

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-37>**Ю. П. Козаченко**кандидат наук із державного управління,  
перший заступник начальникаДержавної податкової інспекції в Хортицькому районі м. Запоріжжя  
Головного управління Державної фіскальної служби в Запорізькій області

## ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті представлено наукове дослідження історичних передумов децентралізації в Україні. Зазначено, що одним із яскравих символів вітчизняної державності, яким притаманні риси децентралізації, є Українська Центральна Рада. У статті визначено основний понятійно-категорійний апарат, а саме: місцеве самоврядування, громада, територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця. Досліджено процес становлення й історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні, окреслено сучасний стан та наявні проблеми. Зазначено історичний розвиток української державності, що включає в себе європейські та світові цінності на шляху свого становлення та геополітичного місця у світі. У статті приділено увагу напрямкам регіональної політики. Окреслено реалізацію механізмів централізації та децентралізації владних повноважень державних органів у 20-му столітті. Надано погляди вчених, юристів та громадських діячів на те, що децентралізація в Україні є процесом узгодження політичних станів, а також є необхідним елементом, однак не обов'язковим, як рівень влади. Представлено основні історичні умови відсутності кардинальних змін у сфері децентралізації влади, як об'єктивні, так і суб'єктивні причини. Систематизовано нормативно-правові документи процесу децентралізації, прийняті Верховною Радою України. Визначено важливість зростання ролі інформаційних технологій, що впливають на розвиток інфраструктури місцевих громад та активно впроваджуються європейськими державами під назвою "Smart-City", що передбачає активну участь громадян у житті громади. Наведено інструменти, якими варто користуватися під час розбудови інфраструктури громади. Розроблено схему формування реформи децентралізації в Україні, в якій визначено основні історичні періоди становлення державного управління в Україні як основні передумови запровадження сучасної Реформи територіальної організації влади в напрямку її децентралізації. Підсумовано основні історичні передумови децентралізації в Україні та встановлено, що децентралізація – це передача компетенцій та відповідальності за виконання зобов'язань щодо державної служби від центрального уряду до місцевих або субнаціональних урядів.

**Ключові слова:** реформа децентралізації, центральні органи влади, місцеві органи влади, громада, місцеве самоврядування, повноваження, ресурси.

**Постановка проблеми.** Історія становлення та реформування місцевого самоврядування є одним із головних моментів, на які повинна спиратися реформа децентралізації в Україні. Основними питаннями щодо становлення децентралізації є концентрація влади та передавання фінансів «нагору», перерозподіл у ручному режимі, а також відносини на рівні регіональних органів влади та центральних. Тернистий шлях становлення децентралізації в Україні та його реалізація сьогодні має бути окресленими в історичному підґрунті трансформації державного управління в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз останніх наукових досліджень свідчить,

що історію становлення місцевого самоврядування в Україні розглядали В.Б. Антонович, Д.І. Багалій, В.О. Голобуцький, І.П. Крип'якевич, М.І. Костомаров, М.Ф. Котляр, М.О. Максимович, Ф.В. Тарановський, П.П. Толочко та ін. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні вивчали Б.П. Андресюк, В.М. Бесчастний, В.І. Борденюк, І.О. Дегтярьова, Л.О. Савенко, В.А. Устименко, Г.В. Чапала. Організаційно-управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування представлено в працях: В.Д. Бакуменко, Л.О. Беззубко, А.О. Дегтяра, І.О. Дробота, Я.Ф. Жовнірчик, О.М. Іваницької, О.І. Крюкова, В.С. Куйбіди, О.Д. Лазор, Т.В. Мамонової Ю.В. Молодожен, Р.М. Плющ,

С.Є. Саханенко та ін. Але вивчення наукової літератури показало, що історичні передумови становлення децентралізації досліджувалося в основному фахівцями та представниками юридичних наук, головне місце займали правові аспекти місцевого самоврядування. Можна виділити праці: О. Батанова, Н. Камінської, В. Копейчікова, В. Сенчук, В. Чірка та інші. Тому управлінські та організаційні аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації не втрачають своєї актуальності.

**Мета** полягає у визначенні історичних передумов децентралізації управління та наданні характеристики державотворення на різних історичних стадіях із висвітленням основних нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу.** Історія розвитку української державності включає в себе європейські та світові цінності на шляху свого становлення і геополітичного місця у світі, що має на меті відповідати сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у сфері децентралізації як основного шляху подальшої модернізації державного управління та функціонування країни щодо демократичних цінностей у суспільно-політичних та суспільно-економічних процесах. Першим кроком на шляху становлення України стала ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, що було прийнята Радою Європи в 1985 році. Одним із яскравих символів вітчизняної державності, для яких характерні риси децентралізації, була Українська Центральна Рада під управлінням державного діяча Михайла Грушевського. Перший універсал Української Центральної Ради був прийнятий 10 червня 1917 р., основною його метою було формування конституційно політичного акта, що визначало відцентрування управління ним власним розвитком. Другий універсал Української Центральної Ради був прийнятий 3 липня 1917 р. – даний документ продовжив українське самовизначення щодо внутрішнього та зовнішнього становища країни. Третій Універсал Української Центральної Ради був прийнятий 7 листопада 1917 р. Даний документ став першим актом конституційного характеру української держави. Його прийняттям зроблено спробу вирішення організації управління республіки, особливу увагу було приділено законодавчій та виконавчій владі. Четвертий універсал Української Центральної Ради був оприлюднений 22 січня 1918 р.,

у ньому закріплено трирівневу форму адміністративно-територіального устрою держави, яка складається із земель, волостей і громад. Однак проголошення УЦР не мало підтримки серед більшості населення країни. Тому в історичних документах спостерігались різноманітні та протилежні ідеї щодо розвитку України. Також існувало твердження, що встановлений Петром Скоропадським 29 квітня 1918 р. режим гетьманату поставив під загрозу зовнішню та внутрішню політику України. Дана форма державного правління має характерні ознаки квазімонархії, де зосереджено всі владні інституції в особі однієї людини – гетьмана. Наступним історичним етапом слугувало розроблення в 1919 році нової концепції Конституції УССР. Такий вагомий історичний етап, як становлення радянської влади, слід охарактеризувати повним знищенням самої демократії та переходом до жорстокого централізму у владі, де основні владні повноваження державного управління мають центральні органи влади, а місцеві органи влади лише підкоряється даним постановам [1].

У контексті історичного становлення децентралізації в Україні доцільно визначити термінологічний апарат, а саме: 1) місцеве самоврядування – право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [7]; громада – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до якої належить один або декілька населених пунктів. Громада утворюється, як правило, в результаті добровільного об'єднання територіальних громад [8]; територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село [9].

Згідно з поглядами вчених, юристів та громадських діячів децентралізація в Україні є процесом узгодження політичних станів, а також є необхідним елементом, але не обов'язкова як рівень влади. На нашу думку, децентралізація державної влади в Україні є лише зміною горизонтального перерозподілу повноважень між гілками влади, тоді як в європейській і світовій практиці має місце вертикальний перерозподіл повноважень, тобто передача влади з вищої

інституції до нижчої інституції. Децентралізація веде державу до двох форм правління: адміністративної та публічно-громадської, на процесуальному рівні громадяни не можуть встановлювати золоту середину управління, а, навпаки, роблять чітку диференціацію повноважень, тому і виникає підхід до ведення децентралізації у форматі двох моделей. Публічна громадська модель є аналогом «верств» населення за часів Київської Русі, інша адміністративна модель об'єднує в процесі децентралізації систему державного управління та громадського управління. Згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сама адміністративна модель децентралізації є суто трансформаційним процесом української держави внаслідок змін у різних інституціях влади. Проте існують певні суперечливі питання в розумінні реалізації процесу децентралізації управління, які підсилюють певні ризики в управлінні державою. Тому доцільним є формування як державними органами влади, так і місцевими політиками децентралізації, що задовольняє запити не тільки самої держави, а й громадян зокрема [2].

Доцільно приділити увагу й напрямкам регіональної політики, закріпленої в ЗУ «Про засади державної регіональної політики», в якому зроблено акцент на реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року і плану дій щодо її реалізації на 2015–2017 рр. На виконання цієї стратегії було затвердженого обсяг державного фонду регіонального розвитку на 2015 р. у сумі 3,0 млрд. грн. (929 проектів), на 2016 р. – у сумі 4,7 млрд. грн. (156 проектів станом на 20.07.2015) [3].

На жаль, основними історичними умовами відсутності кардинальних змін у сфері децентралізації влади були як об'єктивні, так і суб'єктивні причини, а саме:

1) відсутність довгострокової та короткострокової стратегії впровадження нових моделей управління в рамках місцевого самоврядування;

2) небажання державних органів влади делегувати свої повноваження місцевим громадам у напрямку управління суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі;

3) низький вплив інституту самоврядування на державотворення, його неефективна діяльність та низька спроможність виконувати функції на рівні громади, району, регіону;

4) низька спроможність служби місцевого самоврядування та низька заробітна платня посадових осіб;

5) низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (так, частка службовців місцевого самоврядування, які мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в аграрних областях – менше половини);

6) наявність диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими регіонами Півдня і Сходу країни та аграрним Заходом;

7) низький рівень бюджетного фінансування, недосконалість механізму надання міжбюджетних трансфертів, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо [4, с. 16].

На основі короткого огляду законопроектів та основних нормативно-правових актів від USAID сформовано таблицю 1, дослідження якої надасть можливість формування чіткого уявлення щодо історичного аспекту становлення процесу децентралізації в Україні.

Унаслідок того, що більшість громад є надмірно подрібненими та слабкими щодо ресурсної спроможності, Верховною Радою України 05.02.2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого сільські ради, селища або сусідні міські можуть об'єднуватись в одну громаду, яка буде мати більше адміністративних повноважень та ресурсів спроможності. Згідно із Законом населені пункти, що не визначилися відносно адміністративних центрів, повинні обрати старосту на строк повноважень місцевої ради, який є посадовою особою місцевого самоврядування і має керуватися у своїй діяльності положенням про старосту [6].

Історичне значення має також активне зростання інформаційних технологій, що впливають на розвиток інфраструктури місцевих громад та активно впроваджуються європейськими державами під назвою “Smart-City”, досвід яких перейняла і Україна. В європейських країнах із метою оптимізації державного контролю за місцевими органами влади запроваджується конвент «розумне місто», що має на меті активну участь громадян в управлінні державними та місцевими справами. До того ж представники громади мають брати активну участь у державотворенні, зокрема делегуванні частини повноважень до місцевих органів влади. Адже у громадян повинно бути чітке розуміння, що за скоєні дії буде відповідати не держава, а їхня громада. Чим активніше будуть громадяни

відстоювати свої інтереси, тим відповідальніше стане місцевий політиком.

Серед інструментів, які можливо використувати в розбудові інфраструктури громади, можуть бути: електронні опитування громадської думки, що дадуть змогу враховувати думку громадян під час розроблення планів місцевого розвитку. Одним із таких яскравих прикладів є місто Вінниця, що реалізувала низьку IT-проектів – наприклад, Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», створено відділ оперативного реагування «Цілодобова варта», реалізовано сервіс «Мапа звернень громадян», уведено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо [6].

На рис. 1 представлено Схему, в якій наведено історичний аспект реалізації політики децентралізації в Україні та визначено основні історичні періоди становлення державного управління в Україні як основні передумови запровадження сучасної Реформи територіальної організації влади в напрямку її децентралізації. Було зазначено основні історичні періоди, що вплинули на механізм управління державою, зокрема: становлення Української Центральної Ради, гетьманату та директорії, останнім завершальним історичним етапом стало заснування Української держави в УРСР. Також було зображено становлення децентралізації в рамках незалежності України після розпаду

Таблиця 1

**Огляд основних нормативно-правових документів процесу децентралізації прийнятих Верховною Радою України [5]**

<b>Дата</b>	<b>Зміст та назва нормативно-правового документу</b>
7 грудня 1990 р.	Верховною Радою України прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»
21 травня 1997 р.	Верховною Радою України прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування»
15 липня 1997 р.	Верховною Радою України прийнято Закон України № 452/97-ВР, яким ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»
21 червня 2012 р.	Верховна Рада України прийняла Закон України № 5003-VI «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів»
17 червня 2014 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад»
28 грудня 2014 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»
5 лютого 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики»
9 квітня 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства»
4 червня 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Постанову № 509-VIII «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні»
01 липня 2015 р.	Верховною Радою України зареєстровано Проект Закону № 2217а Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Президент України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»
14 липня 2015 р.	Верховна Рада України Прийняла Закон № 595-VIII «Про місцеві вибори»
26 листопада 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 3490 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад»
25 грудня 2015 р.	Верховною Радою прийнято в цілому Закон № 3000 «Про Державний бюджет на 2016 рік»
8 вересня 2016 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4386 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів»
21 грудня 2016 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік»
9 лютого 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4742 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)»
9 лютого 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4772 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)»
14 березня 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 5520 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»

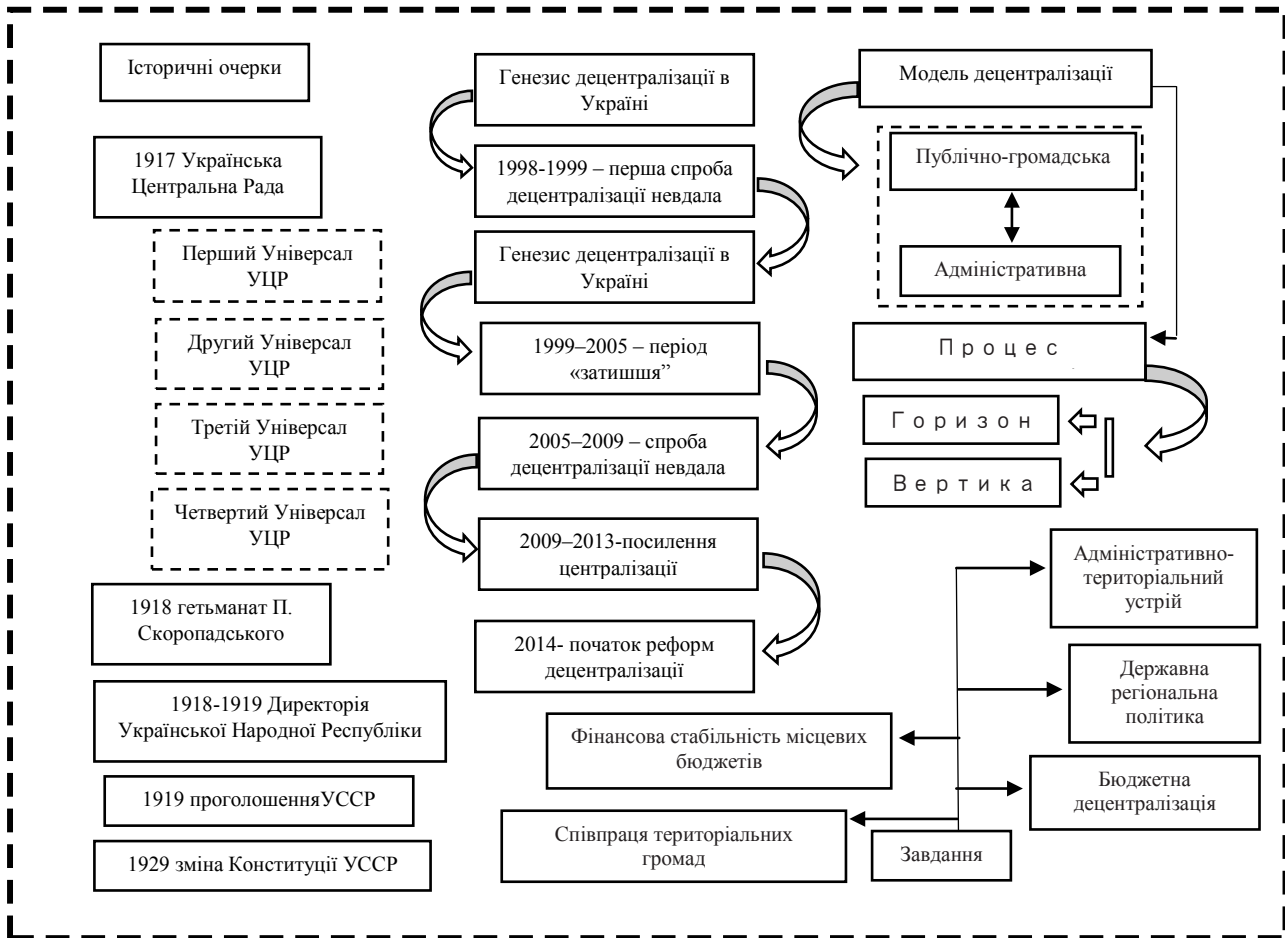


Рис. 1. Історичний аспект реалізації політики децентралізації в Україні (сформовано автором)

Радянського Союзу, важливим моментом стало підкреслення моделей управління, що мала у собі децентралізація.

**Висновки і пропозиції.** На основі вищевикладеного можна дійти висновків, що децентралізація є передачею компетенцій та відповідальності за виконання зобов'язань щодо державної служби від центрального уряду до місцевих або субнаціональних урядів. Децентралізація може відбуватися в політичній, адміністративній, фінансово-бюджетній та інших сферах. Політична децентралізація спрямована на зміну влади та відповідальності перед місцевими виборчими органами чи авангардами галузевих міністерств. Адміністративна децентралізація перерозподіляє відповідальність за місцеве планування та оперативне управління. Фінансово-бюджетна децентралізація перерозподіляє кошти та фінансову відповідальність. Варто зауважити, що державні установи, які беруть активну участь у процесі децентралізації управління, виконують більше роботи щодо забезпечення розвитку та функціонування держави на

благо суспільства (громадян), ніж щодо процесу децентралізації. Проте існують певні розходження в розумінні, що означає децентралізація та як оцінювати, що процес децентралізації триває успішно. Щоб подолати цю плутанину, повинно бути чітке розуміння історичних умов, як змінювалися в Україні протягом століття, що допоможе визначити основні напрямки децентралізації в державі: фінансові, адміністративні та політичні.

#### Список використаної літератури:

1. Пустовой В.С. Історія централізації та децентралізації Української держави: правові аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 433–440.
2. Гринюк Р.Ф., Примуш М.В. Регіональний та державний виміри української специфіки децентралізації влади. *Політичне життя*. 2016. № 3. С. 12–17.
3. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 177–187.

4. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород : ТИМΠΑНИ, 2015. 216 с.
5. Законодавчий вимір реформи децентралізації. Короткий огляд законопроектів та основних нормативно-правових актів. (Станом на 13 червня 2017 року) / Загальна редакція та упорядкування Парасюк І.Л. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 36 с.
6. Касинюк Л.А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 3. С. 48–55.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
8. Децентралізація в Україні (Глосарій). URL: <http://decentralization.gov.ua/glossary>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. / Верховна Рада України URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

### **Kozachenko Yu. P. Historical prerequisites of decentralization in Ukraine**

*The article presents a scientific study on the historical background of decentralization in Ukraine. It is noted that one of the striking symbols of national statehood, which is characterized by the features of decentralization, is the Ukrainian Central Council. The article defines the basic conceptual categorical apparatus, such as: local self-government, community, territorial community, administrative-territorial unit. The process of formation and historical development of local self-government in Ukraine is studied, the current state and existing problems are outlined. The historical development of Ukrainian statehood, including European and world values on the way of its formation and geopolitical place in the world, is noted. The article focuses on the directions of regional policy. The realization of the mechanisms of centralization and decentralization of the powers of state bodies in the 20th century is outlined. The views of scholars, lawyers, and public figures are presented - that decentralization in Ukraine is a process of harmonization of political states, and is also a necessary element, but not optional as a level of government. The main historical conditions for the absence of fundamental changes in the field of decentralization of power were presented, both objective and subjective reasons. The legal documents of the decentralization process adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine are systematized. The importance of increasing the role of information technologies that influence the development of the infrastructure of local communities and are being actively implemented by European states under the name "Smart-City", which provides for active participation of citizens in the life of the community, is determined. The tools you should use when building your community infrastructure are outlined. The scheme of forming the decentralization reform in Ukraine is developed, which defines the main historical periods of public administration in Ukraine, as the main prerequisites for the introduction of a modern Reform of the territorial organization of government in the direction of its decentralization. competencies and responsibilities for fulfilling public service obligations from central government to local or subnational governments.*

**Key words:** decentralization reform, central authorities, local authorities, community, local self-government, authorities, resources.