and other difficulties, favorable conditions have been created for the development of territorial communities, the expansion of the provided management functions, and the increase in the scope of powers of local executive authorities and local self-government bodies. This made it possible to speed up the processes of decision-making and their implementation, and the consolidation of communities (including resource and material) made it possible to increase opportunities for their own development.

**Key words:** administrative reform, decentralization, public power, united territorial communities, local self-government.

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження особливостей реалізації адміністративної реформи щодо децентралізації управління в Україні полягає у тому, що проведення цієї реформи припало на складний для нашої держави час, пов'язаний із агресією російської федерації з 2014 року, масованими обстрілами територій об'єднаних територіальних громад по всій території держави з 2022 року, анексією територій, повного знищення сіл та містечок, в тому числі очільники територіальних громад неодноразово ставали об'єктами воєнних злочинів до яких застосовували методи залякування, тортури та були випадки вбивств.

В таких умовах здійснення реформи децентралізації стало викликом та доказом для європейського світу того, що Україна демократична держава та прямує у своєму роз-

витку в напрямі запозичення найкращих стандартів демократичного світу, в тому числі і щодо регіонального управління на рівні органів місцевого самоврядування. З огляду на це постає необхідність більш детально розглянути процес та результати реформи децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження адміністративної реформи децентралізації у нашій державі займалися ряд науковців, які проводили дослідження щодо: повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації (Зубар І. В., Пайлик О. І.); управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації влади (Галкін Д. Г.); проблем та перспектив децентралізації публічної влади (Братковський М. Л.); інвестиційних процесів в регіонах в аспекті реформи децентралізації (Кірюхін Р. О., Орловська Ю. В.) тощо.

Незважаючи на значний науковий доробок та цікавість питаннями реалізації реформи децентралізації, є потреба дослідити особливості реалізації адміністративної реформи щодо децентралізації управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи питання децентралізації варто розкрити позиції науковців щодо розуміння та трактування цього поняття. Як зазначають Кірюхін Р. О. та Орловська Ю. В. децентралізація – «процес надання регіонам більшої самостійності в розпорядженні власними ресурсами» [1], Братковський М. Л. розглядає дане визначення як процес комплексного напрямку із важливою ланцюговою реакцією змін у державному організмі, зокрема завдяки перерозподілу повноважень та шаблях владної вертикалі [2, с. 111], Галкін Д. Г. метою децентралізації влади називає забезпечення стимулювання розвитку інституту територіальних громад [3, с. 95]. Враховуючи вище зазначене можна сказати, що суттю децентралізації є створення сприятливих умов для виконання владних функцій на регіональному, місцевому рівні.

Децентралізація є певним комплексом дій органі публічної влади, які в тому числі пов'язані із створенням нормативно-правової бази та внесення змін до існуючого законодавства. Основною метою даної реформи є передача значних повноважень від центральних органів державної влади органам місцевого самоврядування.

Погоджуємося із позицією Зубар І. В. та Пайлик О. І. в тому, що «важливим є забезпечення балансу інтересів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, при цьому визначивши оптимальний перерозподіл повноважень, що відповідатиме чинній Конституції, а також логіці децентралізації щодо потреби у мінімізації ролі державної влади у реалізації повноважень місцевого самоврядування. При цьому важливо не допустити дискредитації цілей реформи децентралізації» [4].

На наш погляд можна виділити три етапи проведення реформи децентралізації.

На першому етапі важливу роль у формуванні правового підґрунтя відносно децентралізації відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована 15 липня 1997р. [5], та дала поштовх до затвердження ряду законів, що встановлювали повноваження окремих територіальних одиниць держави. Зокрема, такими актами були Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21 травня 1997 р.) [6] та «Про місцеві державні адміністрації» (9 квітня 1999 р.) [7].

Другий етап пов'язуємо із ухваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (1 квітня 2014 р.) [8] та початком проведення управлінських змін територіальної організації влади в нашій державі. Цей час став періодом безпосередньої реалізації реформи. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) [9] реформа децентралізації створила новітню ланку у системі адміністративного устрою у нашій державі – об'єднану територіальну громаду (ОТГ), які утворюються внаслідок добровільних об'єднань суміжних територіальних громад, міст, селищ, сіл в межах однієї області. Добровільне об'єднання дало змогу органам місцевого самоврядування отримати нові повноваження і ресурси, що раніше мали міста обласного значення. Об'єднання кількох суміжних населених пунктів дозволило збільшити свою матеріальну базу, яка переходила на права правонаступництва.

Третій етап на нашу думку бере свій початок у 2020 році і пов'язаний із закріпленням нового адміністративно-територіального устрою. Так, 12 червня 2020 року видано 24 розпорядження Кабінету Міністрів України [10] якими було визначено територіальні громади областей України (хоч, варто зазначити, щодо окремих об'єднань є рішення Окружного адміністративного суду міста Києва про визнання протиправним та нечинним окремих пунктів

Розпорядження, якими оскаржено приєднання окремих сіл чи селищ до ОТГ, наприклад: Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 грудня 2022 р. № 640/13908/20 [11] за позовом Тростянецької сільської ради Ямпільського району Вінницької області; три звернення з позовами були в межах Львівської області).

Відповідно до проектів та перспективних планів формування територій громад областей, планували утворити понад 1470 територіальних громад [12], на сьогодні, за даними порталу «Децентралізація», їх 1439 [13]. Варто зазначити, що портал «Децентралізація» є головним інформаційним порталом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, який створений у березні 2014 року за технічної підтримки швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), з 2021 року технічну підтримку порталу надає швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE). Головними завданнями порталу є: інформування про перебіг подій, змін, перетворень, новацій в окремих ОТГ; роз'яснення змісту нормативних актів щодо реформи децентралізації; акумуляція думок та позицій органів публічної влади усіх рівнів, експертів та міжнародної спільноти. На платформі створено електронну бібліотеку методичних матеріалів та роз'яснювальних документів, що є досить корисним для очільників та працівників ОТГ.

Підтримка проведення реформи децентралізації на міжнародному рівні має велике значення для України. Необхідно відмітити, що наша держава взяла курс на запровадження Європейських стандартів демократичного врядування та публічного управління. Так, прийнятий План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки [14], в рамках якого під час війни та у пост-воєнний період Радою Європи впроваджується Програма «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні».

Передусім головною метою реформи місцевого самоврядування є можливість вирішення питань місцевого значення органами місцевого самоврядування самостійно та за рахунок власних коштів. Наша держава підтримує процес об'єднання територіальних громад. Слід звернути увагу, що після об'єднання громади переходять на прями міжбюджетні відносини із державним бюджетом (виділяються субвенції на соціально-економічний розвиток території), а також вони, наділяються повноваженнями, щодо затвердження місцевого бюджету.

Відповідно до перших результатів реформи децентралізації, «власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2017 роки зросли на більше ніж 124 млрд. гривень, а результати перших 10 місяців 2018 р. дохід місцевих бюджетів зріс на 34,2 млрд. грн. (тобто на 22%) порівняно із аналогічними періодами минулих років і склав 189,4 млрд. грн., а очікування 2019 року зросло на 15% (до 291 млрд. грн)» [15].

Досліджуючи можливість в межах інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів за 2018-2020 роки Кірюхін Р. О., Орловська Ю. В. опираючись на дані Держстату щодо частки коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій, відмічають певні інвестиційні успіхи реформи децентралізації на рівні окремих регіонів. «Децентралізація позитивно відбивається як на процесах залучення капітальних інвестицій до окремих регіонів, так і на підвищенні регіональних обсягів іноземних інвестицій» [1].

За даними Міністерства оборони України «За 2023 рік громади добровільно перерахували понад 16 млрд грн на потреби ЗСУ. Територіальні громади самостійно ухвалювали рішення щодо виділення коштів безпосередньо тим військовим частинам і на ті напрямки, які вважали найбільш пріоритетними. Таким чином протягом минулого року субвенції громад були спрямовані 11,6 мільярда гривень – для Сухопутних військ, Десантно-штурмових військ, Сил спеціальних операцій, Сил територі-

альної оборони, Повітряних і Військово-Морських сил; 2,53 мільярда гривень – для Сил логістики, Сил підтримки, Військ зв'язку та кібербезпеки, Медичних сил, Державної спеціальної служби транспорту; 750 мільйонів гривень – для інших військових формувань (військові навчальні заклади, військова служба правопорядку тощо). Крім зазначених сум, додатково ще 1,3 млрд грн місцева влада спрямувала безпосередньо у державний бюджет для закриття нагальних потреб Збройних Сил. Передусім, це підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення, закупівля БПЛА та комплектуючих до них, човнів, засобів РЕБ та акумуляторних батарей для транспортних засобів» [16].

**Висновки.** Головне завдання проведення адміністративної реформи щодо децентралізації управління в Україні сьогодні реалізовується. Створені сприятливі умови для розвитку територіальних громад, розширення наданих управлінських функцій, та збільшення об'єму повноважень органів виконавчої влади на місцях, та органів місцевого самоврядування пришвидшило процеси прийняття рішень та їх реалізації, а укрупнення громад (в тому числі ресурсне та матеріальне) дозволило збільшити можливості розвиватися. Отже, реформа децентралізації показала позитивні результати: створила умови для власного

вибору напрямків розвитку ОТГ та прийняття управлінських рішень; надала можливість отримувати та розпоряджатися власними коштами на власний розсуд.

Адміністративна реформа у сфері децентралізації управління вже пройшла кілька етапів, що дозволило напрацювати та видати основні нормативно-правові акти, встановити окремі процедури з реалізації прав територіальних громад. Проте практична реалізація реформи проходить у складних та несприятливих умовах (воєнна агресія російської федерації з 2014 року, пандемія COVID-19), що зумовлює особливості її проведення та потребує швидкої реакції на подолання матеріальних збитків та втрат (в тому числі і вбивств) керівників громад.

Хоча населення громад позитивно сприймає реформу, проте голови об'єднаних територіальних громад зазначають про наявність окремих недопрацювань та мінусів у її проведенні, серед них: наявність прогалин у законодавстві, відсутність досвіду управління громадами, та проблема відносин з обласними та районними державними адміністраціями. В даний час Верховна Рада України розглядає декілька законопроектів, які спрямовані на усунення недоліків законодавства у галузях фінансової, бюджетної та територіальної політики, що є предметом окремого дослідження.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кірюхін Р. О., Орловська Ю. В. Інвестиційні процеси в регіонах України як інструмент вирівнювання територіальних диспропорцій в аспекті реформи децентралізації *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2023\\_9\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_9_12) (дата звернення: 15.02.2023).
2. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»* 2010. Вип. 4. С. 110–113.
3. Галкін Д. Г. Управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації влади *Grail of Science*. 2023. № 31. С. 95–96. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/grsc\\_2023\\_31\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/grsc_2023_31_17) (дата звернення: 15.02.2023).
4. Зубар І. В., Пайлик О. І. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2023\\_10\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_10_12) (дата звернення: 15.02.2023).
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15 жовтня 1985 року, м. Страсбург, ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 № 452/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 15.02.2023).
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.02.2023).
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 № 586-XIV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.02.2023).
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 № 333-р / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.02.2023).
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 15.02.2023).
10. Рішення Уряду. *Офіційний веб-сайт: Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nrsearch> (дата звернення: 15.02.2023).
11. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 грудня 2022 р. № 640/13908/20 URL: (дата звернення: 15.02.2023).
12. Уряд визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад усіх областей / Міністерство розвитку громад та територій України, (опубліковано 12 червня 2020 року) URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-viznachiv-administrativni-centri-ta-zatverdiv-teritoriyi-teritorialnih-gromad-usih-oblastej> (дата звернення: 15.02.2023).
13. Територіальні громади. *Портал «Децентралізація»*. URL: <https://decentralization.ua/newgromada> (дата звернення: 15.02.2023).
14. Плани дій Ради Європи для України. (опубліковано 25 вересня 2023 року) / Постійне представництво України при Раді Європи. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/plani-dij-radi-yevropi-dlya-ukrayini> (дата звернення: 15.02.2023).
15. Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз. *Портал «Децентралізація»*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10197> (дата звернення: 15.12.2021).
16. За 2023 рік громади добровільно перерахували понад 16 млрд грн на потреби ЗСУ – Міноборони (опубліковано 23.02.2024) / Міністерство оборони України. URL: <https://decentralization.ua/news/17716> (дата звернення: 15.02.2023).