

**Тильчик О. В.,**  
доктор юридичних наук, доцент, професор  
кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

**Колосов О. О.,**  
Навчально-науковий інститут права  
Університету державної фіскальної служби України

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ МІСТ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

### DECENTRALIZATION OF INSTITUTIONAL CAPACITIES OF UKRAINIAN CITIES IN THE CONTEXT OF LEGAL COVERAGE OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті здійснено аналіз особливостей правового забезпечення проведення реформи з децентралізації в частині підвищення інституційних спроможностей міст України в умовах запровадження публічного адміністрування. Акцентовано увагу на окремих положеннях зарубіжного досвіду в цьому напрямі та перспектив його використання в Україні у світлі євроінтеграційних процесів.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна адміністрація, правове забезпечення реформування, децентралізація, публічні послуги, ефективність діяльності органів виконавчої влади, місцеве самоврядування.

В статті здійснено аналіз особливостей правового забезпечення проведення реформи по децентралізації в частині підвищення інституційних спроможностей міст України в умовах запровадження публічного адміністрування. Акцентовано увагу на окремих положеннях зарубіжного досвіду в цьому напрямі та перспектив його використання в Україні у світлі євроінтеграційних процесів.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичная администрация, правовое обеспечение реформирования, децентрализация, публичные услуги, эффективность деятельности органов исполнительной власти, местное самоуправление.

The article analyzes the peculiarities of the legal provision of the decentralization reform in terms of increasing the institutional capacity of Ukrainian cities in the context of the introduction of public administration. The emphasis is placed on certain provisions of foreign experience in this area and prospects of its use in Ukraine in the light of the integration processes in the euro.

**Key words:** public administration, legal support of reform, decentralization, public services, efficiency of activity of executive bodies, local self-government.

**Актуальність.** Сьогодні в Україні нагальною постала потреба децентралізації територіальних громад у контексті розвитку правового забезпечення публічного адміністрування. Застарілі підходи щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування не здатні задовольнити потреб українського суспільства. Реальний захист прав та свобод людини і громадянина, високий рівень надання адміністративних, правових та соціальних послуг у межах відповідних територіальних громад, створення сприятливого життєвого середовища мають стати фундаментальними принципами ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Від лозунгів до реалізації таких положень сьогодні минає значний час, що спричиняє загострення соціальної кризи у нашому суспільстві.

До проблем, які потребують вирішення, варто віднести забезпечення доступності публічних послуг, узгодження місцевої політики з інтересами територіальних громад, підвищення рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування та покращення інвестиційної привабливості територіальних громад. Варто зауважити, що стійкий економічний розвиток безпосередньо залежить від проведення структурних та дієвих реформ на місцях, що вміщує як і реформування самих органів місцевої влади, так

і територіальної організації. Соціальний та правовий складники полягають у гарантуванні та забезпеченні кожного громадянина правом на сучасну медицину та освіту відповідно до стандартів розвинених країн, якісні соціальні та комунальні послуги, інфраструктуру тощо. Варто зазначити, що особливості функціонування органів місцевого самоврядування та реформування на місцях повністю залежать від інтересів жителів тієї чи іншої територіальної громади.

**Виклад основного матеріалу.** Основним концептуальним документом щодо реформування організації діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 133-р (далі – Концепція) [1]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави

та територіальних громад. Реалізація цієї Концепції уміщує два етапи – підготовчий (2014 р.) та другий (2015–2017 рр.).

Відповідно до Паспорту реформ [2], основною метою децентралізації в Україні є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи влади. Зокрема передбачається втілення в життя трьох стратегічних цілей, а саме:

1) створення ефективної системи влади (розмежування повноважень між ОМС та державними органами влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності ОМС, забезпечення відкритості та прозорості у вирішенні питань місцевого значення, створення системи відповідальності);

2) створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів (підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку);

3) забезпечення надання якісних та доступних послуг (державні стандарти надання послуг, спроможність надання послуг).

Станом на 10 жовтня 2018 року Урядом затверджено 23 перспективні плани формування території громад областей із загальною кількістю старост (2 565) обрано 780. У 39 разів у 2018 р. (порівняно з 2014 р.) зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку, розбудови інфраструктури територіальних громад. На розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, у Державному бюджеті 2018 закладено 5 млрд. грн. із яких 2,7 млрд. вже розподілено. Найбільше коштів було надано Вінницькій (254,7 млн. грн.), Харківській (161,4 млн. грн.) та Закарпатській (117,9 млн. грн.) областям. Щодо стану розподілу коштів на розбудову дорожньої інфраструктури станом за січень-вересень 2018 р. місцевим бюджетам перераховано 11 530,9 млн. грн. субвенції на забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах між регіонами. Найбільше фінансування отримали м. Київ (1 153,1 млн. грн.), Харківська (656,2 млн. грн.) та Вінницька (623,8 млн. грн.) області [3].

Децентралізація у сфері охорони здоров'я передбачає формування госпітальних округів, таким чином, у 9 областях України затверджено 31 план розвитку госпітальних округів. У сфері соціальної політики вже створено 225 комунальні установи, що надають соціальні послуги, засновниками яких є об'єднанні територіальні громади. Сфера освіти має бути реформована шляхом передання загальноосвітніх навчальних закладів в управління органами місцевого самоврядування. Сьогодні 8 884 загальноосвітніх навчальних закладів перебувають в управ-

лінні РДА, а також 6 142 загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають в управлінні ОМС (міст обласного значення, ОТГ) [3]. Ключовою реформою Міністерства освіти і науки у цьому контексті є Нова українська школа, яка має зупинити негативні тенденції у загальноосвітніх навчальних закладах.

Правовою основою сучасної державної політики України у сфері місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування [4], Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], «Про співробітництво територіальних громад» [6], «Про засади державної регіональної політики» [7], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [8], пакет законів щодо розширення повноважень ОМС та оптимізації надання адміністративних послуг. Так, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування ОМС, у межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Проте варто зауважити, що для ефективного вирішення органами місцевого самоврядування тих чи інших проблем певної територіальної громади необхідно нормативно визначити особливості публічного управління та адміністрування у межах конкретного міста, селища та села. Уважаємо за необхідне зупинитися на проблематиці реформування саме українських міст.

На нашу думку, одним зі шляхів такого реформування є модернізація вітчизняних міст у хартійні міста (charter cities). Основною метою таких змін є забезпечення добробуту жителів міста, економічне зростання у місті, посилення безпеки, зниження рівня безробіття, покращення охорони здоров'я та освіти в місті, модернізація системи самоуправління.

Миська хартія – це унікальний документ, який у багатьох відношеннях, діє у якості конституції для приймаючого її міста. Вона може бути прийнята, доповнена і відмінена більшістю голосів виборців міста [9].

Цікавими є ідеї щодо хартійних міст американського економіста Пола Ромера. За задумом Пола Ромера, модель хартійного міста має ґрунтуватися на горизонтальній комунікації, добровільній згоді та ініціативі його жителів. Люди мають переїздити у такі міста не через бідність чи пошук роботи, а через бажання комфорту та унікальних можливостей [10].

У цьому контексті хартійним потрібно визначити:

- 1) місто, особливості управління яким визначається власним статутом – хартією, положення якої мають відповідати Конституції та Законам України;
- 2) місто з особливими економічними зв'язками із зарубіжними партнерами [11].

Хартію потрібно розглядати у двох аспектах:

- 1) як юридичний документ, який визначає особливості управління містом як адміністративно-територіальною одиницею;

2) як суспільний договір між територіальною громадою та місцевою владою.

Основним завданням хартії є забезпечення суспільного блага та балансу у суспільстві. До спеціальних завдань хартії належать такі:

1) визначити та закріпити повноваження міського голови у різних сферах життєдіяльності міста (правоохоронній, освітній, охорони здоров'я, міжнародних зв'язків та ін.);

2) визначити особливості співпраці та координації діяльності того чи іншого міста із зарубіжними партнерами у сфері залучення інвестицій, освітньо-науковій, соціально-культурній, обміну досвідом, розроблення спільних програм інновацій та розвитку та ін.

Наприклад, у практиці Сполучених Штатів існують різні форми управління на місцях, серед яких можна виділити такі найбільш відомі, як «мер-рада» (mayor-council), «рада-мер» (council-mayor), «рада-адміністратор» (council-manager) та комісійна система управління (comission). Система управління «мер-рада» передбачає наявність «сильного» мера. «Сильний» мер обирається безпосередньо населенням, він одноосібно призначає та звільняє вищих представників міської адміністрації, відає бюджетом, має право накладати вето на рішення ради [12]. Так, усі інші форми самоуправління не передбачають можливості мера суттєво впливати на ті чи інші сфери життєдіяльності міста.

Ураховуючи положення ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [13], де визначено, що сільський, селищний, міський голова: призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів (п. 10 ч. 4); є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (п. 13 ч. 4); укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради (п. 16 ч. 4) [13]; можна зробити висновок, що в Україні діє система «мер-рада». Проте чинним законодавством України чітко не визначено функції та повноваження міського голови, які б гарантували його участь та вплив у різних сферах життєдіяльності міста.

Варто зауважити, що сьогодні в українських містах діють Статуту територіальних громад. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

Так, рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 (далі – Статут) [14] було затверджено Статут територіальної громади міста Києва. Також свої Статуту мають такі міста, як Львів, Харків, Одеса, Вінниця та інші. Ураховуючи ті докорінні зміни, які відбулися у економічному, соціальному та правовому житті нашої країни, необхідно зауважити, що положення цього Статуту за сучасних умов є недостатніми для вирішення всіх нагальних питань у сфері управління на місцях задля подальшого розвитку, інновацій та процвітання українських міст.

Процедура прийняття хартії має відрізнятися від аналогічної щодо Статуту територіальної громади. Відповідно до даних, що містяться на офіційному сайті Ліги міст Каліфорнії (League of California Cities), є два шляхи прийняття хартії:

1) місцеві виборці обирають хартійну комісію. Комісія відповідає за розробку та обговорення хартії;

2) рада керівників міста за власною ініціативою розробляє проект хартії. У будь-якому разі хартія не приймається містом, доки вона не буде ратифікована більшістю голосів міських виборців [15].

У Сполучених Штатах до деяких загальних сфер, які чітко врегульовані в хартії, належать:

1) дата та проведення міських виборів;

2) правила щодо призначення муніципальних посадових осіб;

3) процес усунення муніципальних посадових осіб;

4) форма правління;

5) прийняття бюджету;

6) кількість, оплата, кваліфікація та призначення депутатів, клерків та інших працівників, яких буде мати кожен муніципальний посадовець;

7) суб-уряд у всьому місті або його частині;

8) термін перебування на посаді депутатів, клерків та інших працівників;

9) процес усунення таких депутатів, клерків та інших працівників;

10) склад, регулювання та керівництво місцевими силами поліції [9].

**Висновки.** Ураховуючи особливості публічного управління та адміністрування в Україні на цьому етапі, можна визначити три основних завдання, які мають бути вирішені за допомогою хартії того чи іншого міста.

– закріплення повноважень міського голови у різних сферах життєдіяльності міста;

– систематизація усіх місцевих нормативно-правових актів, які визначають повноваження місцевої влади та регулюють суспільні відносини на місцевому рівні у єдиний акт;

– визначення у хартії особливості співпраці із зарубіжними партнерами.

Реалізувати ідею «хартійних міст» є складним завданням в умовах сучасного вітчизняного законодавства, а також підходів до управління та адміністрування. Проте очевидним є те, що процес децентралізації в Україні викликаний суспільною необхідністю та є невідворотнім.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Паспорт реформ: децентралізація влади та регіональний розвиток. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-pasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: Національний проект «Децентралізація». URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
9. Foundational Aspects of Charter Cities. URL: [https://www.law.berkeley.edu/files/Albuquerque3\\_-\\_Foundational\\_Aspects\\_of\\_Charter\\_Cities.pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/Albuquerque3_-_Foundational_Aspects_of_Charter_Cities.pdf).
10. Charter city: хартийні міста – спроба втілити утопічні роздуми. URL: <http://varosh.com.ua/uzhgorod/post/ideishow/sharter-city-hartijni-mista--sproba-vtiliti-utopichni-rozdumi#.W9IDOGiLSM8>.
11. На Ірпін чекать американізація? URL: <https://www.04597.com.ua/news/2068709/na-irpin-ckeae-amerikanizacia>.
12. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Статут територіальної громади міста Києва. URL: <http://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>.
15. Charter Cities: A Quick Summary for the Press and Researchers. URL: <http://www.cacities.org/Resources-Documents/Resources-Section/Charter-Cities/Charter-Cities-A-Quick-Summary-for-the-Press-and-R>.