

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Управління та адміністрування в
авіаційній галузі»

Тема : «Механізми децентралізації влади в сучасній Україні»

Виконавець: студентка гр. УА-204Мз Касай Марія Володимирівна

Керівник: к.н. з держ. упр., доцент Євтушенко Ольга Анатоліївна

Консультанти з окремих розділів
пояснювальної записки _____ к.н. з держ. упр., доцент Євтушенко О.А.

Нормоконтролер: _____ к. н. з держ. упр., доцент Євтушенко О.А.

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти

Кафедра публічного управління та адміністрування

спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри

Н. М. Грущинська

«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання дипломної роботи

Касай Марії Володимирівни

1. Тема роботи: **«Механізми децентралізації влади в сучасній Україні»** затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р. № 2361/ст.
2. Термін виконання роботи: з 05.10.2020 р. по 31.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо реалізації реформи децентралізації влади в Україні та світі.
4. Зміст пояснювальної записки: теоретичні основи та механізми децентралізації влади; аналіз сучасного стану реформи децентралізації влади в Україні; досвід децентралізації влади у розвинених країнах світу та його застосування в Україні.
5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу: 3 таблиці, 2 рисунка. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (17 слайдів).

6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	05.10.2020-13.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	14.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Теоретичні основи та механізми децентралізації влади	к.н. з держ. упр., доц. Євтушенко О.А.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Аналіз сучасного стану реформи децентралізації влади в Україні	к.н. з держ. упр., доц. Євтушенко О.А.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Досвід децентралізації влади у розвинених країнах світу та його застосування в Україні	к.н. з держ. упр., доц. Євтушенко О.А.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи _____ к.н. з держ. упр., доцент Євтушенко О.А.

Завдання прийняв до виконання _____ Касай М.В.

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи на тему: «Механізми децентралізації влади в сучасній Україні».

Об'єктом дослідження є удосконалення механізмів децентралізації влади шляхом здійснення реформи децентралізації в Україні.

Предметом дослідження є механізми децентралізації влади в сучасній Україні.

Метою дипломної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо перспективних напрямків реформування механізмів децентралізації влади в сучасній Україні.

Методи дослідження: загальнонаукові методи (формально-логічний, статистичний), теоретичного аналізу (тлумачення, узагальнення, порівняння, аналізу та синтезу).

Практичне значення одержаних результатів визначається в розв'язанні актуальних проблем щодо механізмів децентралізації влади в Україні: розподілу функцій та повноважень між органами центральної, регіональної державної влади й органів місцевого самоврядування.

Структура й обсяг роботи складається із вступу, трьох розділів, та семи параграфів, висновків, списку використаних джерел (62 джерела) і додатків. Загальний обсяг роботи становить 99 стор., містить 3 табл., 2 рис..

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ПОВНОВАЖЕННЯ, РЕСУРСИ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	10
1.1. Поняття, сутність і цілі децентралізації влади	10
1.2. Механізми організаційно-функціональної структури децентралізації влади	23
1.3. Інститути розвитку територіальних громад	29
Висновок до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	38
2.1. Дослідження етапів впровадження реформи децентралізації влади в сучасній Україні	38
2.2. Місьцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади в Україні	52
Висновок до розділу 2	61
РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	64
3.1. Світовий досвід впровадження децентралізації влади	64
3.2. Перспективні напрями реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні	71
Висновок до розділу 3	78
ВИСНОВКИ	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86
ДОДАТКИ	94

ВСТУП

Актуальність теми дипломної роботи визначається важливістю реалізації в Україні демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку суспільства, необхідністю проведення в країні адміністративно-територіальної реформи. Оскільки не всі питання є чітко регламентованими, реформа децентралізації є актуальною темою та потребує дослідження.

«Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг» [24].

Суть реформи децентралізації влади полягає в розширенні повноважень, ресурсів та відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом передачі їх з державного на місцевий рівень.

Мета реформи децентралізації - формування ефективного місцевого самоврядування для створення і підтримки повноцінного й комфортного середовища для життя громадян нашої країни, надання їм якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа децентралізації влади передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями громад – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність. Вона має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів і, через цей розвиток, України у цілому.

Об'єктом дослідження дипломної роботи є удосконалення механізмів децентралізації влади шляхом здійснення реформи децентралізації в Україні.

Предметом дослідження є механізми децентралізації влади в Україні.

Метою дипломної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо перспективних напрямків реформування механізмів децентралізації влади в сучасній Україні.

Методи дослідження, використані в процесі виконання роботи, – це загальнонаукові методи (формально-логічний, статистичний), теоретичного аналізу (тлумачення, узагальнення, порівняння, аналізу та синтезу).

Для вирішення зазначеної мети в дипломній роботі розглянуто теоретичні основи та механізми децентралізації влади:

- охарактеризовано поняття та правові засади децентралізації влади;
- сформовано та обґрунтовано цілі децентралізації влади в Україні;
- з'ясовано сутність організаційно-функціональної структури децентралізації та розкрито механізми взаємодії центральних, регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування;

Проведено аналіз сучасного стану реформи територіальної організації влади та децентралізації в Україні:

- здійснено дослідження етапів впровадження реформи та системний аналіз законодавчої бази з вибраної теми;

Проаналізовано досвід децентралізації влади у розвинених країнах світу та можливість використання цього досвіду в Україні:

- визначено проблеми, та розроблено шляхи вдосконалення впровадження децентралізації влади в Україні.

В умовах розбудови України як правової, демократичної та соціальної держави з урахуванням крдинальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів політики держави. Україна перебуває в активній фазі реформ і вони здійснюються, в першу чергу, в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування грає особливу роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та окремої особистості, сприяє узгодженню прав

і свобод громадянина і людини з інтересами держави і суспільства. Функціонування місцевого самоврядування має забезпечувати створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання доступних та якісних публічних послуг населенню країни.

Існуюча система місцевого самоврядування недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією України – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Це негативно впливає на забезпечення сталого розвитку як окремих громад, так і країни в цілому. Без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризи у політичному та соціально-економічному житті України.

Здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади неможливе без оновлення законодавства. Діюча система нормативно-правової бази потребує вдосконалення на засадах зміцнення правової, організаційної, фінансової, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови нової моделі адміністративно-територіального устрою на принципах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

До проблемних питань, що потребують нагального вирішення, слід віднести такі:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідних для цього ресурсів;

- створення належних організаційних, правових та фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-

територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законодавству України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання публічних послуг населенню та ін.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття, сутність і цілі децентралізації влади

За останні роки реформу місцевого розвитку та децентралізацію влади називають однією з найуспішніших реформ в нашій країні. Україна обрала курс на євроінтеграцію і головним напрямом розвитку країни визначила саме децентралізацію влади.

«У конституційному вимірі децентралізація влади в Україні втілюється в реалізації принципу народного суверенітету: народовладдя здійснюється безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи)» [41].

Проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною для України. Поняття децентралізації згадується у ст. 132 Конституції України, де зазначається, що «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [3].

«В «Енциклопедії державного управління» децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї, є складним, комплексним явищем у правовій, демократичній державі, яке полягає в передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають необхідні права, обов'язки та ресурси. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях» [16].

«На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація визначена як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно» [17].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації.

«Портал української мови та культури «Словник.УА» надає таке тлумачення із "Словника української мови" слова МЕХАНІЗМ як:

1. Пристрій, що передає або перетворює рух;
2. Внутрішня будова, система чого-небудь;
3. Сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище» [30].

Отже децентралізація – це механізм, який використовується для визначення та розмежування функцій і завдань, більшість із них може передаватися із рівня центральних органів на нижчий рівень і при цьому

можуть ставати власними завданнями та повноваженнями органів, які знаходяться на нижчому рівні.

«Історія децентралізації влади почалась ще в ХІХ – на початку ХХ ст. Вона базується на використанні ідей економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація влади забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості переваг для суспільства.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються на місцях тоб то там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати підприємців вести бізнес в певних територіях, що сприяє розвитку регіональної і місцевої економіки.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі» [2].

Задля стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави необхідною умовою є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Досить важливо розрізняти типи, форми децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху (рис 1.1).

Існує декілька різних форм децентралізації, які можуть існувати у країні.

- Деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, управлінські і фінансові повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади.

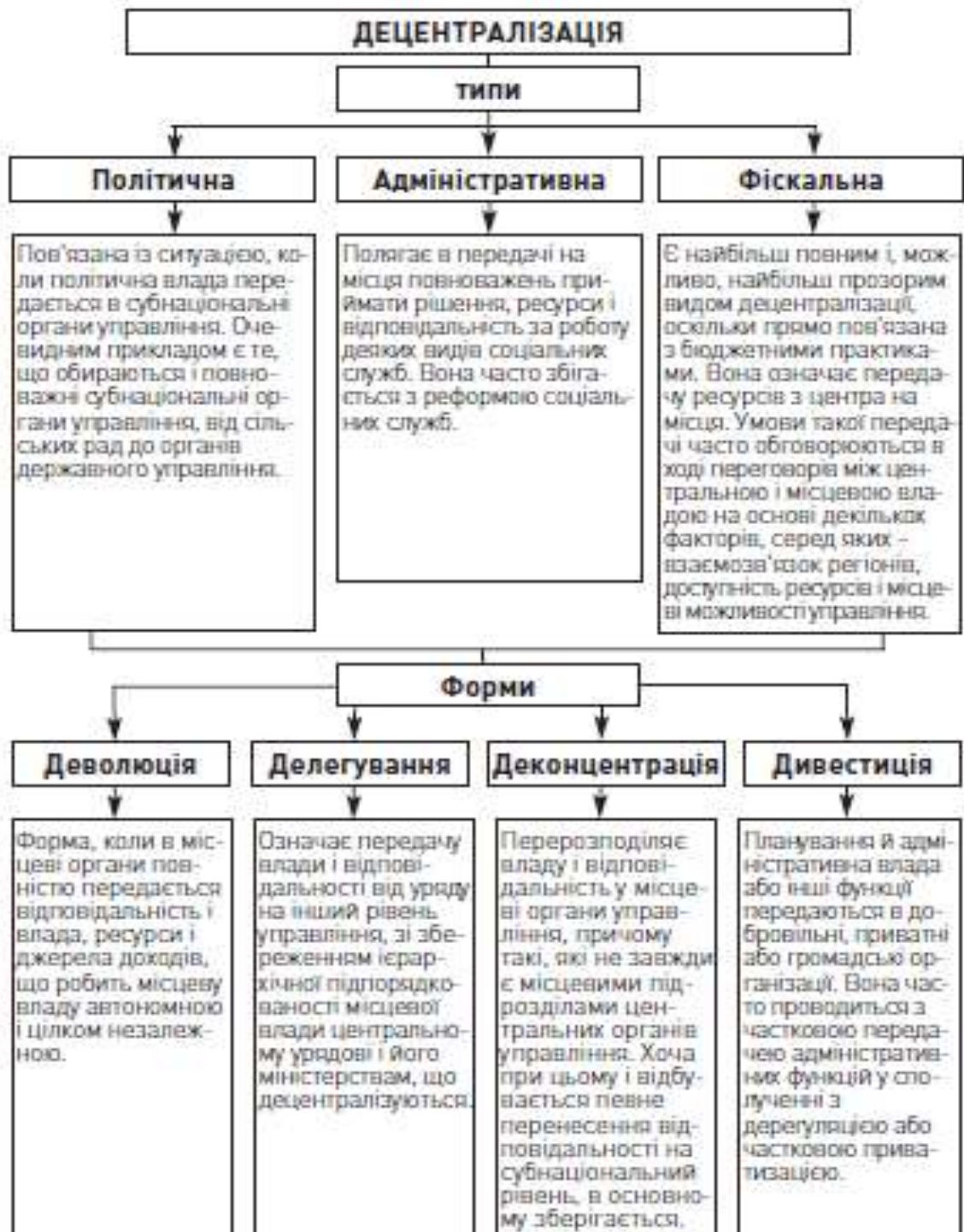


Рис. 1.1 Типи і форми децентралізації [2]

«Це найпростіша форма децентралізації, вона не забезпечує жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. Територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середовища, економіки та інші практикують такий спосіб передачі повноважень регіональним та місцевим органам, які по суті є, їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення» [4].

- Делегування – прийнято вважати що це найбільш довершена модель децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування. Місцеві органи самоврядування отримують у деяких сферах певні права, у межах чинного законодавства діють незалежно та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх впровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

«Делегування – це компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. Органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

- Делегування повноважень – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. За даної форми децентралізації немає постійної передачі повноважень. Організація - ініціатор несе повну відповідальність за виконання вказаної функції та зберігає

за собою повноваження. Вона має право повернути делеговані повноваження. В Україні, відповідно до Конституції України (стаття 143) органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим обласні і районні ради відповідно до закону делегують деякі свої повноваження місцевим державним адміністраціям.

- Деволюція є найбільш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, в межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні. Деволюція – це та форма децентралізації, яка може призвести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення» [4].

Розрізняють такі типи децентралізації, які проявлятимуться у різних формах і комбінаціях:

- адміністративна – складається з перерозподілу, делегування та передачі повноважень між рівнями влади та управління. «Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування» [4];

- політична – надає громадянам та представникам, яких вони обирають до органів влади, повноваження з прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції. Потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення

законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп;

- фінансова – це передача фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. «Вона делегує місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій. Для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень впроваджується чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами» [4].

«Виділяють декілька форм фінансово-бюджетної децентралізації:

1. самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;

2. заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;

3. розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

4. трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;

5. надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу або кредитів» [2].

Одним із головних питань децентралізації влади є питання: до якої ж межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

«Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він і досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: «Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [5].

Дозволяючи собі місцеве експериментування децентралізація може призвести до більш інноваційних та ефективних програм. Вона може зміцнити національну єдність та політичну стабільність в країні, надаючи громадянам можливість краще контролювати державні програми на місцевому рівні.

Децентралізована влада у порівнянні з національним урядом може бути більш близькою та доступною, швидше реагувати на місцеві потреби та викликати більшу прихильність людей. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування і виконання програм розвитку громади та надання послуг, вона є більш повною та доступною. На місцевому рівні програми та послуги можна легше адаптувати до особливості місцевих умов та потреб, тому що органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж центральна влада.. Потенційно близькі стосунки між громадянами та владою сприяють кращій звітності.

«Разом з тим, як наявність інформації, необхідної для прийняття відповідних рішень, так і потенційно вищий рівень звітності місцевої влади призводить до ефективнішого використання ресурсів. Це сприяє тому, що реалізація місцевих програм досягається за більш ефективного використання обмежених ресурсів. Урядові ресурси можуть використовуватись ефективніше, якщо відповідальність за кожний вид суспільних витрат несе той рівень влади, що найближче представляє споживачів відповідних послуг» [26].

У багатьох країнах світу одним із вагомих мотивів децентралізації влади є кращі перспективи місцевого розвитку. Це в першу чергу стосується й нашої країни. Розвиток, мабуть, можливий і без впровадження реформи децентралізації, але перевага ефективних органів місцевого самоврядування в більш якісному управлінні, сприяє покращанню місцевих проектів розвитку громади. Місцеве самоврядування може усунути юридичні та інституційні перешкоди і заохочує втілювати в життя інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Заходи з розвитку за участю громадян дозволяють планувати діяльність у відповідності до специфічних потреб місцевого населення.

Формування цілей впровадження реформи децентралізації має важливе значення для України. Реформа системи публічного управління має не лише місцевий чи регіональний вимір, насамперед вона необхідна для зміцнення країни. Децентралізація влади дасть змогу населенню приймати участь в вирішенні питань та управлінні на місцях. Гарантія територіальної цілісності України є головною умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі органів місцевого самоврядування.

Децентралізація влади передбачає побудову ефективної системи місцевого самоврядування, зокрема обрання відповідальних місцевих рад, формування професійних виконавчих органів, створення спроможних територіальних громад, а також наділення їх достатніми повноваженнями і ресурсами.

До головної проблеми, яка покликана вирішити реформа децентралізації влади в Україні відноситься, підвищення суб'єктності органів місцевого самоврядування згідно принципу субсидіарності:

– «повноваження органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими та нечітко розмежованими із функціями місцевих державних адміністрацій у тому числі йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а також про повноваження

органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження). Це знижує спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тільки міські, селищні, сільські та районні в містах ради мають власні виконавчі органи; тоді як обласні та районні ради делегують повноваження щодо виконання своїх рішень (зокрема, стосовно програм соціально-економічного і культурного розвитку тощо) відповідним місцевим державним адміністраціям» [26];

– в нашій країні має місце централізація бюджетно-фінансового управління. Органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження у частині формування місцевих бюджетів. Місцеві бюджети залишаються не спроможними та залежними від центральної влади. Є постійний дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Дохідна база формування місцевих бюджетів є обмеженою. Держава часто не має коштів для виконання державних зобов'язань з фінансування делегованих повноважень;

Децентралізація влади покликана спрямувати зусилля держави на створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні. Реформа передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Завдяки запровадженню відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями підвищується ефективність їхньої роботи, а перед державою – відповідальність за законність.

«Метою забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, є відхід від централізованої моделі управління в державі, а у підсумку – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів

прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [26].

Проблема децентралізації влади в Україні залишається актуальною в контексті старту відповідної реформи у 2014р. та досягнення перших її результатів. Вона потребує вдосконалення та приведення у відповідність норм самої Конституції України та правове врегулювання законодавчої бази. Характеризуючи реформу місцевого самоврядування та децентралізацію влади в Україні треба виділити наступні цілі, які були сформовані на старті реформи:

Першою ціллю, яка потребує уваги, є формування оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою:

- завершити розробку і затвердження Перспективних планів формування спроможних територіальних громад усіх областей України;

- спростити механізм створення та об'єднання територіальних громад шляхом приєднання територіальних громад з метою зміцнення їх спроможності;

- запровадити методику визнання об'єднаних територіальних громад спроможними за рішенням Кабінету Міністрів України;

- унормувати на законодавчому рівні питання щодо повноважень районної ради та районної державної адміністрації у районах, де створені об'єднані територіальні громади;

- визначити засади формування адміністративно-територіального устрою, умови та порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх реорганізації, статус поселень, порядок найменування і перейменування поселень та адміністративно-територіальних одиниць через ухвалення окремого закону.

Другою ціллю є надання населенню доступних та якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування (створення ЦНАПів):

- передати органам місцевого самоврядування функції з архітектурно-будівельного контролю;

– передати органам місцевого самоврядування функції з реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, надання відомостей із Державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Третя ціль полягає в тому, що мешканці громади братимуть участь у вирішенні питань місцевого значення, для цього потрібно:

– запровадити ефективні механізми участі громадян у прийнятті та виробленні органами місцевого самоврядування рішень: загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, проведення громадської експертизи, утворення консультативно-дорадчих органів;

– «забезпечити право територіальних громад на місцевий референдум і визначити питання, які можуть розглядатись на місцевому референдумі;

– удосконалити процедуру утворення органів самоорганізації населення, визначити чіткий порядок надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування за винятком тих, що мають владний характер, а також виділення коштів для здійснення зазначених повноважень» [41].

Четверта ціль впровадження реформи децентралізації полягає в тому, що фінансування регіональної політики буде забезпечувати розвиток та підвищувати конкурентоспроможність територіальних громад і регіонів для цього потрібно:

– збільшити розмір Державного фонду регіонального розвитку до 1,5 % Державного бюджету України та розширити сферу застосування цих коштів;

– удосконалити механізм розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку, частину цих коштів варто було б направити на фінансування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в регіонах;

– запровадити більш зрозумілий пересічним громадянам і прозорий процес відбору проектів органів місцевого самоврядування на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку;

- забезпечити моніторинг цільового використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, ввести постійний контроль за відповідністю їх призначення встановленим індикаторам ефективності, систему звітності;
- забезпечити середньострокове бюджетування проектів регіонального розвитку та систему звітності.

П'ята ціль полягає в тому, що законність діяльності органів місцевого самоврядування контролюватиме держава для цього необхідно:

- «забезпечити контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій вищого рівня;
- забезпечити систему розпуску органів місцевого самоврядування у випадку бездіяльності чи прийняття рішень, які становлять загрозу безпеці країни, її територіальній цілісності» [42].

Ефективна система територіальної організації влади тобто децентралізації передбачає розмежування повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування. Створення належних правових, фінансових та організаційних умов для діяльності органів місцевого самоврядування і забезпечення відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. Висока якість послуг ґрунтується на державних стандартах якості адміністративних послуг, а також підтримці доступності отримання цих послуг. Високий рівень конкурентоспроможності регіонів має запровадити ефективне використання ресурсів для сталого розвитку, сприятливі умови для ведення бізнесу та ефективне міжрегіональне співробітництво.

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Отже, децентралізація як одна із пріоритетних реформ в Україні передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ.

1.2. Механізми організаційно-функціональної структури децентралізації влади

Децентралізація надає можливість здійснити суттєві зміни в реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Але переважна більшість територіальних громад України, які мають право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через нестачу власних коштів, відсутність або занепад інфраструктури, а також недостатність кваліфікованих кадрів для впровадження реформи. Значну частину питань місцевого значення не в змозі вирішити органи місцевого самоврядування: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності, територія, благоустрій тощо.

Реформа місцевого самоврядування, або децентралізація, передбачає створення умов для формування ефективної, відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України.

«Децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку РФ, яка вже анексувала Крим і захопила частину Донбасу; несформованості єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та кадрового голоду, що потребує об'єднання зусиль для успішності реформи всіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади» [43].

Напрямок і логіка реформи місцевого самоврядування були визначені у квітні 2014 року затвердженням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків:

Перший – формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України.

Другий – створення нових районів, які вирішуватимуть лише ті питання, що відносяться до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Компетенції реформованих громад

Реформовані громади	Зміст компетенцій реформованих громад
Громада (місто, селище, село)	Місцевий економічний розвиток
	Розвиток та утримання місцевої інфраструктури
	Планування розвитку території громади, її благоустрою та забудови
	Соціальна допомога
	Середня, дошкільна та позашкільна освіта
	Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я
	Культура та фізична культура
	Муніципальні правоохоронні органи
	Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності
	Пасажирські перевезення на території громади
Район	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району
	Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю
	Транспортна інфраструктура районного значення
	Забезпечення надання вторинної медичної допомоги
Область і регіон	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону
	Спеціалізована середня освіта
	Розвиток культури, спорту та туризму
	Спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень)
	Транспортна структура регіонального значення
Планування регіонального розвитку	

Джерело: узагальнено автором за даними [18, 27, 29, 31]

Заключний напрямок – області. По суті межі областей мінятися не будуть. Області можливо перейменують в регіони. Кількість обласних центрів залишиться, а змін зазнає лише форма управління.

Основною територіальною одиницею стає громада.

Громада матиме голову та виконавчий комітет, який виконує всі функції з управління громадою. Об'єднані територіальні громади зможуть самостійно здійснювати зовнішні запозичення, обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

З прийняттям закону щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування буде надано право самостійно визначати містобудівну політику.

У табл. 1.2 розглянуто повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах.

Таблиця 1.2

Повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах

Види повноважень	Зміст повноважень
Власні	Планування розвитку громади та формування бюджету
	Економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва
	Управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію
	Розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території
	Надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності)
	Утримання вулиць і доріг на території громади
	Організація пасажирських перевезень на території громади
	Громадська безпека силами муніципальної поліції
	Пожежна охорона
Делеговані	Соціальна допомога через територіальні центри в громадах
	Адміністративні послуги через центри їх надання в громадах
	Управління школами та дитячими садками
	Первинна медична допомога
	Утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків

Джерело: узагальнено автором за даними [18, 27, 29]

Адміністративний центр об'єднаної територіальної громади повинен розташовуватись приблизно в географічному центрі, ним може виступати місто обласного значення, районний центр, селище, село. «До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Села, які ввійшли до об'єднаної громади обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді.

Наступний рівень – це район і область. І там і там будуть обрані рай- та облради, які мають створити виконкоми замість рай- та облраді» [31].

«Структура виконавчих органів місцевого самоврядування є типовою:

- голова територіальної громади;
- 2 – 3 заступники голови територіальної громади;
- секретар ради територіальної громади;
- фінансове управління;
- відділ комунальної власності та земельних відносин;
- сектор з юридичних питань;
- відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони;
- навколишнього природного середовища та інфраструктури;
- відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій;

- відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва;
- служба містобудівного кадастру;
- загальний відділ;
- сектор організаційно-кадрової роботи;
- відділ ведення Державного реєстру виборців;
- центр надання адміністративних послуг;
- дозвільний центр;
- сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій;
- архівний відділ;
- відділ освіти, молоді та спорту;
- відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;
- управління соціального захисту населення та праці;
- служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб;
- відділ охорони здоров'я;
- старости територіальної громади у складі виконавчого комітету» [23].

Планується що ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети.

Проект реформи місцевого самоврядування передбачає скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Вони здійснюватимуть нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування, зокрема й виконавчу владу. Префектів призначатиме та звільнятиме Президент за поданням Кабміну. Президент матиме повноваження згідно яких у разі ухвалення органом місцевого самоврядування акта, який не відповідає Конституції чи загрожує суверенітету держави, територіальній цілісності або національній безпеці, можливість не лише зупинити дію цього акта та звернутися до Конституційного суду, але і призначити тимчасового державного

уповноваженого. Акти ж префектів скасовувати матиме право або Президент, або Уряд.

Префект на відповідній території організуватиме діяльність місцевого самоврядування шляхом:

- здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

- координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;

- забезпечення виконання державних програм;

Також планується, що «префект спрямовує і організує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації та здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що у населених пунктах, котрі не визначені адміністративними центрами, обиратимуть старосту на строк повноважень місцевої ради (на 5 років). Він є посадовою особою місцевого самоврядування та керується у своїй діяльності «Положенням про старосту».

До основних повноважень старости належать:

- представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

- участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

- внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища

виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб та інші обов'язки, визначені Положенням» [23].

1.3. Інститути розвитку територіальних громад

Слабкість самоорганізації населення громад, нестабільність неформальних інститутів та недостатня дієвість правозастосування на центральному та локальному рівнях обумовлюють ефективність створення на регіональному та місцевому рівнях спеціалізованих інститутів розвитку.

«Інститути місцевого розвитку функціонують на засадах фінансування з місцевого бюджету чи спільного фінансування із залученням коштів приватного бізнесу, міжнародної допомоги тощо, від власної господарської діяльності таких інститутів, або мають форму неприбуткових громадських об'єднань. Перевагою існування таких інститутів є наявність заздалегідь визначених прозорих правил їхньої діяльності, завдяки чому в умовах інституційної недостатності вони можуть бути точкою концентрації інтересів основних груп, представлених у громаді, що забезпечує колективні дії на регіональному рівні, а співпраця з ними – включатися до стратегій стабільних економічних суб'єктів з інших регіонів та країн. Окрім іншого, інститути розвитку можуть бути ефективним засобом імплементації в національну інституційну систему імпортованих інститутів» [24].

До ключових завдань інститутів місцевого економічного розвитку належать:

- сприяння розробці стратегії розвитку громади (в т.ч. забезпечення інклюзивного розвитку завдяки залученню широких верств населення);
- надання правової та інформаційної допомоги місцевому бізнесу;
- концентрація фінансових ресурсів та супровід проектів ініційованих громадою;

- впровадження стимулів інструментів економічного розвитку та залучення додаткових фінансових ресурсів для громади;
- поширення інвестиційних пропозицій, супровід інвесторів;
- забезпечення моніторингу економічних показників громади, формування, обробка та надання доступу до баз даних місцевої статистики.

Зважаючи на ці завдання, основними видами інститутів місцевого розвитку є:

- Агенції регіонального та місцевого розвитку;
- Агенції, центри, мережі інформаційного обміну та розповсюдження інформації;
- Офіси з надання адміністративних послуг та/чи супроводу інвестицій;
- Ради підприємців, інвесторів тощо;
- Спеціальні ради, фонди, комісії, комітети для вирішення конкретних питань;
- Центри професійного навчання;
- Муніципальні (або комунальні) банки, які акумулюють та спрямовують кошти виключно у проекти місцевого розвитку.

Агенцією регіонального розвитку (АРР) може вважатися будь-яка регіональна організація, яка не є структурним підрозділом органу місцевого самоврядування чи урядової адміністрації та бюджетною установою, створена з метою сприяння економічному розвитку регіонів. Згідно Закону України «Про засади державної регіональної політики», засновниками або співзасновниками АРР можуть бути органи влади регіонального рівня та відповідні державні адміністрації

Результатами діяльності АРР мають бути:

- налагодження ефективної системи проектної діяльності, розроблення якісних проектів регіонального розвитку;

- ефективне планування і реалізація політики регіонального розвитку, оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив, влади, бізнесу та громадськості;
- підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення інвестицій;
- підтримка галузевого розвитку регіонів з урахуванням їх конкурентних переваг;
- підтримка розвитку малого та середнього бізнесу;
- підтримка експортної діяльності та сприяння суб'єктам місцевої економіки у виході на нові ринки;
- розвиток міжрегіональної економічної інтеграції, розроблення міжрегіональних проектів тощо.

Агенція регіонального розвитку має забезпечувати консолідацію інтересів розвитку регіону, для чого вона має аналізувати політичну та економічну ситуацію в громадах, впроваджувати на постійних засадах співпрацю з територіальними громадами, здійснювати моніторинг виконання на локальному рівні завдань Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, надавати консультаційну підтримку, забезпечувати інформаційний обмін. На жаль, забезпечити рівну доступність послуг АРР для усіх без винятку громад області досить складно. Даються взнаки недостатня кваліфікація органів місцевого самоврядування у проектній діяльності, відсутність належного інформаційного обміну з громадами, брак власних фінансових ресурсів для системної роботи з громадами, втручання основних груп впливу регіону, які «відтягують» ресурси АРР до певних територій.

Практика діяльності Агенцій регіонального розвитку в Україні свідчить про вузькість сфер їх застосування, які обмежуються здебільшого традиційними соціальною та комунальною інфраструктурою та енергозбереженням. До сфер діяльності АРР не входять такі випробувані європейською практикою інноваційні напрями, як оцінка результатів врядування та сприяння впровадженню нових бізнес-процесів, стартапів,

утворенню кластерів і бізнес-мереж, соціальних інновацій, соціального підприємництва, освіта та навчання, науково-дослідна діяльність.

«Тяжіння до «проектного» підходу веде до того, що АРР частіше формують свою діяльність «згори» – спрямовуючи та супроводжуючи кошти зовнішніх інвесторів. Пошук, консолідація та первинна капіталізація локальних ресурсів розвитку залишаються «на відкуп» громад. Між тим, органи місцевого самоврядування можуть виступати в ролі співзасновників АРР – і лише в асоціаціях» [24].

На рівні громад відбувається створення агенцій місцевого розвитку (АРР), яким відводяться функції, подібні до функцій АРР, проте на локальному рівні. Між тим, цей процес не врегульовано законодавством, а отже, організаційні засади та функції АРР не є стандартизованими.

«Важливі завдання розвитку виконує недержавний інститут «Центр розвитку місцевого самоврядування», утворений у 2016 р. за фінансування програми ULEAD. В усіх обласних центрах України створені та діють на постійній основі відокремлені підрозділи Центру, які орієнтовані безпосередньо на роботу з громадами: інформаційний, юридично-консультаційний, організаційний, методичний і розвитковий супровід, сприяння процесу формування спроможних ОТГ, підвищення їх спроможності та компетенцій у різних сферах, реалізацію реформи місцевого самоврядування та секторальних реформ, сприяння впровадженню сучасних організаційних форм (наприклад, кооперативів, регіональних кластерів), проведення підрозділами різноманітних навчальних, просвітницьких, експертних регіональних заходів» [24].

Перспективною інституційною формою можуть стати регіональні агенції з підтримки державно-приватного партнерства.

Муніципальні банки є важливими, але не впровадженими в Україні інститутами місцевого розвитку. У світовій практиці муніципальні банки дозволяють уникнути ризиків інвестування місцевих коштів до інструментів грошового ринку (включаючи розміщення на депозитах), а також витрат на залучення коштів через місцеві запозичення. Ці спеціалізовані фінансові

установи можуть спростити доступ органів місцевого самоврядування до усіх типів зовнішнього фінансування, врахувати особливості отримання вигоди від довготривалих інвестицій у просторовий розвиток. «Утворюються можливості співпраці з пенсійними фондами, соціально відповідальними інвесторами та благодійними організаціями, кредитними спілками, місцевими фінансовими інститутами розвитку. Ресурсна база банків розширюється через можливості залучення депозитів та надання кредитів; банк також може випускати власні ціні папери. Зрештою, передання значної частини проєктів розвитку до відокремленого інституту підвищує прозорість їх реалізації та спрощує підзвітність органів місцевого самоврядування. Упровадження інструменту муніципальних банків в Україні потребуватиме ухвалення Національним банком України норм спеціалізованого регуляторного режиму, який враховує особливості їх функціонування» [24].

Треба зазначити, що розширення повноважень територіальних громад та зміцнення їх спроможності слід розглядати як необхідну та конче важливу складову державної політики регіонального розвитку.

Належне розкриття потенціалу територіального розвитку можливе при поєднанні розширення повноважень громад із чітким визначенням місця кожної громади в системі економічних взаємовідносин в регіоні, а розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку. Тому важливе завдання державної політики регіонального розвитку – перетворення завдань модернізації країни у конкретні завдання розвитку регіонів, передбачені відповідними регіональними стратегіями, а інтегрованість з цими стратегіями – запорука успішності реалізації стратегій розвитку об'єднаних громад. Саме досягнення міжрегіональної (міжтериторіальної) синергії – одна з підвалин «смайт»-підходів, які притаманні сучасній європейській моделі політики регіонального розвитку.

«Інклюзивності територіального розвитку сприяють інститути громадської та ділової комунікації на локальному рівні. Це – місцеві Ради регіонального розвитку та регіональні агентства розвитку, партисипативні

інститути громадського впливу на просторове та регіональне стратегування, інститути громадського контролю, зокрема – громадські ради при органах місцевої влади та самоврядування і бюджетних установах громади, громадські об'єднання підприємців тощо. В рамках подібних інститутів забезпечується формування та обмін знаннями та досвідом щодо територіальної специфіки проблем та необхідних навичок ведення бізнесу, використання потенціалу соціального капіталу громади» [24].

Нарешті в Україні потребує подолання проблема слабкої координації дій між всіма учасниками процесу децентралізації, центральними і субнаціональними органами влади. Відсутність уніфікованих інституційних інструментів міжвідомчої координації у сфері децентралізації призводить до того, що ця ніша заповнюється міжнародними грантовими програмами.

«Цей вид допомоги важливий для України, але по суті відбувається, імплементація імпортованих інститутів, керована значною мірою зарубіжними фахівцями, які не володіють повнотою знань щодо особливостей територіального розвитку України. Використання міжнародної допомоги буде значно ефективнішим та даватиме помітніші результати у разі посилення інституційної досконалості органів влади та місцевого самоврядування – реципієнтів допомоги.

Провідним серед інститутів міжвідомчої координації мала б стати діюча Рада регіонального розвитку при Президентові України, проте зі значно вищою дієвістю та оперативним обговоренням реальної проблематики децентралізації та місцевого розвитку. Цьому може сприяти перехід від дискретності (періодичного проведення засідань) до постійності в її роботі (з наявністю відповідного апарату)» [24].

Разом з тим, потрібен орган ефективної горизонтальної та вертикальної координації політик різних центральних органів, які діють на місцевому рівні, причому – у тісному контакті з власне громадами. Мова йде про можливість створення «Центру врядування» у сфері децентралізації – координаційного органу для узгодження використання ресурсів, політик, пріоритетів, інтеграції

планованих програм, а також міжвідомчої Ради (чи Комітету) з питань децентралізації. Завданням новоствореного органу було б налагодження комунікацій та діалогу у секторах, що виходять за рамки компетенції Мінрегіону: розвиток економіки, транспорт, охорона здоров'я, освіта. До цього переліку також варто додати енергетику, сферу безпеки (МВС та Міноборони), екологічну ситуацію, інформаційні комунікації, реалізацію соціальної політики та політики на ринку праці тощо.

Висновки до розділу 1

Таким чином, підсумовуючи перший розділ роботи можна зробити наступні висновки:

Задля збереження цілісності й захисту власного суверенітету, Україні треба сконцентрувати увагу на здійсненні процесів реформування місцевого самоврядування. Децентралізація влади – це нагальна необхідність і передумова виходу України з системної економічної, культурної, демографічної, політичної кризи.

Без здійснення реформи децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя громадян України. Лише зміна підходів до управління державою, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Тому на часі дослідження та вирішення найбільш актуальних питань децентралізації влади і формування ефективної системи місцевого самоврядування та інститутів розвитку територіальних громад як основи забезпечення належного життя мешканців громад.

«Децентралізація покликана здійснити суттєві зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона дасть можливість створити громади, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. Вони отримають додаткове фінансування, додаткові повноваження. Будуть створені нові виконавчі органи. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів» [31].

Децентралізація передбачає прозорість дій центральної і місцевої влади, відкритість всіх процесів, що відбуваються та закріплює можливість суспільного діалогу. Реформа місцевого самоврядування формує взаємодію між владою та громадянами у такому вигляді, в якому вона першочергово була задумана. Тепер процедури, що носили формальний характер, на кшталт публічних обговорень, слухань, зборів, починають бути важливим інструментом, який не залишається без уваги.

Децентралізація створює сприятливі умови для залучення до роботи кожного активного, ініціативного, ідейного громадянина. Наразі з'являється можливість реалізації проектних ідей за рахунок залучення інвестицій, грантів, субвенцій, інших джерел фінансування.

Децентралізація, відкриває нові можливості для людей: збільшення впливу на процес прийняття рішень та розвиток територій; доступ до ресурсів громади; можливості самореалізації в управлінській та політичній сферах; створення сприятливих умов для участі в громадському житті; сприятливе середовище для розвитку та реалізації професійного потенціалу кожної людини.

Отже, основною ознакою демократичної держави є забезпечення зростання рівня благополуччя кожного окремого громадянина, а одною з головних передумов її розбудови – забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії системи органів місцевого самоврядування.

Подальша демократизація суспільства та одночасна децентралізація влади на засадах принципу субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. На сучасному етапі наша країна спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, зокрема з питань розвитку місцевої і регіональної демократії.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Дослідження етапів впровадження реформи децентралізації влади в Україні

Серед викликів впровадженню децентралізації влади виділяється проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-правовими рамками реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Нормативно-правовий каркас реформи децентралізації залишається предметом підвищеної уваги політиків та суспільства. «Цей фокус обумовлений потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації влади відповідно до актуальних пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні. Політичні реалії можуть вносити свої корективи до послідовності кроків впровадження децентралізації влади; водночас, стратегічний вектор реформи залишається цілісним, а корекції зазнають тактичні кроки щодо його реалізації» [24].

«Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Метою Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 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» [9].

«Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу

територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Однак така взаємозалежність потребує визначення та запровадження дієвого фіскального механізму та механізму перерозподілу, в іншому разі існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій між економічно розвинутими містами та рештою території країни» [18].

У вересні 2014р. Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до «Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [19], згідно якого Україна бере на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. Тепер вказаний Додатковий протокол є частиною національного законодавства, як і Хартія.

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції від 18 червня 2014 р., до ключових пріоритетів реформи було віднесено формування спроможних територіальних громад, здатних стимулювати місцевий розвиток, надавати якісні й доступні публічні послуги та виконувати власні й делеговані повноваження. «У рамках виконання цього завдання було заплановано вирішити також проблему «дублювання» повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів» [23].

«Втілення в життя Концепції передбачало створення правових засад для добровільного об'єднання територіальних громад вже протягом 2014 р. Протягом 2015-2017 рр. Уряд планував завершити процес об'єднання територіальних громад, після чого реорганізувати органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі, а також уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються на місцях. Водночас передбачалося внесення змін до Конституції України в частині утворення виконавчих органів обласних та районних рад, моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах» [4].

Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку. Додатковим стимулом для співробітництва територіальних громад стала підтримка проектів міжмуніципального співробітництва від Державного фонду регіонального розвитку.

Вирішальним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад (8 квітня 2015 р.), розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

«Закон надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їхній площі та кількості населення) тощо. Відповідно до Закону, при добровільному об'єднанні громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ» [23].

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6]. «Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ. Закон також

запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів» [4].

Закон «Про співробітництво територіальних громад». «Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад» [17].

Таким чином, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ.

Досвід успішної роботи громад, що вже працюють, є умовами для активізації реформи із широким залученням жителів, представників місцевого бізнесу та громадських організацій. Саме побудова ефективних комунікацій та співпраця органів місцевого самоврядування із жителями та бізнесом створюють умови для сталого розвитку територій, збільшення надходження податків і зборів до місцевих бюджетів. Підвищується активність місцевих жителів щодо участі в управлінні громадою, наприклад за рахунок підготовки проєктів на конкурс партисипативних (громадських) бюджетів.

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. [20], Державна фіскальна служба України прийняла Інформаційний Лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [21], в якому конкретизує положення Закону щодо підвищення фінансової спроможності місцевих рад.

Зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України надали місцевим бюджетам змогу використовувати нові джерела фінансових надходжень. Завдяки отриманню фінансових ресурсів напряду з державного бюджету та

коштів проєктів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку, місцеві громади отримали додатковий фінансовий стимул для власного розвитку. «Це надало значні можливості для розбудови власної інфраструктури, будівництва та ремонту об'єктів соціальної сфери. За рахунок отримання додаткових надходжень (насамперед 60 % надходжень податку від доходів фізичних осіб та 100 % – земельного податку) бюджети ОТГ в середньому по країні зросли в 2–4 рази, при цьому в окремих громадах зафіксовано зростання в 5–10 разів» [4].

Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на млрд грн: з 68,6 млрд в 2014р. до 234 млрд грн в 2018 році. Результати 1 етапу децентралізації зображено на рис. 2.1.

«Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування надала громадам України нову модель розвитку та розбудови системи організації місцевих органів. Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проєктів» [4].

Децентралізація об'єднує в собі декілька реформ, що стосуються різних аспектів міського та сільського політичного та соціального життя областей. Вона спонукає громадян змінити умови економічного розвитку, державного фінансування, і, що найважливіше, – суспільної самоорганізації.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ 2015-2018

найважливіші цифри першого етапу реформи

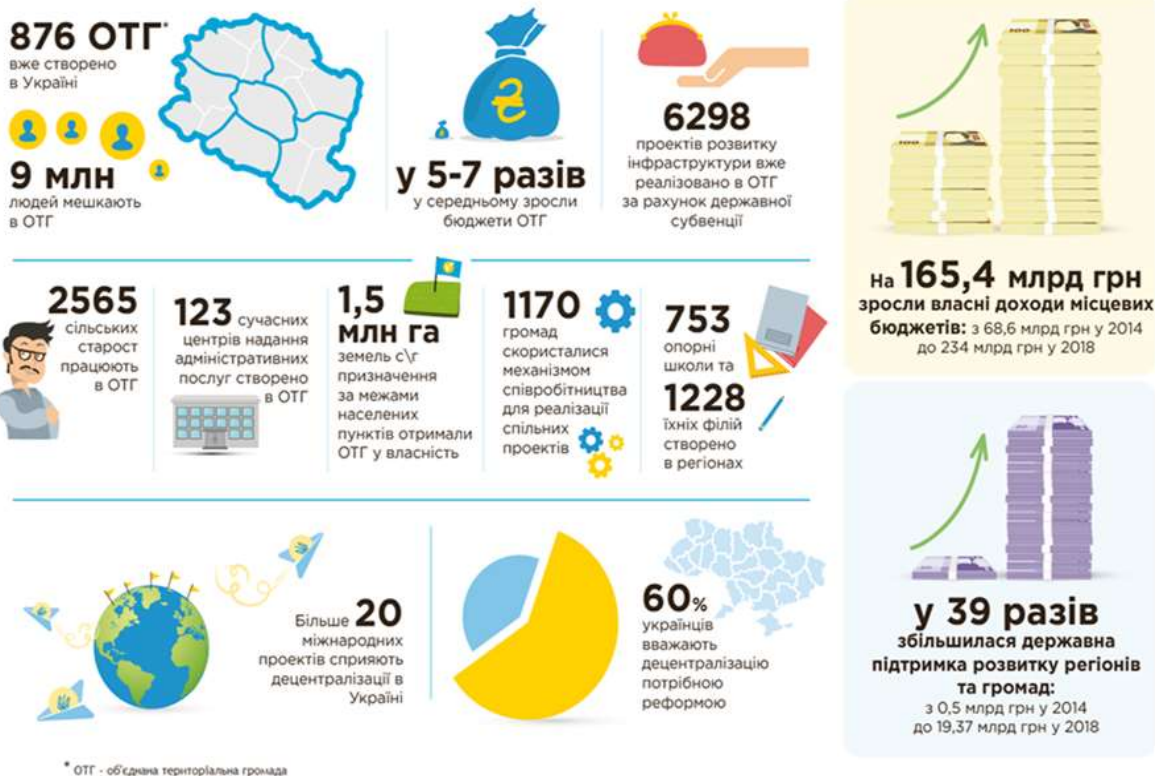


Рис.2.1 Результати 1 етапу децентралізації

<https://decentralization.gov.ua/about>

Громади об'єднуються у більш самодостатніші, тобто спроможніші одиниці самоврядування. Об'єднаним територіальним громадам передаються повноваження відповідно до базового рівня: управління освітою, земельними ресурсами, первинною медициною, сферою житлово-комунального господарства та іншими важливими напрямками життєдіяльності. Стимулюється економічна активність і міжрегіональне співробітництво громад, залучення інвестицій. Молодь отримує кращі шанси на самореалізацію.

Місцеві ініціативи та ідеї набувають здатності швидше втілюватись в життя. Субрегіональна спрямованість реформи ускладнює можливість приватних інтересів впливати на процес прийняття політичних та бюджетних

рішень. Децентралізація влади підвищує опір негативному зовнішньому впливу та підтримує європейський вектор розвитку нашої країни.

«До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову» [31].

Крім того, створюються виконавчі органи районних і обласних рад. Зараз вони відсутні зовсім. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

«Проект реформи передбачає скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Ідея полягала в тому, що вони здійснюватимуть лише нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Поряд із цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети.

Утім, проект змін до Конституції передбачає, що префекти також здійснюватимуть зокрема й виконавчу владу - принаймні, в районах і областях, і тут виникає проблема, адже система адміністративного нагляду повинна бути - для забезпечення відповідності рішень органів місцевого самоврядування державній політиці. Але цей нагляд не можна суміщати з управлінськими повноваженнями які здійснювались адміністраціями.

Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням Кабміну. Акти ж префектів - в залежності від того, якого питання вони стосуватимуться, - скасовувати матиме право або президент, або уряд» [31].

«Одною з основних новел, є повноваження Президента, у разі ухвалення органом місцевого самоврядування акта, який не відповідає Конституції чи загрожує суверенітету держави, територіальній цілісності або національній безпеці, можливість не лише зупинити дію цього акта та звернутися до Конституційного суду, але і призначити тимчасового державного уповноваженого. Він організовуватиме діяльність місцевого самоврядування.

В свою чергу недоліком даної норми є невизначеність строку такої «тимчасовості», коли діятиме цей уповноважений. Крім того не прописані ні повноваження такого посланника Президента, ні те, кому він підпорядковуватиметься» [31].

Пакет законів розширив повноваження органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. виправдала себе і нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

В січні 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Наступні кроки другого етапу реформи місцевого самоврядування повинні прискорити реформи у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 р. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад.

«Додатковий наголос зроблено на необхідності підвищення спроможності ОТГ до надання якісних публічних послуг жителям громад за рахунок ефективного місцевого економічного розвитку. Фактично держава почала застосовувати адміністративні стимули до формування ОТГ: йдеться про ухвалення 05 грудня 2019 р. змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей») № 348-ІХ. Протягом 2015–2019 рр. перспективні плани ОТГ областей розроблялися обласними державними адміністраціями, схвалювалися відповідними обласними радами і затверджувалися Кабінетом Міністрів України. Згідно даних моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020р. в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад, 1441 ОТГ у перспективних планах, затверджених Урядом, які об'єднують 10075 територіальних громад (519,6 тис. кв.км або 90,3% від загальної площі України 39,2 млн. осіб або 86,9% від загальної чисельності населення України)» [10].

«Формально всі основні вимоги було дотримано, але окремі офіційно затвержені перспективні плани виявились такими, що не відповідають попередньо підготовленим і заздалегідь узгодженим із громадами. У підсумку логіка об'єднання, якої дотримувалися ОДА, не відобразила настрої місцевого населення. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, після місцевих виборів в Україні буде 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни. 17 липня 2020 року Верховна Рада

України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів, старі 490 районів парламент ліквідував. Однак продовжують точитися дискусії щодо ступеня врахування інтересів усіх сторін при підготовці зазначених документів» [23].

В серпні 2020р. постановою КМУ затверджена Стратегія Державна стратегія регіонального розвитку на 2021—2027 роки [22].

«Стратегія є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців.

Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722. Необхідність підготовки цієї Стратегії викликана завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також наявністю нових викликів, які постали перед Україною протягом останніх семи років і суттєво впливають на ситуацію в регіонах, а також на якість життя жителів міст і сіл» [22].

Протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2014 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Незважаючи на це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей.

«Першочерговими завданнями нової регіональної політики згідно Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому» [22].

Політика регіонального розвитку, під час стратегічного та просторового планування, ґрунтується на врахуванні ключових викликів які впливають на економіку, інфраструктуру, людину, та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку.

Таким чином, децентралізація – це шлях до демократизації, дійсного народовладдя, запорука ефективного територіального розвитку.

На етапі безпосередньої реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні маємо новостворену законодавчу базу для здійснення прав територіальних громад на місцях, яка відповідає вектору європейського розвитку місцевого самоврядування. Процес реформування місцевого самоврядування є комплексним та потребує подальшого багатоаспектного підходу до розробки та реалізації змін поточного законодавства України у цій сфері.

У 2020 - 2021 р.р необхідно також прийняти ряд важливих законів для подальшого розвитку законодавчої бази:

- законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» (№3651-д прийнятий Верховною Радою у другому читанні та в цілому 17.11.2020р.) направлено на підпис Президенту України. Закон забезпечить правонаступництво органів місцевого самоврядування та не допустить паралізування їх діяльності після місцевих виборів, що відбулися на новій територіальній основі. Він врегульовує питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також дає змогу створити районні державні адміністрації в нових районах. Процедура реорганізації місцевим радам потрібно пройти до 1 січня 2021 року. Адже якщо цього не зробити, то, наприклад, буде заблокована робота 353 ЦНАПів, а для громадян це - отримання різноманітних адміністративних послуг: оформлення документів, їх переоформлення, подача документів на землю, на отримання субсидій та пільг, призначених державою тощо. Громади з нетерпінням чекають на підписання законопроекту №3651-д, щоб мати можливість вчасно та якісно провести реорганізацію органів місцевого самоврядування.

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- «Про місцевий референдум». На сьогодні не існує процедури місцевого референдуму, незважаючи на закріплення права на такий референдум в Конституції України (ст. 38).

- Оновлення закону «Про місцеве самоврядування». «Загалом законопроект має привести українське законодавство у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування. Законопроект закріплює умови

та гарантії передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню і визначає однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи отримують рівні можливості, а повноваження районних та обласних рад розмежовуються між собою. Аде це не стосується обласних і районних рад, виконавчі функції яких і надалі покладатимуть на місцеві державні адміністрації, доки не будуть внесені відповідні зміни до Конституції» [37].

Законопроект розмежує і повноваження держави та місцевого самоврядування.

Крім того, «у законопроекті визначено сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань буде означати про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади. Також передбачено, що повноваження місцевому самоврядуванню надаються тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами» [37].

Делеговані повноваження пропонується визначати тільки у галузевих законах. Щоб впорядкувати функції держави та місцевого самоврядування, пропонується запровадити Єдиний реєстр повноважень. Це допоможе уникнути численних колізій, коли у різних законах одні й ті ж повноваження регламентовані по-різному або закріплені за різними органами. Визначено умови розмежування повноважень ради громади, як представницького органу та її виконавчих органів (рада не може приймати на себе виконавські функції та підміняти утворені нею виконавчі органи). Усі делеговані державою повноваження реалізуються місцевим самоврядуванням через його виконавчі органи.

«У законопроекті також йдеться, що орган місцевого самоврядування може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови їх передачі. До прийняття рішення про передачу повноважень проводяться обов'язкові консультації зі всеукраїнськими асоціаціями ОМС.

Важливо також, що законопроект пропонує заборонити наділяти місцеве самоврядування повноваженнями посеред поточного бюджетного періоду, а також змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на 3 роки» [37].

- законопроект про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні № 4298 від 30.10.2020. «Цей законопроект в рамках чинної Конституції структурує повноваження місцевих держадміністрацій. Передбачається, що місцеві адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення відповідних змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних та районних рад. Крім того, законопроект передбачає чітке розділення повноважень обласних та районних державних адміністрацій.

Серед новел також те, що голови обласних державних адміністрацій призначатимуться за результатами конкурсу, а голови районних державних адміністрацій – з кадрового резерву» [39].

У результаті, після чергових місцевих виборів які відбулись восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

У 2021 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

2.2 Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади в Україні

Органи місцевого самоврядування, а це сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми є найближчою до людей владою яка може надавати доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги. Отже саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Для цього в Україні відбувається реформа децентралізації влади яка передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування.

Прийнята у 1996р. Верховною Радою Конституція України закріпила існування інституту місцевого самоврядування в країні, визначила його систему, провідну роль територіальних громад, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування [1].

Питання існування та розвитку місцевого самоврядування має як теоретичний, так і практичний характер. Цьому присвячено цілу низку наукових досліджень. Дослідження українського місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають Ю.Ковбасюк, А.Лелеченко, О.Васильєва, С.Куйбіда, В.Мамонова, В.Пархоменко, А.Ткачук та ін. Правові аспекти розглядаються М.Баймуратовим, О.Батановим, О.Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В.Величко, В.Ковальчук, М.Пухтинський, С.Рябова, С.Саханенко, В.Шарий та ін., його управлінський аспект – В.Авер'янов, П.Ворона, П.Покатаєв та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають Н.Костенюк, О.Бобровська, В.Вакуленко, В.Наконечний, В.Удовиченко та ін.

Правовий підхід до тлумачення поняття «система місцевого самоврядування» ґрунтується на ст. 5 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» (далі – Закон) [6], згідно з нормами якого «до системи місцевого самоврядування в Україні входять:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старости;
- районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення» [6].

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Однією із головних ознак місцевого самоврядування є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані. Такий розподіл відображає етап становлення відносин між органами місцевого самоврядування та державними місцевими адміністраціями - представниками державної влади. Місцеві державні адміністрації отримали статус як органів державної влади (повноваження, делеговані державою), так і виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні району (області) - повноваження, які делеговані районною (обласною) радою.

«Згідно з чинним законодавством носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада (ТГ). Відповідно до ч. 1 ст. 1. Закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця - область, район, місто, район у місті, селище, село» [6];

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх

виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

«Особлива роль в системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові – головній посадовій особі територіальної громади, який здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих повноважень органів виконавчої влади на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі» [6].

Увесь комплекс місцевих рад України можна умовно розділити на три групи.

«До першої належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради «базового рівня». Вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту, відповідно до закону їх очолює виконавчий орган та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається на виборах.

До умовної другої групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування» [2].

Реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. У ст. 51 базового Закону зазначено, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради

є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Тобто, від стратегічного бачення міським головою майбутнього розвитку міста, пріоритетів та стратегічних напрямів очікуваної динаміки залежить не тільки структура виконавчих органів, але і їх персональний склад.

До наступної умовної групи можна віднести районні та обласні ради. «Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не являють собою представницькі органи обласних та районних громад, адже Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Цю ознаку можна вважати їх характерною особливістю. Другою характерною особливістю є те, що голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар'єр довіри. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше від п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по чергово головують на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З погляду забезпечення демократизму при обранні голови ради виникає ціла низка запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії, адже в законодавстві не вказано мінімальну кількість членів тимчасової президії та не визначено принципи встановлення «почерговості» головування» [2].

«Третя характерна особливість – відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. Свої повноваження (крім виключної компетенції)

районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям» [2].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування закріплено згідно з принципом розподілу владних функцій, а саме: окремо визначається компетенція самих органів – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, окремо посадових осіб місцевого самоврядування – сільського, селищного, міського голови.

«Органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність.та їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Під обсягом повноважень розуміємо сукупну кількість прав та обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень, що визначають його правовий статус, ступінь компетенції та місцезнаходження в ієрархії відповідних органів. При визначенні обсягу повноважень до уваги повинно брати не тільки кількість самих компетенцій, але й кількість сфер (галузей) суспільного життя, на які вони поширюються» [2].

Повноваження депутатів різних рад це представляти інтереси виборців. Основна адача привертати увагу громадськості важливістю тих чи інших питань, знаходити оптимальні шляхи їх вирішення. Депутати мають право направляти депутатські звернення та депутатські запити, а також періодично відвідувати різні компетентні органи, звертаючись до їхніх посадових осіб з усілякими проханнями та клопотаннями.

«Для представлення інтересів виборців депутат у своєму арсеналі має великий обсяг повноважень:

- вносити питання до порядку денного ради та її виконавчих органів;
- вносити проекти рішень в органи ради (виконком, виконавчі органи, постійні, тимчасові контрольні комісії, інші комісії);

- вносити проекти рішень до ради, а також змін і доповнень до проектів, внесених іншими авторами;
- брати участь з правом ухвального голосу в пленарних засіданнях ради, засіданнях її постійних комісій, а також з правом дорадчого голосу у засіданнях органів ради, до складу яких депутат не входить;
- пропонувати зміни та/чи доповнення щодо порядку денного, черговості розгляду питань радою чи будь-яким утвореним нею органом;
- ініціювати недовіру сільському, селищному, міському голові;
- розпуск будь-якого утвореного радою органу та/чи звільнення відповідних посадових осіб місцевого самоврядування;
- подання звіту чи інформування органів ради, їх посадових осіб, а з питань, віднесених до відання ради – будь-яких інших посадових чи службових осіб, у т.ч. керівників комунальних підприємств, установ та організацій.

Депутати здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю (окрім депутата, обраного секретарем ради), тобто не щоденно і не на постійній основі; значна частина повноважень здійснюються депутатами здебільшого напередодні чи упродовж сесії (чергової чи позачергової); жоден депутат не може одноосібно приймати юридично оформлені розпорядчі рішення, виконання яких вирішували б певні питання життєдіяльності територіальної громади (наприклад, видати обов'язкові до виконання накази чи розпорядження); депутати є суб'єктами не одноосібної, а колегіальної влади в громаді» [2].

Повноваження сільських, селищних, міських рад мають дуалістичний характер, унаслідок чого ради отримали як власні повноваження, так і делеговані державою. Їх вичерпний перелік містить стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основний зміст належних раді повноважень полягає у тому, що вони можуть вирішуватися виключно на пленарних засіданнях ради. Це означає, що повноваження ради є обмеженими в часі, незалежно від їх кількості та кількості самих сфер (галузей) суспільного життя, на які вони поширюються. Рада збирається на засідання у певний період

і здійснює повноваження, віднесені законом до її відання, а ухвалені нею рішення, не можуть втілюватися в життя без участі інших спеціально створених органів місцевого самоврядування, якими є виконавчі органи ради.

Повноваження сільського, селищного, міського голови визначено базовим Законом (частина 4 статті 42), який передбачив, що голова: «організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету. Забезпечує виконання рішень відповідної ради, її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затвержені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; 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; є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; 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; видає розпорядження у межах своїх повноважень» [6].

Голова здійснює свою діяльність на постійній щоденній основі. Має право зупиняти рішення ради та виконкому.

Повноваження виконавчого комітету. Виконавчий комітет (далі – виконком) може розглядати і вирішувати питання, що віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». (статті 27-39) до відання виконавчих органів влади. Повноваження виконавчих органів поділяються на два види: власні (самоврядні) – такі, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування; делеговані – такі, що входять до компетенції органів виконавчої влади, якими держава «поділилася» із виконавчими органами рад.

«Відповідно до Закону повноваження виконавчого комітету поширюються на: сферу соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27); галузь бюджету, фінансів і цін (стаття 28); сферу управління комунальною власністю (стаття 29); галузь житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30); галузь будівництва (стаття 31); сферу освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32); сферу регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33); сферу соціального захисту населення (стаття 34); галузь зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35); галузь оборонної роботи (стаття 36); сферу адміністративно-територіального устрою (стаття 37)» [10].

Обсяг повноважень виконкому є значно більшим, ніж сукупність повноважень ради та голови разом взятих. Але кількісного та змістовного виразу повноважень органів місцевого самоврядування та їх окремих посадових осіб не завжди виявляється достатньо, щоб визначити їх роль в громаді.

За принципами владної вертикалі, міський голова має наступні повноваження: видає розпорядження, що не є нормативно-правовими актами; призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств; здійснює поточний контроль за їхньою діяльністю; визначає основні напрямки та повноваження тощо.

«Рада та виконком формуються через нормативне закріплення їх як вільних колегіальних органів, де рішення хоча і приймаються ними як колегіальними органами, однак до їх складу входять або можуть входити особи, які виконують відповідні службові обов'язки на громадських засадах. Рішення ухвалюються шляхом голосування через відкрите публічне обговорення. Чинне законодавство надає право ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання на території юрисдикції відповідної ради, лише раді і виконкому. Міський голова, маючи розпорядчі та адміністративні функції, може видавати розпорядження, які стосуються виключно процедурних питань – скликати, внести на розгляд, уповноважити, призначити, звільнити, відрядити тощо» [10].

Органи місцевого самоврядування перебувають під взаємним контролем. Голова скликає і головує на засіданнях ради та виконкому, формує їхній порядок денний, вносить на розгляд проекти рішень. Також він має законне право своїм розпорядженням зупинити рішення ради та виконкому. Рада за поданням голови створює виконком, а депутати при цьому не мають права вносити свої кандидатури. Рада через депутатів може лише підтримати чи відхилити запропоновані головою кандидатури. Рада має право розпустити виконком та достроково припинити повноваження голови. Виконком наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо). Виконком одночасно і координує, і контролює діяльність «людей голови» як членів колегіального виконавчого органу, заслуховує звіти керівників виконавчих органів, що входять до складу апарату ради, керівників комунальних підприємств, установ тощо.

Іноді голова чи виконком можуть домінувати з-поміж інших органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це може статися за певних умов, коли голова може бути реально головним у громаді: голова має постійну підтримку більшості депутатів ради; голова сформував за допомогою такої більшості собі підпорядкований виконком.

«За певних обставин у громаді може домінувати й виконком, а саме: у раціонально затвердженому радою складі виконкому існує постійна більшість, яка ні прямо, ні опосередковано не підпорядковуються голові та не є залежною від нього, а сам голова при цьому немає у раді постійної більшості, яка дозволяла б йому зводити нанівець усі рішення виконкому, що були ним зупинені» [10].

Висновки до розділу 2

Отже, підбиваючи підсумки другого розділу дипломної роботи та аналізу базових підходів реформи децентралізації влади отримуємо наступні висновки:

Органи місцевого самоврядування є найближчою до людей владою яка може надавати доступні та якісні послуги. Вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність. Тому в Україні відбувається реформа децентралізації влади яка передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування:

1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи повноваження і відповідальність органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи влади;

3) передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

Успіх децентралізації, тобто дійсне самоврядування, залежить від наявності достатніх ресурсів та можливостей автономно використовувати ці ресурси. Це означає наступне:

- право органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягувати місцеві податки та збори;
- право отримувати від центральної влади необхідні фонди для виконання делегованих від неї повноважень та завдань;
- право органів місцевого самоврядування використовувати ресурси без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів;
- право вирішувати питання місцевого значення, включаючи реалізацію проектів з місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств;

Також важлива достатня кількість висококваліфікованих кадрів на місцях, право призначати та звільняти працівників. Надання технічної підтримки та консультативного і методичного забезпечення з центру.

Розподіл управлінських функцій на регіональному рівні не є ефективним, і потребує змін. Існуюча модель регіонального управління в Україні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя. Призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням місцеві органи влади фактично конкурують між собою і змагаються за фінансові ресурси та за контроль над власністю, особливо над землею.

Однією з передумов децентралізації публічної влади в державі як запорука її демократизму і забезпечення народовладдя є визнання, нормативне

врегулювання і впровадження реформи місцевого самоврядування до правової системи держави.

Велике значення для запровадження ефективної системи місцевого самоврядування в Україні має вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою й організації та функціонування публічної адміністрації. Це посилить економічну зацікавленість територіальних громад у створенні та розвитку нових виробництв, підтримці бізнесу, розвитку регіонів та України загалом.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Світовий досвід впровадження децентралізації влади

Демократичні зміни, які активно відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. «Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування спроможних територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні» [41].

Зарубіжний досвід є вкрай важливим та актуальним для України, тому що більшість розвинутих країн світу мають свої давні традиції проведення децентралізації.

Зараз у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

«Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади» [41].

В європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час впровадження муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана. Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в табл. 3.1.

Побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені різними якостями: істотними змінами законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями.

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія, США, Канада, Нова Зеландія, Австралія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

Джерело: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2017_4_15.

Для успішного впровадження реформи децентралізації в Україні слід розглянути досвід проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними та культурними умовами близькі до українських реалій.

Особливої уваги заслуговує вивчення практики європейських країн із традиційними децентралізованими системами.

«У Польщі процес децентралізації зайняв майже десять років, Угорщині вистачило десяти місяців, Словаччина, Франція, Італія – пройшли свій шлях в цьому напрямі, в кожній країні з різною інтенсивністю проходила

трансформація адміністративної, економічної і інших систем. Але сам по собі «перехідний період» – це процес руху від централізовано-контрольованої командної економіки в напрямі створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур» [44].

«В контексті впровадження європейського досвіду реформ у сфері місцевого самоврядування часто наводять приклад Польщі. Проте, хоча нам є чому повчитися у західного сусіда, у Польщі відсутня проблема малих громад, неспроможних керувати своїм життям. Натомість в Україні ця проблема – одна з ключових. У нашій державі до початку реформи було понад 11 тисяч громад, а у схожій за населенням Польщі – менше 2500» [11].

«Треба більш детально розглянути досвід реформування публічного управління Польської республіки. Це зумовлено декількома причинами: по-перше, це сусідня держава, яка в багатьох аспектах подібна до України, зокрема територіально, є колишньою посткомуністичною державою, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми з пошуку моделі державного управління; по-друге, в Польщі подібна до української система державного устрою: унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але відрізняються форми державного правління: в Польщі – парламентська, в Україні парламентсько-президентська (семіпрезидентська) республіки; по-третє, досвід впровадження системи публічного врядування в Польщі є успішним» [45].

Ключовими ознаками в реформуванні публічного управління в Польщі є децентралізація та субсидіарність. Поняття децентралізації тісно пов'язане із поняттям субсидіарності, яке передбачає існування місцевого самоврядування, до функцій якого належить вирішення питань місцевого і регіонального рівня. Суть управлінського механізму полягає в тому, щоб місцеві питання вирішувалися місцевою громадою, а не державною владою. Закладений принцип децентралізації публічної влади в Польщі став базисом проведення адміністративно-територіальної реформи.

Польща була поділена на гміни (базова територіальна одиниця), повіти та воєводства (регіони). Управління на рівні адміністративно-територіального поділу регулювалося відповідними законами. Ними визначено трирівневу систему органів управління та контролю для кожного рівня. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Термін повноваження цих органів складає чотири роки.

«Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство (в Україні - регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування» [45].

Отже, як для України так і для Польщі характерними є спільні риси в адміністративно-територіальному поділі. Це трирівнева система територіальної організації влади в країні. Рівень регіону в Україні – область, в Польщі – воєводство. Однак після проведення адміністративної реформи 1999 р. в Польщі кількість воєводств зменшилась із сорока дев'яти до шістнадцяти. А в Україні залишилось, як і раніше, 24 області. Також для України характерна велика подрібненість територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл.

Посилення локального рівня управління та, відповідно, укрупнення територіальних громад відбулося в багатьох європейських унітарних державах, в тому числі окремих постсоціалістичних центрально- та східноєвропейських країнах.

При цьому європейський досвід свідчить про те, що країни, які проводили подібні реформи, не робили це виключно добровільно.

«У Данії добровільне об'єднання проходило з 1958 по 1973 рр. Реформу 2007 р. провели вже затвердивши новий територіальний поділ у центрі. 98

муніципалітетів замінили попередньо існуючі 271. Було скасовано 13 данських провінцій і створено 5 адміністративних регіонів.

В Латвії з 1998 по 2008 роки держава виділяла гроші на добровільне об'єднання громад, проте за період добровільного об'єднання утворилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь. Після цього міністерством було розроблено карту, відповідно до якої зараз в Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальними одиницями.

У маленькій Естонії ще від радянських часів існувало понад 200 громад. Населення 40 з них не дотягувало навіть до 1000 осіб. Більше ніж половина муніципалітетів була меншою за 2000 мешканців. Ще у 2004 році уряд Естонії дав старт адміністративно-територіальній реформі, пообіцявши, що об'єднання буде винятково добровільним. Незважаючи на запропоновані фінансові бонуси, за 10 років на об'єднання згодилася лише десята частина естонських громад.

Зрештою, наприкінці 2015 року уряд оголосив, що переходить до примусового об'єднання. У підсумку в Естонії лишилося 79 муніципалітетів. Середня кількість мешканців у них – майже 8 тисяч (до реформи було менше 2 тисяч).

Значне скорочення муніципалітетів відбулося внаслідок реформи в Фінляндії. В період з 2006 по 2013 рік їх кількість зменшилася з 431 до 320, і до того ж було посилено міжмуніципальне співробітництво. Фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі, повною мірою відповідає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу.

Цікавим є приклад Македонії. В той час як держави Західної та Північної Європи працювали над злиттям громад, тут вирішили розділити їх. Замість 34 муніципалітетів створили 123, майже вчетверо збільшивши кількість органів місцевого самоврядування. Але за 10 років країна була вимушена визнати помилку. Роз'єднані громади довелося наново об'єднувати. Після реформи 2002 року тут лишилося 80 муніципалітетів» [11].

В організації місцевої публічної влади Франція теж пішла своїм шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. «Впродовж 1982 – 1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Останній етап реформи, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах.

Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні» [41].

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між центральною та місцевою владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах:

- Максимально ефективно вирішення місцевих проблем;
- Розвиток місцевої та регіональної автономії;
- Свобода через місцеву та регіональну автономію;
- Забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- Економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

Досвід європейських країн свідчить про важливу роль реформи децентралізації для країн, які перебувають у стадії перетворень суспільних відносин. Слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація має значний потенціал для місцевого розвитку і є дієвим способом змін в суспільстві.

Дані проведеного дослідження свідчать про те, що децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації в різних країнах варто відмітити:

- забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів;
- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- отримання мешканцями практичного досвіду участі у демократичних змінах які відбуваються в їх територіальних громадах;
- більш ефективний розподіл бюджетних коштів з метою вирішення нагальних потреб громади та її мешканців;
- створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства;
- сприяння умов для розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню;
- підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких слід віднести:

- зниження скоординованості між різними рівнями влади і виконання делегованих повноважень;
- гальмування реалізації державних програм на фоні надання пріоритету місцевій політиці розвитку;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за неякісне надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Отже, можна зробити висновки щодо врахування досвіду європейських держав. На районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка матиме змогу формувати районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в сфері комунальної власності та бюджету. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації.

3.2. Перспективні напрями реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні

Сьогодні демократія є формою політичного устрою суспільства, яка дає можливість людям не тільки обирати керівників, а й контролювати владу. Незважаючи на всі проблеми, що постають у рамках демократичної форми організації суспільства, його державно-політичного устрою, саме влада народу найкраще справляється з викликами сучасності.

Однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни стала тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні виявились:

- істотна залежність територій від центру;
- низька ефективність управлінських рішень;
- складна демографічна ситуація;
- низький рівень інвестиційної привабливості регіонів;
- інфраструктурно, фінансово та кадрово неспроможні громади;
- низький рівень довіри до влади;
- занепад сільської місцевості;
- низька якість надання публічних послуг;
- високий рівень корупції.

Станом на початок реформи децентралізації у 2014 р. тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, це викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно – і низьку якість життя та послуг, що отримували українці.

Складна політична і економічна ситуація вимагали від Уряду проведення кардинальних реформ в частині державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Можна стверджувати, що впродовж 2014 — 2020 років реформа відбувалась по-різному. 2015 — 2017 роки мали дуже непогану динаміку. Саме в цей період були створені досить сильні громади, які показали загалом вірні підходи до реформи, які були закладені Концепцією № 333р від 01.04.2014. Це, напевно, перший і єдиний приклад системного підходу до реформи: підготовка та ухвалення концепції реформи та її реалізація згідно з планом. Проте уже в 2018 році ситуація суттєво змінилась, уряд, президент, парламент — усі всюди звітували про успішний перебіг реформи, але не зробили необхідних кроків для її завершення. Лише в кінці 2018 року Уряд показав свій покроковий план із завершення реформи.

«Проте вибори закінчились так, що попередній уряд було змінено. Відтак, плани із завершення реформи стали просто руйнуватись. Нова монолітна влада мала змогу впродовж вересня-жовтня 2019 року ухвалити всі необхідні рішення для завершення реформи, але знову так не сталося. Не сталося тому, що гору взяла ідея завершити реформу на основі внесення змін до Конституції. Та ж помилка, яку вже допустили попередній президент та уряд. Немає консенсусу щодо конституційних змін, відтак, потрібно діяти за логікою проведення реформи крок за кроком на основі законів» [48].

Реформа децентралізації закладає основу до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали тільки міста обласного значення. Реформа показала, що в Україні можна зробити реформи, починаючи на добровільних засадах і закінчуючи в адміністративний спосіб, як це було в деяких країнах Європи.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади. Вони повинні забезпечувати реалізацію наданих законом повноважень в інтересах жителів громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідними коштами для їх якісного виконання.

Завдяки внесеним впродовж 2014-015р.р. змінам до Податкового та Бюджетного кодексів, органами місцевого самоврядування отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

«Об'єднані територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, в місцевих бюджетах повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати свої місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет» [46].

Такі покращення вже дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн). Це — реальний інструмент впливу на досягнення результату та відповідальність за довіру громад.

Об'єднані територіальні громади у результаті децентралізації мають інструменти забезпечення власного економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. На місцевий рівень було передано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

«Після прийняття низки законодавчих актів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістали право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину

повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад.

Напрацьовані законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави» [46].

Урядом України поставлені нові цілі та завдання для подальшого розвитку реформи децентралізації. Треба сформувати нову територіальну основу для діяльності органів влади шляхом створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України».

«Сформувати ефективне місцеве самоврядування та оптимальну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі шляхом:

- ✓ розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;

- ✓ закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.;

- ✓ переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення взаємодії діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування;

- ✓ впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;

- ✓ розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій;

- ✓ вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;

- ✓ створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії.

- ✓ створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України»;

- ✓ створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [46].

Певні успіхи на шляху реформування публічної влади свідчать, що Україна обрала правильний напрямок, в якому потрібно рухатись далі. Однак для завершення реформи та досягнення європейського розвитку нашої країни треба внести відповідні зміни до деяких законодавчих актів та Конституції України щодо децентралізації. В першу чергу, потрібно на конституційному рівні закріпити статус об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Обов'язково привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узгодити їхні функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникнувши дублювання.

Повноцінне впровадження реформи органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні можливе у разі внесення відповідних змін до Конституції України, яке дозволить зафіксувати ключові положення:

- адміністративно-територіальний устрій поділяється на три ланки: громада, район, регіон. Це забезпечить основу для організації влади.

- зміну статусу місцевих адміністрацій. Це забезпечить збалансований перерозподіл повноважень.

- право районних та обласних рад створювати власні виконавчі органи. Це забезпечить інституційну спроможність субрегіонального та регіонального рівня.

- закріплення матеріальної і фінансової основи діяльності місцевого самоврядування. Це забезпечить гарантію на ресурси.

- введення інституту префекта. Це забезпечить контроль за діяльністю рад з боку держави.

«Вивчення досвіду європейських країн дозволяє виокремити наступні напрямки, яким варто застосувати для вдосконалення механізму децентралізації в Україні:

1) розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності демократичної держави, що дають змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

2) розробка та реалізація стратегії регіональної політики, з урахуванням специфіки окремого регіону, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

3) забезпечення реалізації принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

4) забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

5) проведення бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів» [12].

Висновки до розділу 3

Закордонний досвід реформи децентралізації є вкрай важливим та актуальним для України, тому що більшість розвинутих країн світу мають свої давні традиції її проведення.

В розвинених країнах світу виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час впровадження муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

Для успішного впровадження реформи децентралізації в Україні слід використовувати досвід проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними та культурними умовами близькі до українських реалій.

Серед переваг децентралізації в різних європейських країнах варто відмітити: забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях; отримання мешканцями практичного досвіду участі у демократичних змінах які відбуваються в їх територіальних громадах; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Реформу місцевого самоврядування та децентралізації в Україні теж можна розглядати як фактор підвищення ефективності територіального управління шляхом сприяння соціальній активності населення на рівні окремих територій.

Реформа децентралізації закладає основу до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування

У контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні йдеться про залучення потенціалу самоорганізації населення до вирішення проблем місцевого значення. Самоорганізація громадян для вирішення їх власних проблем – ключовий момент у розумінні демократії взагалі.

Для вирішення питання щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, з урахуванням міжнародного досвіду та вітчизняних реалій, на основі впровадження процесу децентралізації в Україні пропонується розвиток селищ міського типу та сіл навколо великих міст шляхом забезпечення робочих місць для молоді, розвитку інфраструктури, запровадження державно-приватного партнерства та залучення інвестицій для реалізації перспективних інноваційних проектів, що дозволить підвищити їх конкурентоспроможність, а тим самим і фінансову спроможність об'єднаних територіальних громад.

ВИСНОВКИ

В Україні зараз активно триває реформа децентралізації — найбільш успішна в країні за останні 6 років. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або децентралізація, передбачає створення умов для формування відповідальної та ефективною місцевої влади, здатної забезпечити безпечне та комфортне середовище для людей по всій території нашої країни.

«Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади» [48].

Основними законодавчими актами, які розпочали процес децентралізації є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», а також «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка була затверджена Урядом 1 квітня 2014 року.

Основними цілями децентралізації в Україні є:

- отримання мешканцями громад якісних та найближче до місця проживання комунальних, соціальних та адміністративних послуг;
- надання об'єднаним громадам у вільне розпорядження ресурси – землю, комунальну власність;
- наділення громад можливістю встановлення місцевих податків і зборів;
- стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць;

- наділення громад можливостями для об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів для покращення якості послуг і удосконалення інфраструктури;
- посилення впливу громади на прийняття рішень, формування бюджету та планування розвитку на місцевому рівні.

Незважаючи на врахування досвіду інших країн світу щодо децентралізації, це поняття й досі залишається незрозумілим для більшості українців, адже впровадження такої системи за кордоном обумовлене історичним досвідом з урахуванням специфіки становлення та розвитку конкретної держави, тому запозичення певної моделі не гарантує досягнення успіху під час її впровадження в Україні. Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні.

Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральної державної влади органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити громади власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – відповідає за законність.

Основними проблемами децентралізації влади в Україні є:

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення та виїзд молоді за кордон, знелюднення сільських територій та концентрація людей працездатного віку у велих містах);
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади задля сталого розвитку громади;
- закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції, що призводить до зниження

ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Основними шляхами удосконалення механізмів децентралізації влади в сучасній Україні є:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення.

Необхідними кроками для завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мають стати:

- закріплення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – наразі сформовано 136 районів та 1469 територіальних громади);

- передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким переліком повноважень;

- забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами, в тому числі через участь громад у розподілі загальнодержавних податків;

- ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв - інституту префектів з координаційними і контрольно-наглядовими, а не виконавчими функціями.

Повноцінне самоврядування повинно бути забезпечене на всіх рівнях. Без цього не можливо ефективно продовжувати процес децентралізації, розпочати наступний етап реформ, забезпечити створення виконавчих комітетів, уникнути дублювання повноважень влади в регіонах, ввести інститут контролю за законністю прийняття рішень, який зараз називають префектурами.

Уряду нашої країни впродовж 2020-2021 років необхідно прийняти ряд важливих законів для подальшого розвитку законодавчої бази:

- ✓ Зокрема, потрібно внести зміни в Конституцію і закріпити статус об'єднаної територіальної громади (ОТГ), привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узгодити їхні функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникнувши дублювання.

- ✓ Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» №3651-д від 17.11.2020р. має підписати Президент. Закон забезпечить правонаступництво органів місцевого самоврядування та не допустить паралізування їх діяльності після місцевих виборів, що відбулися на новій територіальній основі.

- ✓ Верховній Раді України підтримати оновлення закону «Про місцеве самоврядування». Загалом законопроект має привести українське законодавство у відповідність до вимог «Європейської хартії місцевого самоврядування». Щоправда, поки це не стосується обласних і районних рад, виконавчі функції яких і надалі покладатимуть на місцеві державні адміністрації, доки не будуть внесені відповідні зміни до Конституції.

- ✓ Ухвалити Законопроект про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні

№4298 від 30.10.2020р. «Цей законопроект в рамках чинної Конституції структурує повноваження місцевих держадміністрацій. Передбачається, що місцеві адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення відповідних змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних та районних рад» [37].

Головними умовами успіху реалізації реформи децентралізації влади в Україні є:

- Наявність політичної волі керівників держави. Влада повинна розуміти, що реформа викликає великий опір, який їй доведеться долати;
- Наявність знань експертів, які повинні розуміти ключові питання реформи децентралізації, визначити що робити і як;
- Найважливішою умовою є підтримка реформ громадянським суспільством, що надає їм легітимності. Без такої підтримки реформа не зможе бути успішною. Необхідна істотна підтримка та професіоналізм з боку ЗМІ, соціальних мереж;
- Наявність кваліфікованих кадрів на всіх рівнях влади, які розуміючи сенс і необхідність реформи системи місцевого самоврядування, зможуть завершити реформу в стислі строки.

Таким чином, продовження запровадження механізмів децентралізації влади в Україні має стати фактором стабілізації соціально-економічної ситуації в країні, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Головні завдання реформування системи місцевого самоврядування та децентралізації влади полягають у посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку системи місцевого самоврядування, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Сьогодні децентралізована Україна показала себе досить стабільною демократичною системою, яка здатна оперативно реагувати на такі несподівані і глобальні виклики, як пандемія коронавірусу, і робити це більш ефективно, ніж вертикаль виконавчої влади.

Ця реформа — не процес заради процесу. Децентралізація — це механізм для зростання громад і регіонів. Тому завершення децентралізації має відбуватися із зростанням уваги держави до регіональної політики. Децентралізація та адекватна регіональна політика, яка розвиває міста і села, надає людям наснаги та можливості для покращення свого добробуту у своїй громаді, творить згуртованість держави та українського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
2. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.
3. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 Електронний ресурс, Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card>
4. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. - 2007. - 269 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування /ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 Електронний ресурс, Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. С. 170. Електронний ресурс, Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
7. В. А. Величко Децентрализация власти: международный опыт Електронний ресурс, Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf
8. Мамонова В. В. Розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: проблеми реформування. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя: КПУ, 2014.

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. № 333-р Електронний ресурс, Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

10. О. Врублевський, проект DESPRO. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Електронний ресурс, Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8751>

11. Сидоренко С. Досвід адмінреформи для України: як звільнити більшість мерів, не зруйнувавши державу. / С. Сидоренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/23/7073972/>

12. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні /Н.В. БІБІК, Г.М. ШАПОВАЛ <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>

13. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 3. – 128 с.

14. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. 13груд.018р. м.Дніпро /за загал. ред. Л.Л. Прокопенка.- Д.:ДРІДУ НАДУ, 2018.-316с.

15. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи [Текст] : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. — 148 с. — ISBN 978-617-644-048-2.

16. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. Том 8: Публічне врядування / [наук.-ред. колегія: В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін.] – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

17. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>.

18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

19. Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 02.09.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.

20. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

21. Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів: інформаційний лист Державна фіскальна служба України № 722/5/99-99-19-01-01-16 від 16.01.2015 р. [Електронний ресурс] // Державна фіскальна служба України. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-zmini-2015/informatsiya/63482.html>.

22. Постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки [Електронний ресурс] Режим доступу:<https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

23. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. Наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с.

[Електронний ресурс] Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf

24. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>

25. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації / Р. Р. Білик // Бізнес Інформ. – 2015. – № 9.

26. Денисов К. В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека / К. В. Денисов // Бізне Інформ. – 2015. – № 12

27. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

28. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

29. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

30. Портал української мови та культури «Словник.UA» [Електронний ресурс] //Режим доступу : <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC%D0%B8>

31. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf.

32. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

33. П'ять кроків для проведення реформи [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/5_steps.

34. Умовна структура виконавчих органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/discussion/item/id/1273>.

35. Ярошенко І. В. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади / І. В. Ярошенко, І. Б. Семигуліна // Бізнес Інформ. – 2015. – № 12.

36. Дорожня карта реформ 2019-2023 рр. / Упорядник Богдан Яцун. – Київ, 2018. – 74 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/DKR-RPR-2019-2023.pdf>

37. Основні зміни у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12850>

38. Справжня децентралізація здійсниться лише тоді, коли місцева влада отримує максимум можливостей для розвитку територій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12937>

39. Законопроект про місцеві державні адміністрації №4298 територій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12911>

40. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи [Текст] : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. — 148 с. — ISBN 978-617-644-048-2.

41. Наукова робота «Децентралізація влади в Україні як механізм розвитку громад» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://oblrada-pl.gov.ua/uploads/lstud/2017/07.pdf>

42. Наукова робота «УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/f3ff1f5ee54cc42f4ae711f5de552598.pdf>

43. Дорожня карта реформ 2019-2023 рр. / Упорядник Богдан Яцун. – Київ, 2018. – 74 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/DKR-RPR-2019-2023.pdf>

44. Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 19 червня 2018 року. – Житомир : ЖНАЕУ, 2018. – 495 с.

45. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях І.П. Бегей. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/191/191-Article-Text-191-1-10-20160416>. Pdf

46. Реформа децентралізації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

47. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко. // Аспекти публічного управління. – 2015. – №4. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.

I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR 2015_4_14

48. Інтерв'ю А.Ткачука, директора з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, члена Ради Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ для видання “Місьцеве самоврядування”. [Електронний ресурс] –

Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/anatoliy-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprosty-2021-y/>

49. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info>.

50. Децентралізація. Стратегія змінюється? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/detsentralizatsiia-stratehiia-zminiuiet-sia/>

51. Механізми взаємодії суспільства та влади : підручник / кол. авт.: Михненко А.М. (кер. авт. кол.), Кравченко С.О., Мартиненко В.Ф. та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 210 с.

52. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : КНТЕУ, 2014. 403 с.

53. Система публічного управління у умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія/ Л. Л. Приходченко, С. Є. Сахатко, Л. І. Надолішній та інші – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. – 331 с.

54. Реформа децентралізації і адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/uspishna-detsentralizatsiia-vysiacha-reforma-derzhupravlinnia-i-nekonstytutsiyna-kryza-eksperty-prodovzhyly-obhovorennia-reform/>

55. Цейтнот децентралізації. Що не так з адміністративною реформою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/tseytnot-detsentralizatsii-shcho-ne-tak-z-administratyvnoi-reformoiu/>

56. Інтернет-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>

57. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] /Б. М. Данилишин // Контракти UA. – 2014. – 17.10. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>

58. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ.– К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

59. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft fu.r Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект "Реформа управління на сході України", 2017. 202 с.

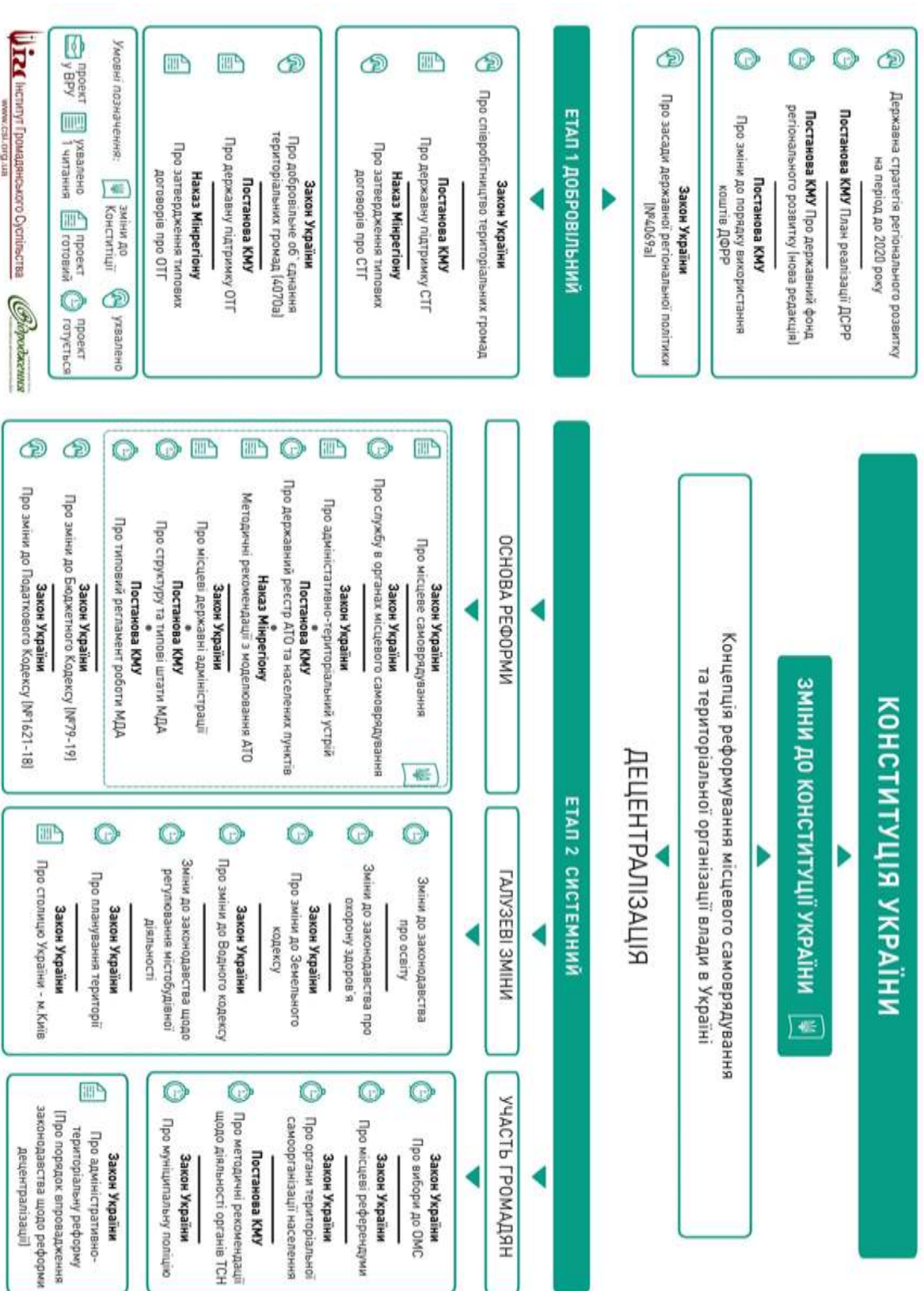
60. Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

61. Агломерації, міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. 2017. 136 с. URL: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiyi-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlya-ukrayiny-analitychna-zapyska/>

62. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г. В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

ДОДАТКИ

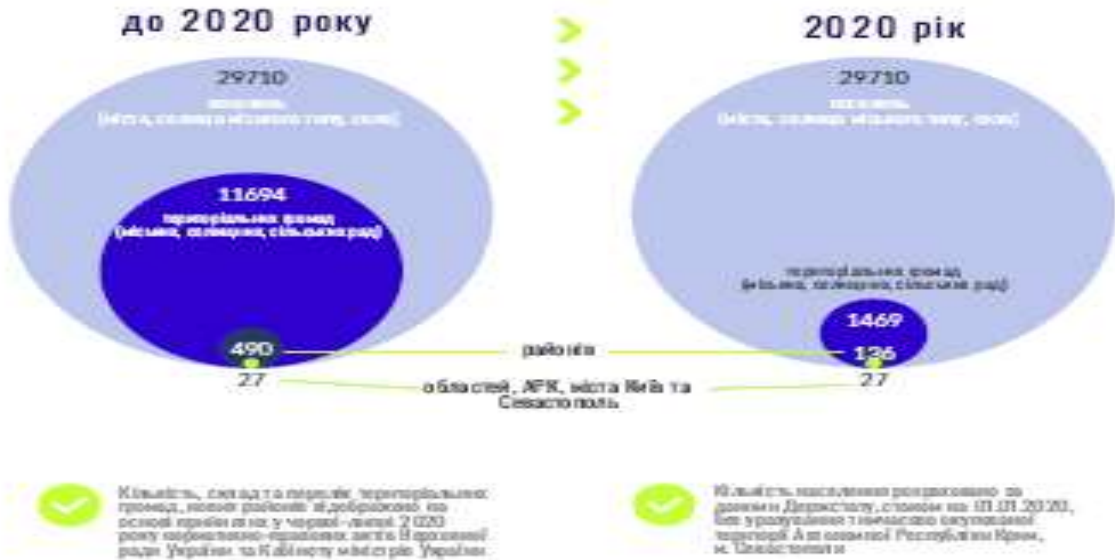
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади України



Динаміка формування об'єднаних територіальних громад



Трансформація адміністративно-територіального устрою України



Україна новий адміністративно-територіальний устрій

136 районів (у т.ч. 17 знаходяться на тимчасово окупованих територіях України)

1 469 територіальних громад (у т.ч. 31 територія, на якій знаходиться на тимчасово окупованих територіях України, без урахування міст із спеціальним статусом: Києва та Севастополя)

застосовують адміністративні центри та територій територіальних громад АРК Крим буде виключено із діючої

Нові райони утворено Постановою Верховної Ради України від 07.07.2020 №807-IX

Адміністративні центри та територій територіальних громад кожної області затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 02.06.2020 № 707-р



603,7 тис. км. кв. - площа території України

29 710 населених пунктів

41 902,4 тис. осіб - населення України*

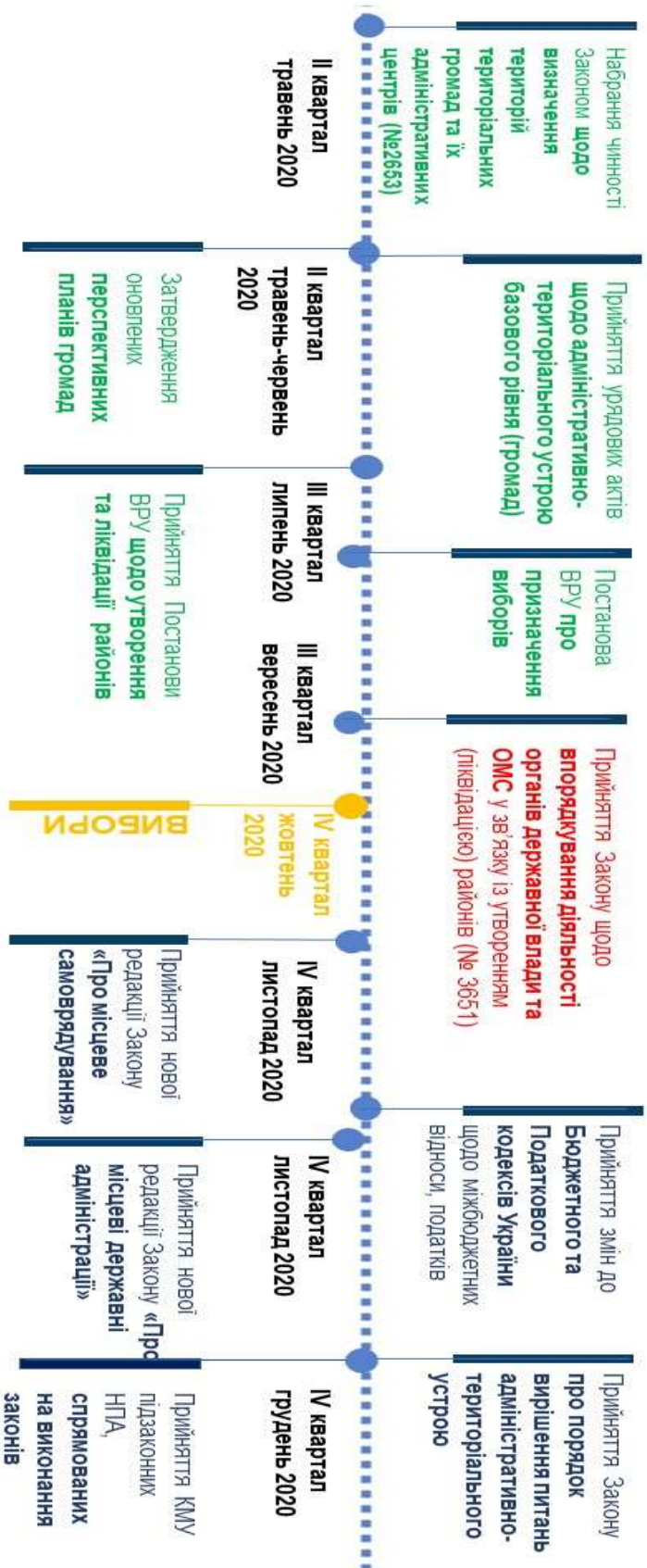
* за даними Держстату, станом на 01.01.2020. Без урахування тимчасово окупованої території АРК Автономної Республіки Крим, м. Севастополь



Міністерство розвитку громад та територій України

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН РЕФОРМИ

Узгоджено з Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України



Календарний план реформи децентралізації

Зміни до закону «Про місцеве самоврядування»

1
2
3

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЕКТ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ
ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У ВЕРСІЇ СТАНОМ НА 30.09.2020



Приведення українського законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, крім обласних і районних рад до прийняття змін до Конституції

Визначення однакових підходів до обсягу повноважень місцевих рад: усі громади отримують рівні можливості

Розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування

Закріплення умов та гарантій передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню


ОСНОВНІ ЗМІНИ

РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВПЕРШЕ В УКРАЇНІ




Виключна компетенція держави!


Визначено сфери, у яких ОМС заборонено приймати рішення: оборона України, державна безпека і захист державного кордону, ядерна та радіаційна безпека, державний фінансовий аудит, митна справа, оподаткування тощо



Передача повноважень ОМС тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належної фінансової забезпеченості




ОМС може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови його передачі, зокрема обов'язкових консультацій з всеукраїнськими асоціаціями. Перед передачею повноважень - обов'язкові консультації зі всеукраїнськими асоціаціями ОМС



Забороняється:


- наділяти ОМС повноваженнями посеред поточного бюджетного періоду
- змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на 3 роки

КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



ВПЕРШЕ В УКРАЇНІ

Громади отримують право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесених до компетенції держави або ОМС інших рівнів. Визначається перелік власних повноважень, які виконуються ОМС у обов'язковому порядку: житлово-комунальні послуги, благоустрій тощо



Повноваження районних та обласних рад визначаються виключно законами та розмежовуються між собою - усуваються підстави для конфлікту компетенцій між ними




Делеговані повноваження визначаються тільки у галузевих законах.




Вводиться Єдиний реєстр повноважень. Для стабілізації відносин та навчання усіх зацікавлених осіб працювати за новими правилами передбачається перехідний період строком на 1 рік

ОРГАНІЗАЦІЙНА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



- Рада самостійно визначає свою структуру, держава не може втручатися у цю компетенцію.
- Колегіальний орган - виконком - не утворюється. Діяльність виконавчих органів координує голова громади




Рада громади не може приймати на себе виконавські функції та підмінити утворені нею виконавчі органи. Усі делеговані повноваження реалізуються ОМС через їхні виконавчі органи


УЧАСТЬ ЖИТЕЛІВ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ



Брати участь у вирішенні питань місцевого значення (крім місцевих виборів та референдумів) можуть усі, хто проживає у громаді або володіє нерухомістю, сплачує податки на цій території



Розширено права дітей та молоді на право участі у місцевому та регіональному житті



Децентралізація