

Пархоменко М.М.,  
доцент кафедри історії та права  
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

Письменна Я.С.,  
студентка 2 курсу факультету економіки та менеджменту  
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

УДК 35.072.1(477)

DOI https://doi.org/ 10.32845/2663-5666.2019.4.5

## СУЧАСНИЙ СТАН ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформа децентралізації пов'язана з переходом держави на новий рівень розвитку. Згідно з чинним законодавством Україна – це унітарна, суверенна, незалежна, демократична, соціальна та правова держава, де владою є народ [6]. Україна має свою адміністративно-територіальну систему устрою. Відповідно до Конституції України до складу держави входять Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села [6]. Такий устрій дістався у спадок від СРСР, і суть його полягає саме в централізації влади. Економічний розвиток регіону залежить від фінансування державою, яке має обмеження, а дохід на місцях – це лише 30% від усього прибутку регіону, а інші 70% передаються до столиці для того, щоб створити загальнодержавний бюджет. Такий порядок формування бюджетів діяв до 2014 року. Сьогодні, внаслідок Євромайдану, Україна продовжує свій розвиток і стає на європейську стежку, тому має зробити повну «реконструкцію» держави. Найбільш відома, поширена і здебільшого успішна – реформа децентралізації.

Тому актуальність теми дослідження не викликає сумнівів. Вона торкається мільйонів людей, які проживають в Україні, тому важливо кожному українцю розібратися в проблематиці реформи, адже потрібно знати всі її принципи, властивості, щоб розуміти, на що чекати в майбутньому. Ця тематика також актуальна серед науковців, адже перебудова устрою, яка відбувається зараз, – це показник, за допомогою якого можна прогнозувати майбутнє держави, а саме її розвиток.

Питання дослідження процесу децентралізації не могло оминати українських науковців. До них належать Н. Бикадорова, З. Варналій, О. Василик, Б. Данилишин, М. Кизим, М. Козоріз, В. Кравченко, Е. Лібнова. Серед зарубіжних дослідників слід визначити Р. Масгрей, П. Самуельсон, Ч. Тібу.

**Метою статті** є аналіз теоретико-правових аспектів децентралізації як процесу загалом, вивчення зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи на прикладі Франції, дослідження даних соціопитувань, проведених фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з метою визначити думку та настрої населення щодо децентралізації в Україні.

Починаючи від проголошення незалежності в Україні залишається централізована влада, де сільські та селищні ради підпорядковуються районним адміністраціям, які своєю чергою підпорядковуються обласним, тобто розвиток села в своїй основі лежить у обласних наказах.

Розглянемо законодавство, яке регулювало цю сферу відносин до початку проведення реформи, а саме до 2014 року. Стаття 132 Основного Закону України прописує, що територіальний устрій базується на суверенитеті та унітарності, де влада виконує свої повноваження збалансовано для соціального та економічного розвитку регіонів, де слід враховувати історичні, економічні, географічні, екологічні, демографічні, етнічні та культурні особливості [6].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 25.05.1997 [10], в який були внесені суттєві зміни в 2014 році, визначає такі основні принципи: законність, гласність, виборність, народовладдя, відповідальність, підзвітність та державна підтримка. Представниками виконавчої влади на місцях є ради, а їх очільники називаються головами. Ради мають назву залежно від свого розташування: сільські, селищні, міські, районні та обласні. Їх створення та діяльність визначаються Конституцією. Районні та обласні ради представляють та захищають інтереси сіл та селищ. Стосовно бюджету можна зауважити, що він є місцевий, районний, який формується із власних надходжень, а також доходів населених пунктів, які сплачують частину, так би мовити бюджетне вирівнювання, яке своєю чергою виконує бюджетне вирівнювання на обласному рівні, а останні з перелічених наповнюють загальнодержавний бюджет.

Таким чином, можна стверджувати, що згідно з діючим законодавством певною мірою один регіон розвивається за рахунок іншого, і основна проблема в тому, що розвиток територій, які, по суті, добре забезпечені ресурсами та мають великий потенціал, гальмується, тому парламент приходиться до рішення, що потрібно провести реформу децентралізації.

Децентралізація – це процес, під час якого відбувається передача певних повноважень від центральної влади, до її представників на місцях, це такий собі перерозподіл функцій, за якого місцеві органи влади отримують більшу кількість прав та обов'язків. Вона буває адміністративною та політичною.

Вперше цей термін в історії України було вжито в 1918 році, в час існування Української народної республіки. На той момент таке рішення було необхідним для того, щоб регіон швидше розвивався, нарощував силу, і для того, щоб звільнитися від більшовиків та укріпитися державі, але, на жаль, цей план не вдалося втілити в життя, лише майже через 100 років ми починаємо «реконструкцію» державного ладу.

Що стосується децентралізації загалом, то слід розглядати її окремо за кожним аспектом. Адміністративна децентралізація – це зміни, пов'язані із владними структурами. Вона складається із чотирьох основних форм, серед яких найпростіша називається деконцентрація, яка полягає в тому, що певні повноваження передаються від центральної влади до існуючої влади на місцях. У її дії входить розпорядження коштами, але прямий контроль повноважень ведеться з центру. Наступним за рівнем складності є делегування. Ця форма являє собою подібний механізм попередньої форми. Створюються державно-приватні підприємства або корпорації, які мають пакет спеціальних проектів для надання різних послуг в регіоні. Місцевий уряд має більш широкі повноваження, не повністю контролюється центром, але підзвітний йому. Третьою формою є деволуція. Вона полягає в тому, що центральна влада надає практичну свободу повноважень у сфері управління. Також самостійно на місцях розпоряджуються коштами та активно впроваджується соціальна політика. І остання, четверта форма, називається відчуження, або інша назва – приватизація. Її сутність полягає в тому, що проводиться активна та масова приватизація, тобто з'являються приватні підприємства, організації, які приймають на роботу людей, звільняють, сплачують податки тощо. Таким чином, коли всі підприємства знаходяться у приватній власності, то з держави знімається практично вся відповідальність за управління.

Децентралізація поділяється на фінансову та фіскальну. Фінансова децентралізація відображає певні фінансові повноваження влади, а саме проведення заходів стосовно бюджетних коштів. Місцеві бюджети наповнюються за рахунок місцевих податків та зборів, які самостійно встановлюються органами місцевого самоврядування, в процесі фіскальної децентралізації. Важливо зазначити економічну децентралізацію, яка починає діяти тільки в умовах повної приватизації.

Екологічне питання полягає в тому, що центральний уряд має земельні, лісові, водні, мінеральні та інші ресурси, вільно розпоряджується ними та контролює правильне використання землі, створює екологічні норми тощо. Здійснюється громадський контроль через небезпеку екологічного забруднення.

У квітні 2014 року за розпорядженням Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» №333-2014-р від 01.04.2014[13] набуває чинності реформа децен-

тралізації. Вона вступає в силу з метою покращення становища та розвитку регіонів. Остаточне це рішення підтверджує Верховна Рада України від дня прийняття певних законів, а саме 5 лютого 2015 року в дію вступають Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 [8] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 [7].

Державна регіональна політика – це система заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення високого рівня життя людей, при цьому враховуються природні, економічні, екологічні, історичні, географічні та демографічні аспекти, також не виключені етнічні особливості. Головна ціль цієї норми права полягає у створенні належних умов життя, розвитку регіонів та держави загалом. До принципів регіональної політики належать законність, паритетність, співробітництво між центральними та місцевими органами влади, відкритість інформації, субсидіарність, координація, унітарність, об'єктивність, історичне надбання народу, етнокультурний розвиток, сталий розвиток, який спрямовано не лише на сьогодення, а й для потреб майбутнього покоління. Закон визначає такі суб'єкти: Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, центральні та місцеві органи влади, а об'єктом є територія. Фінансування здійснюється за рахунок фонду регіонального розвитку, місцевого бюджету, благодійних та міжнародних внесків.

Законодавство державної регіональної політики складається з Конституції України [6] та низки таких законів: «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 25.05.1997 [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 [7], «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 [8], «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 [12].

Реформа децентралізації в Україні проходить швидше, ніж у країнах, які проводили її раніше, і, до речі, дуже успішно. Процес її реалізації створює певні ризики у сфері соціальної та культурної політики, ризики в управлінні та політичну доступність висловлювання своїх думок у громадах, ризики соціально-економічної диференціації, збільшення різниці між громадами, які добре забезпечені ресурсами, та економічно вразливими, тобто перші будуть розвиватися дуже добре, а другі не встигати за ними, тому що вони не мають такого великого потенціалу. Також є ризики у сфері управління та взаємовідносинах певних регіонів країни. Найбільш небезпечний той факт, що контроль за виборами територіальних об'єднаних громад обмежений, і це може призвести до політичних конфліктів та посилення політичної монополії, навіть можливі кримінальні дії, такі як підкуп виборців, корупція тощо. Ці побоювання не даремні, тому що у 2015–2016 роках було зафіксовано багато порушень під час виборів до органів місцевого самоврядування.

Також є сумніви щодо прийняття рішень в громадах, а саме – їх легальності.

Реформа децентралізації в перші роки свого проведення супроводжувалася безліччю різноманітних міфів. Найбільш поширеною є думка про те, що в процесі утворення об'єднаних територіальних громад буде відбуватися ліквідація соціальної інфраструктури в селах, скорочення освітніх та медичних закладів. Звичайно, що це не так, тому що освіта та медицина – це зовсім інші сфери, тому там проводяться свої зміни, але паралельно з децентралізацією, тому що уряд України проводить не одну, а цілий ряд реформ. Наступний міф – це обмеження можливостей представництва інтересів усіх населених пунктів, відсутність депутатів у органах місцевого самоврядування та припинення політичного контролю, тобто народ, через страх перед беззладдям та некомпетентністю у нововведеннях, мав такі думки. Насправді, проблеми кожного населеного пункту будуть вирішуватися, але більше на місцевому рівні.

Кожна справа має дві сторони медалі, тобто в усьому є свої плюси та мінуси. Розглянемо мінуси децентралізації. До них належить, по-перше, можливий розрив між громадами, тобто є ризик різного економічного рівня, як було сказано вище, мають різний стартовий капітал, ресурси, а також ті населені пункти, які зволікають з об'єднанням, адже вони отримують меншу фінансову підтримку. По-друге, є недостатня обізнаність у сфері управління, тому, як наслідок, управлінці не можуть скористатися більш вигідними перерозподілами ресурсів для отримання більшого прибутку та взагалі користі. По-третє, можлива корупція на місцях. По-четверте, маємо проблему в тому, що коло повноважень визначено не чітко, а тому є ризик прийняття органами місцевого самоврядування тих рішень, які не є в їх компетенції, а це вже порушення законодавства. Наступний аспект мінусів та ризиків полягає у тому, що на цьому етапі нестабільне і недосконале законодавство, тому що відбувається постійна зміна правил у процесі втілення реформи в життя. Також є такий фактор, як етнізація децентралізації, тобто узгодження та налагодження добрих соціальних та політичних зв'язків між усіма національностями. Отже, як ми бачимо, реформа має безліч знаків запитань, ризиків, мінусів та побоювань саме в процесі втілення її в життя.

Підґрунтям до створення громад та проведення реформи децентралізації деякою мірою стали ЦНАПи (центр надання адміністративних послуг). Це державні установи, які створюються при місцевих радах з метою комфорту та протидії корупції в наданні послуг фізичним та юридичним особам. Сьогодні в центрі надання адміністративних послуг можна отримати паспорт, вирішити земельне питання, наприклад, передача в оренду, тощо, отримати дозвіл на перепланування житлових будівель, отримати допомогу при вагітності, при народженні дитини, тобто отримати соціальну допомогу, отримати певні довідки тощо.

Розглянемо основні засади Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 [7]. У ньому прописано, що населений пункт має змогу на добровільних засадах об'єднатися з іншими населеними пунктами, які розташовані в межах однієї області і не входять до складу інших громад. Ініціатором створення ОТГ є голова, третина голосів депутатів або волевиявлення населення. Утворюються міські (центром є місто), сільські (центром є село) та селищні (центром є селища міського типу, або просто селища) громади. З моменту її утворення відбувається реорганізація юридичних осіб, тобто міських, сільських та селищних рад. Адміністративним центром ОТГ може бути лише один населений пункт, у якому розвинена інфраструктура, а інші території називаються старостинськими округами, де представниками влади виступають старости. Назва громади є похідною від назви її центру. Рішення в громаді приймаються залежно від історичних, географічних, економічних, соціальних, етнічних та культурних аспектів (аби не порушувати цінності населення). Відбувається державна підтримка громади, яка проявляється в інформаційній та просвітницькій діяльності, а також організаційній та фінансовій сферах. Фінансова підтримка надається для створення інфраструктури відповідної форми. Така допомога називається субвенція. Слід зазначити, що державні бюджетні кошти розподіляються між населеними пунктами громади відповідно до площі, а також враховується показник кількості населення того чи іншого пункту. Обсяг такого фінансування визначається законом про державний бюджет, а весь поряток дій – Кабінетом Міністрів [12].

Верховною Радою були внесені зміни до порядку виборів депутатів та міських, селищних і сільських голів, затвердженого Законом України «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2014 [11]. Згідно з цими змінами голова громади обирається не на 2 роки, як це було раніше, а на 5 років. Державним телебаченням України транслювався перебіг виборів, що проходив у 2015–2016 роках, де висвітлювалася велика кількість порушень. Одним з факторів цієї проблеми є незнання нових норм виборчого процесу.

Впровадження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 [7] має важливі причинно-правові наслідки. В період з 2015 по 2018 рік в Україні було утворено 878 громад, у складі яких більш ніж 4 000 рад. 9 млн людей уже проживають в об'єднаних територіальних громадах, також в ОТГ є інститут старост, різноманітні старостинські округи. У 2018 році ОТГ отримали в комунальну власність близько 1,5 млн га земель для сільськогосподарського використання за межами населених пунктів.

Метою Закону України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 [12] є налагодження зв'язків між різними громадами для ведення, так би мовити, «зовнішньої політики» в межах держави, тому що гро-

мада сама вирішує, кому і що продавати, в кого що купувати і тому подібне. Цей закон вирішив такі проблеми, як утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури. У 2018 році вже налічується 325 договорів про співробітництво між громадами. Цими можливостями скористалися 975 об'єднаних територіальних громад.

Також практичне значення має Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII ВІД 05.02.2015 [8]. Держава підтримує регіональний розвиток та розвиток інфраструктури. За період реформи підтримка збільшилась у 39 разів із 0,5 млрд гривень станом на 2014 рік до 19,37 млрд гривень у 2018 році.

Реформа децентралізації почалася у 2014 році і триває до наших днів. Вона вже має певні результати, після завершення проведення першого етапу, який тривав від 2014 до 2018 року. У квітні 2014 року за ініціативи тодішнього міністра регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України Володимира Гройсмана уряд ухвалив документ, який має назву «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» №333-2014-р від 01.04.2014 [13]. Після цього влада також затвердила і план дій, заходів, які спрямовані на реалізацію попереднього документа. Наразі вже сформовані основні першочергові проблеми, вирішення яких уже поступово завершується. До них належать фінансова децентралізація, тобто внесено ряд змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки цьому місцеві бюджети значно зросли від 68,6 млрд грн до 234 млрд грн у 2018, що на 165,4 млрд грн більше. Свої наслідки вже має і закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 року [7].

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи розпорядженням «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» № 77-2019-р від 23.01.2019 [9]. Планується звернути увагу на розвиток форм місцевої демократії, а також на територіальні зміни, об'єднання районів.

Першою на шлях децентралізації стала Новопопелівська об'єднана територіальна громада, яка знаходиться в Луганській області. Вона створена 13 липня 2015 року і включає в себе такі села: Осинове, Ікове, Хворостяне, Тев'яшеве та Макаргетине. Населення ОТГ становить понад 12 тисяч осіб. Осинове найпотужніше, тому що його чисельність населення становить 2 500 осіб, а колишній колгосп став товаровиробником. Має 2 школи, дитячий садочок та клуб. У 2016 році громада отримала субвенцію у розмірі 4,5 млн гривень. Наразі проводиться ремонт доріг, а в майбутньому планується відкрити ЦНАП [5].

Розглянемо децентралізацію на прикладі Донецької області, а саме місто Покровськ. Починаючи з 2013 року, коли процес децентралізації ще був не притаманний нашій державі, бюджет міста, тодіш-

нього Красноармійська, становив 238 420 800 грн. У зв'язку з реформою децентралізації у бюджеті міста починаються позитивні зміни. Станом на 2016 рік бюджет – 443 772 100 грн. У 2017 році спостерігається краща картина – 631 374 800 грн. На наступний рік – 853 880 800 грн. Розглянемо бюджет поточного 2019 року, тут ця сума – 1 006 191 200 грн. Отже, проаналізувавши ці дані, можна стверджувати, що бюджет міста за останні роки зріс дуже швидко, а якщо порівнювати його з періодом до реформи, коли сума надходжень коштів до міського бюджету становила 238 420 800 грн, і нинішніми коштами, то бюджет міста збільшився на 767 700 400 грн, або у 4,2 рази у період від 2013 року до 2019 року. Економічне покращення чітко простежується не лише у числах, але й у справах, зроблених у місті. У Покровську будуються нові будівлі та споруди, проводиться реконструкція старих пам'яток культури, нещодавно був відбудований парк «Ювілейний», ремонтуються дороги та відбуваються інші заходи, спрямовані на підтримку соціального становища, культурного та наукового розвитку тощо [1].

Реалізація будь-якого напрямку державної політики України впливає на суспільство по-різному. З метою розкриття настроїв населення, його бачення, вражень, емоцій та думок стосовно цього питання проводяться різноманітні опитування. В період з 16 по 28 серпня 2018 року фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології було проведено загальнонаціональне опитування [3]. В ньому приймали участь громадяни, вік яких перевищує 18 років. Загальна кількість опитаних людей – 2 041 особа. Опитано всі регіони України, окрім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Таке опитування проходило і в 2017 році. Можлива похибка не перевищує 3,3%.

*Громадська думка щодо процесу децентралізації.*

Рівень обізнаності сутності реформи:

1) Добре знають і розуміють: 20% – 2017р., 16% – 2018 р.;

2) Не розуміються на цьому питанні: 18% – 2017р., 23% – 2018 р.;

3) Центр – 83%, Схід – 53%.

Діяльність влади та її повноваження:

1) Добре знають повноваження влади: 19%;

2) Нічого не знають: 32%;

3) Негативне ставлення до діяльності: 27% – 2017 р., 22% – 2018 р.;

4) Кількість задоволених: Схід – 24%, Захід – 53%.

«Чи відчуваєте ви зміни від використання додаткових коштів, які отримали місцеві бюджети?»:

1) Так: 18%;

2) Жодних: 55% – 2017 р., 61% – 2018 р.

Негативне ставлення до реформи:

1) 42%;

2) «Зміни зробили тільки гірше»: 14%.

Проаналізувавши ці дані, можна стверджувати, що все ж таки більшість людей ще не достатньо добре орієнтується у сфері цієї реформи, не досконало

знає її проблематику, аспекти, повноваження влади, її обов'язки та права громадян.

Автор вважає, що більшості не подобається реформа через територіальні зміни, зменшення кількості районів, тобто відстань між найвіддаленішим селом та районним центром тепер становитиме не 15–30 кілометрів, а 80 кілометрів, і це не дуже зручно.

У процесі запровадження такого адміністративно-територіального устрою слід звернути увагу на зарубіжний досвід, проаналізувати його позитивні та негативні аспекти, щоб не повторювати чужі помилки та швидше досягти певних звершень. У європейських країнах використовують субсидіарний принцип, який полягає в тому, що політичні рішення повинні прийматися на найближчому до громадян рівні, проте достатньому для їх ефективного виконання. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади. Про необхідність закріплення положень, про збільшення кількості прав місцевого самоврядування зазначено в «Європейському порядку денному для України – 2014» (документ, який спільно розроблений Урядом України та Європейською комісією, де прописано етапи реформи, її всі послідовні дії, аспекти та інші особливості для швидкого та дієвого реформування) [4].

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному та соціальному плані країнах (Франція, Велика Британія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. Потрібно визначити чітку послідовність дій, надати більше прав народоді в управлінні державою, адже в Конституції України є відповідні статті.

Реформи в європейських країнах були спрямовані на досягнення розширення економічного потенціалу органів місцевого самоврядування та укріплення демократії. На прикладі Франції, відповідно до визначення, поданого у французькому довідково-енциклопедичному словнику з державного управління, принцип децентралізації визначається як спосіб організації державної влади, який має дві основні форми: 1) територіальна децентралізація (або політична) та 2) децентралізація функціональна (або технічна). У країні проводилась як політична, тобто територіальна, так і функціональна, або технічна децентралізація. Що стосується територіальної сфери, то почали створюватися адміністративно-територіальні утворення, скорочено АТУ. Ці регіони отримують статус юридичної особи та вважаються організацією на виборній основі, а також держава передає свої повноваження децентралізованим органам влади, тобто так би мовити, місцевому самоврядуванню на підставі чинного законодавства. Функціональна децентралізація включає в себе наступні елементи. По-перше, це виокремлення з загального обсягу публічної діяльності певного виду діяльності

(наприклад, у Франції функціональна децентралізація проявляється у поділі означеного обсягу публічної діяльності за послугами, що надаються органами публічної адміністрації, й усталено називається «децентралізацією за послугами» [2]. Також децентралізовані органи влади отримують статус юридичної особи та отримують певні повноваження на ведення діяльності, управління таким видом діяльності в окремій установі чи організації.

Також варто зазначити, що реформа в країнах Європи відбувалась тому, що певною мірою суспільство історично наблизилось до цього необхідного моменту. У світ вийшли такі три відомі моделі:

1) Англосакська. Вона започаткувалась і поширена на теренах Великої Британії, Іспанії та Італії. Її сутність полягає у високому рівні автономії місцевого самоврядування, а також характеризується відсутністю органів державної влади на місцях та державних уповноважених осіб.

2) Континентальна. Ареалом її є такі країни, як Франція, Нідерланди, Польща, Словаччина. В цій моделі надано обмежену автономію, тут чітко збережена ієрархія управління, та місцеве самоврядування поєднано разом із державним.

3) Змішана. Ця модель характеризує такі держави, як Австрія та Німеччина. В цій моделі державне та місцеве самоуправління може об'єднувати свої функції.

Ці моделі формування, підтримки та існування місцевого самоврядування мають такі спільні ознаки:

- 1) вирівнювання державних послуг по всій території держави;
- 2) розвиток автономії на правах демократії;
- 3) вирішення всіх місцевих проблем, зацікавленість у цьому питанні;
- 4) рівність та перерозподіл повноважень;
- 5) забезпечення та збереження культурно-етнічної особливості та історичних надбань;
- 6) конкуренція між рівнями влади [14].

Отже, згідно з законодавством об'єднані територіальні громади мають право підвищувати податки та збори, що викликає, як наслідок, обурення населення та недовіру до влади. Досвід міста Покровськ показує, що процес децентралізації має багато позитивних наслідків. До них належать збільшення місцевого бюджету, підтримка держави з метою покращення інфраструктури, забезпечення соціальної та науково-культурної сфери. Громади отримали більше прав та свобод. Зазвичай у період, коли держава починає будувати економіку, рівень життя населення значно знижується, але через певний період часу стрімко йде вгору.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджет 2013, 2016, 2017, 2018, 2019 : Покровська міська рада. URL: <https://pokrovsk-rada.gov.ua> (дата звернення: 06.10.2019).
2. Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління : Методичні матеріали 2015. URL: [objust.gov.ua](http://objust.gov.ua).

3. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації : Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва 07 вер. 2018 URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> (дата звернення: 06.10.2019).

4. Європейський порядок денний для України 2014 : Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. URL: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).

5. Історична довідка : Новопсковська селищна територіальна громада URL: <https://novopskovrada.gov.ua> (дата звернення: 06.10.2019).

6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.10.2019).

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.10.2019).

8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 № 156-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 06.10.2019).

9. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядуван-

ня та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів від 23 січ. 2019 № 77-2019-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення: 06.10.2019).

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 25 трав. 1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.10.2019).

11. Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2014 № 595-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 06.10.2019).

12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 №1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 06.10.2019).

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів від 01 квіт. 2014 №333-2014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 06.10.2019).

14. Роман В. Моделі децентралізованої влади країн Європейського Союзу В. Роман. URL: [lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf](http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf).

### Пархоменко М.М., Письменна Я.С. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено процес децентралізації як явище перебудови України. Визначено поняття «децентралізація» та розглянуто її основні види, серед яких найбільша увага приділена децентралізації влади. Реформа відкриває нові можливості перед населеними пунктами і перед державою загалом. Досліджено законодавство, яке діяло до 2014 року та під впливом СРСР було достатньо централізованим і після розпаду країни ще тривалий час таким залишалось. Також висвітлено проблему передумови децентралізації, її необхідність на зазначеному етапі розвитку держави. Розглянуто всі позитивні та негативні аспекти, а також міфи та побоювання населення щодо цього питання. Визначено низку законів, якими регулюється проведення децентралізації. Проведено правовий аналіз створення об'єднаних територіальних громад та умови їх співпраці, завдяки чому вже вирішено багато важливих питань. Спираючись на соціологічні опитування, проведені фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, визначається бачення народу, його думки, знання, враження та настрої стосовно вказаної проблеми. Процес децентралізації у нашій статті представлений на прикладі міста Покровськ Донецької області, де бюджет зріс у 4,2 рази за останні 4 роки, а також простежується покращення інфраструктури. Розглядається успішність діяльності першої в Україні Новопсковської об'єднаної територіальної громади, створеної в Луганській області, та утворення центрів надання адміністративних послуг жителям громад. Проведення реформи в країнах Європи проводилось за трьома моделями – англосакською, континентальною і змішаною, які сформувалися історично. Проведено аналіз зарубіжного досвіду децентралізації на прикладі Франції. Він потребує подальшого врахування для уникнення помилок у процесі формування чинного законодавства.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднана територіальна громада, бюджет, місцеве самоврядування, державна регіональна політика, прозорість, законність.

### Parkhomenko M.M., Pysmenna Ya.S. THE MODERN STATE OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The process of decentralization as phenomenon of alteration of Ukraine is investigational in the article. A concept “decentralization”, that is first used in Ukrainian history in 1918 and it is considered her basic kinds, among that administrative, financial, fiscal, economic and ecological, but most attention is spared to decentralization of imperious structures, that consists in delegation of powers from central government bodies to her representatives on places, is certain. Reform opens new possibilities before settlements and before the state of in general. A legislation that operated 2014 to is investigational, and under act of the USSR was centralized enough and after disintegration of country the protracted period of time it remained to such. The problem of pre-condition of decentralization is also reflected, her necessity on this stage of development of the state. All positive and negative aspects, and also myths and fears of population, are considered concerning this question. The row of laws that is regulate realization of decentralization is certain. The legal analysis of creation is conducted incorporated territorial communities and condition of their collaboration, what many important questions are already decided due to. The important point of decentralization it changes to realization of process of elections of municipal, rural and settlement chairmen. Leaning on the sociological questioning conducted by a fund “Democratic initiatives” of the name of Ilko Kucheriv jointly with the Kyiv international institute of sociology, vision of people, his idea, knowledge, impression and

moods are determined in relation to this problem. The process of decentralization of this article is presented on the example of city Pokrovsk the Donetsk area, where a budget grew in 4,2 times for 4 last the, and also the improvement of infrastructure is traced. Success of activity first is examined with Ukraine of Novopskovsk of the incorporated territorial society created in the Luhansk area and formation of centers of grant of administrative services to the habitants of communities. Realization of reform in the countries of Europe was conducted after three models: anglo-saxon, continental and mixed, that was formed historically. In European countries use subsidiary principle, that consists in that political decisions it must be accepted on the nearest to the citizens level however sufficient for their effective implementation. It creates soil for decentralization of plenary powers of public power. About the necessity of fixing of positions, about the increase of amount of rights for local self-government it is marked in the “European order-paper for Ukraine – 2014”. Reforms in the European countries were sent to the achievement of expansion of economic potential of organs of local self-government and strengthening of democracy. The analysis of foreign experience of decentralization is conducted, on the example of France. He needs the further taking into account for avoidance of errors in the process of forming operating legislations.

**Key words:** decentralization, incorporated territorial society, budget, local self-government, public regional policy, transparency, legality.