

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

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

**ДИПЛОМНА РОБОТА  
(ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА)**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах  
публічного управління»

**Тема: «Реалізація концепцій децентралізації влади в областях»**

Виконавець: студентка групи МУ-201м Заскалета Анна Євгеніївна

студент, група, П.І.Б.

Керівник: Доктор наук з державного управління, професор кафедри  
публічного управління та адміністрування, професор Жовнірчик Ярослав  
Федорович

науковий ступінь, вчене звання, П.І.Б.

Консультанти з окремих розділів

пояснювальної записки: \_\_\_\_\_

підпис, П.І.Б.

Нормоконтролер \_\_\_\_\_

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально–науковий інститут неперервної освіти  
Кафедра публічного управління та адміністрування  
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ЗАВДАННЯ**

**на виконання дипломної роботи**

**Заскалети Анни Євгенівни**

(прізвище, ім'я, по батькові випускника в родовому відмінку)

1. Тема роботи: «Реалізація концепцій децентралізації влади в областях» затверджена наказом ректора від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р. № \_\_\_\_.
2. Термін виконання роботи: з 6.10.2020 р. по 8.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо дослідження реалізації концепцій децентралізації в областях
- 4.Зміст пояснювальної записки: аналітичний огляд літературних джерел з тематики реалізація концепцій децентралізації влади в областях.
5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу:  
103 с., 114 літературних джерел

6. Календарний план–графік

№ з\п	Завдання	Термін виконання	Підпис керівника
1	Вибрати тему дипломної роботи	06.10.2020	
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	08.10.2020	

3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	12.10.2020	
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	20.10.2020	
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	03.11.2020	
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	18.11.2020	
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	07.12.2020	
8	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	25.11.2020	
9	Отримати відгук керівника та рецензію	8.12.2020	
10	Підготувати доповідь на захист	12.12.2020	

#### 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
СУТНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ  СИСТЕМНІСТЬ ДІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	Жовнірчик Я.Ф.	20.10.2020	
	Жовнірчик Я.Ф.	03.11.2020	
	Жовнірчик Я.Ф.	18.11.2020	

8. Дата видачі завдання: 20.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ Жовнірчик Я.Ф.

(підпис керівника) (П.І.Б.)

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Заскалета А.Є.

(підпис випускника) (П.І.Б.)

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	10
1.1. Поняття децентралізації та її необхідність для України.....	10
1.2. Нормативно-правове регулювання процесу децентралізації .....	22
1.3. Аналіз стану децентралізації в Україні.....	33
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	42
2.1. Об'єднання територіальних громад як основа процесу децентралізації..	42
2.2. Функціонування та розвиток об'єднання територіальних громад: вітчизняний та світовий досвід.....	49
2.3. Проблемні питання діяльності об'єднання територіальних громад .....	59
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	68
3.1. Економічний розвиток та співробітництво на регіональному рівні .....	68
3.2. Соціальний розвиток територій в умовах децентралізації .....	76
3.3. Шляхи реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації .....	85
ВИСНОВКИ.....	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	97

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Зміни, що відбуваються на сучасному етапі розвитку України, явно свідчать про нахил в сторону демократизації суспільного життя і всього державного будівництва. У державному будівництві це виражається через державну владу, точніше, через процес її децентралізації. Аналіз феномена децентралізації крізь призму суміжних або споріднених понять, пов'язаних з розмежуванням державної влади, показав, що більшість з розглянутих понять, а саме деконцентрація, деволуція, передача влади і повноважень, делегування влади і повноважень, відносяться до форм децентралізації і ці названі форми децентралізації характеризують розосередження державної влади і в горизонтальному, і у вертикальному зрізах.

При цьому необхідно зазначити, що тільки грамотне і комплексне поєднання і використання різних форм децентралізації в процесі публічного управління дозволить зробити його дійсно ефективним, оперативним, раціональним і, отже, демократичним.

Децентралізація діяльності органів місцевого самоврядування вже вийшла за межі звичайного бажання покращити публічне управління та стала гострою необхідністю й передумовою виходу з кризи України. Адже децентралізація влади є ключовою основою механізму реалізації принципу народного суверенітету та однією з найбільш результативних форм розвитку демократії, що за збереження єдності держави та її інститутів дає змогу розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб і суспільних інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, та зменшити витрати держави й платників податків на утримання державного апарату.

У демократичних країнах, незалежно від форми правління, місцеве самоврядування є найважливішим елементом системи публічного

управління. Адже десь 90% усіх питань взаємовідносин між громадянами та владою належать органам місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування мають відповідати за створення безпечного та комфортного середовища для проживання людини, тим самим звільняючи час урядовців для вирішення глобальних завдань забезпечення розвитку держави. Тому більшість реформ системи публічного управління якраз направлені на посилення спроможності місцевого самоврядування.

Проблемі децентралізації управління в науковій літературі присвячені праці як зарубіжних так і вітчизняних науковців. Ці питання досліджували: О. Амосов, К. Арановський, З. Варналія, Б. Гурне, Ж. Зіллер, І. Козюбра, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петруніна, М. Харитончук та інші. Кожний із названих науковців пропонує власне бачення проблеми децентралізації, але комплексний підхід до визначення поняття децентралізації та порядку її проведення залишається повністю не дослідженим. Питанням децентралізації влади присвячували свої праці такі провідні науковці, як: В. Борденюк, Ж. Ведель, І. Грицьак, Р. Колишко, М. Корнієнко, К. Линьов, В. Малиновський, А. Матвієнко, Н. Пігуль, Л. Сус, Ю. Тихомиров, Жовнірчик Я.Ф., Грущинська Н.М., Михненко А. М..

**Мета і задачі дослідження.** Метою магістерської роботи є дослідження процесу децентралізації в Україні.

Для досягнення поставленої мети у роботі приділяється увага вирішенню таких завдань:

- Визначення поняття децентралізації та її необхідність для України;
- Охарактеризувати нормативно-правове регулювання процесу децентралізації в Україні;
- Проведення аналізу стану децентралізації в Україні;
- Проаналізувати об'єднання територіальних громад як основу процесу децентралізації;
- Охарактеризувати функціонування та розвиток об'єднання територіальних громад: вітчизняний та світовий досвід;

- Визначити проблемні питання діяльності об'єднання територіальних громад;
- Охарактеризувати економічний розвиток та співробітництво на регіональному рівні;
- Дослідити соціальний розвиток територій в умовах децентралізації;
- Визначити шляхи реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації.

**Об'єктом дослідження** є реалізація концепцій децентралізації влади в областях

**Предметом дослідження** є відносини реалізації концепцій децентралізації влади в областях.

**Методи дослідження.** Методологічну основу магістерського дослідження становить система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, використання яких забезпечило достовірність висновків і можливість вирішення поставлених завдань та досягнення поставленої мети. У процесі дослідження використані методи системного і структурного аналізу, аналітичного порівняння, математичної формалізації, імітації моделювання, а також широко застосовані відомі методи наукового дослідження – монографічний, історичний, абстрактно-логічний, аналіз та синтез. Історичний метод використовувався для дослідження поняття «децентралізація», визначення наукових поглядів на необхідність проведення децентралізації в Україні. За допомогою методів структурно-логічного та системно-функціонального здійснено аналіз нормативно-правових актів на підставі яких здійснюється децентралізація в Україні, досліджено нормативно-правову базу, яка регулює питання децентралізації, а також використання відповідного міжнародного досвіду. Причинно-наслідковий методи використовувались при визначенні комплексу проблем проведення децентралізації, синергетичний метод дозволив обґрунтувати властивості децентралізації в Україні та в зарубіжних країнах. Окрім цього, застосовувалися також й інші наукові методи у їх



взаємозв'язку, які разом із зазначеними вище сприяли забезпеченню всебічності, повноти й об'єктивності дослідження та істинності одержаних результатів.

**Інформаційною базою дослідження** слугували офіційні статистичні дані, матеріали моніторингу показників по Україні та регіонах, законодавство України, насамперед закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також законодавство країн Європейського Союзу та нормативні документи Європейського Союзу.

**Наукова новизна одержаних результатів** в першу чергу визначається тим, що магістерська робота є першим в юридичній науці комплексним дослідженням процесу децентралізації, в якому висвітлено проблеми створення і функціонування об'єднаних територіальних громад.

**Апробація результатів магістерської роботи.** Результати наукової роботи можуть бути використані у вищих навчальних закладах для вивчення студентами певного предмету. Робота може бути використана для складання рефератів, написання наукових статей, монографій, дисертацій, підготовки доповідей на наукових конференціях, що дає змогу зробити їх набутком широкої наукової громадськості.

**Загальний обсяг магістерської роботи.** Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, що включають у себе 9 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг роботи -103 сторінки. Список використаної літератури містить 114 найменувань.

# РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

## 1.1. Поняття децентралізації та її необхідність для України

Історія різних форм децентралізації налічує більше чотириста років, розпочавши свій рух в Європі у сімнадцятому сторіччі. У даний період громадські діячі та науковці стали шукати нові форми адміністративного устрою державного управління та побудови системи зав'язків в системі публічної влади. Незважаючи на розвиток досліджень у питаннях децентралізації, до початку ХХ ст. більшість була переконана в тому, що головною моделлю державного устрою є сильна централізована держава, яка в Європі вважалась ідеальною моделлю державної організації [14, с.21].

Проте вже на початку ХХ ст. виникла ідея розділення влади, яка була викладена в папській Енцикліці 1931 року як форма проти сильноцентралізованої держави нацистського, фашистського та соціалістичного формату. Головною метою такої ідеї було запобігти у перетворенні централізованих держав в авторитарні. Після закінчення Другої Світової війни, розпочався рух до децентралізації. Сьогодні децентралізація стала своєрідною візитівкою демократичних країн Європи.

Дослідження децентралізації як за кордоном так і в Україні в основному опирається на положення історії та теорії державного управління. Дослідження проблем децентралізації знайшли своє відображення у таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: Г.В.Атаманчук, Т.Вюртенбергер, В.Б.Авер'янов, І.П.Бутко, В.І.Кампо, В.М.Вакуленко, Я.Гонціаж, В.М.Князєв, Д.Гібсон, Б.Гурне, Ж-Ф.Девемі, О.С.Ігнатенко, А.А.Коваленко, В.В.Копейчиков, Д.Кохен, Л. Кравчук, А.Крусян, В.Куйбіда, Ж. Литвак, В.І.Луговий, П.І.Надолішній, І.Ф.Надольний та багатьох інших [14, с.22].

Децентралізація це процес перерозподілу функцій, повноважень від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну так і

адміністративну сторону. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади.

За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови, який значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного словника «Словника української мови» (1970-1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації. У політології термін «децентралізація» – (від лат. *de...* – префікс, що означає заперечення, і *centralis* – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [21, с.218].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування унаслідок передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [3, с.55].

На думку Ю. Тихомирова, децентралізація, управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [96, с.82].

У дисертації Жовнірчика Я.Ф. сформульовані і обґрунтовані теоретико-методологічні засади територіальної організації місцевого самоврядування, розкриті сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації, висвітлені методологічні аспекти територіальної основи місцевого самоврядування, показані територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень, а також розглянуті наукові теорії і моделі місцевого самоврядування, які значною мірою впливають на його просторову організацію.

Проведено аналіз і оцінку територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, зокрема розкрито становлення системи місцевого самоврядування в державі та її територіально-функціональної структури, охарактеризовано місцеве самоврядування і адміністративно-територіальний устрій України, проаналізовано розвиток територіальних громад у містах, селищах і селах як основних формах просторової організації місцевого самоврядування. Значна увага приділена економічній і фінансовій основі діяльності органів місцевого самоврядування в просторовому вимірі, а також ефективності розвитку і територіальної організації місцевого самоврядування. [46, с.18-19].

Вивчаючи питання децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес є особливим способом відтворення централізації та отримує прояв протилежного її боку. Органи загальної влади нижчих щаблів управління отримують можливість самостійно і остаточно приймати рішення, що належать до їх компетенції. Н. Нижник вважає, що децентралізація характерна для сфери державного управління і це явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, це певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації.

У сучасному світі тенденція централізації соціальних систем цілком врівноважується тенденцією децентралізації, сегментації суспільства. Одне з перших в світовій науці досліджень в цій області належить А.Токвіль. Він

розрізняв два типи централізації:

- урядову (політичну);
- адміністративну.

При першому типі влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних для всіх верств суспільства інтересів (встановлення загальних законів і взаємин з іноземцями). При другому подібна ж концентрація влади відбувається для захисту інтересів окремих верств суспільства, наприклад тих чи інших дій і починань громади [99, с.22].

У XIX столітті французький юрист А. Батбі писав, що при «політичній та адміністративній централізації центр висмоктує з околиць всі інтелектуальні соки, в результаті чого над знемагаючим тілом країни піднімається буйна столиця».

У XX столітті про централізацію з тих же позицій говорив В. Жискар де Естен: «Століття централізації тиснуть на нас. Ми зобов'язані їм гіпертрофією столиці і атонією деяких провінцій, надлишковою регламентацією і відсутністю належної відповідальності на місцях. Вирішення на верху питань, які можуть бути врегульовані внизу, не узгоджується з принципом ліберальної влади».

У сучасних умовах у всіх цивілізованих країнах розвиток централістичних тенденцій породжує вимогу «прихильності» місцевої громади до суспільних інтересів. Таким чином, склався потужний механізм впливу. До нього слід віднести фінансову залежність, правове регулювання, контрольну діяльність, загальнодержавну програму делегування повноважень тощо.

Відповідно до положення деконцентрації влади сутність влади зводиться до того, щоб підкреслити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається якийсь перерозподіл влади за рівнями урядової адміністрації. Деконцентрація передбачає лише передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчестоящим. Ж. Ведель визначає деконцентрацію як «організаційний принцип, значення якого зводиться до

того, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставленим на чолі різних адміністративних кіл або різних державних служб».

У більшості демократичних держав саме місцеві органи управління безпосередньо вирішують повсякденні, найбільш важливі суспільні питання. Це обумовлює порівняно високу управлінську зацікавленість і активну участь громадян в діяльності місцевих органів влади. До того ж безпосередню участь людей в управлінні своєю громадою, селом, районом, містом, підприємством не потребує високого професіоналізму та політичної відповідальності, необхідних при управлінні справами централізованого управління в масштабі всієї держави. Все це створює сприятливі передумови для широкого втілення самоврядних засад на рівні місцевої адміністративно-територіальної організації [28].

Поряд з децентралізацією існують суміжні поняття деконцентрація та деволюція. Під деконцентрацією влади також розуміють «передачу повноважень з центру органам місцевої адміністрації». Деконцентрацією називають і «ослаблену форму централізації, що має на увазі наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально і в порядку підлеглості їх посадових осіб».

Спорідненою, але не тотожною, в даному сенсі, виступає категорія «деволюція», так як має регіональний характер і асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремих частин держави (субнаціональним одиницям) при повному збереженні суверенітету центру. При цьому розрізняють законодавчу (надання органам регіону права видавати закони) і адміністративну деволюцію (передачу органам відповідної субнаціональної одиниці права здійснювати закони і політику, що встановлюється центром, конкретизуючи її стосовно специфіки даного режиму) [29, с.26].

Зворотним боком централізації в її надмірної формі, як відомо, є патерналізм. А Токвіль писав, що «доведена до крайності централізація має

на меті послабити у людей спільний дух». Багато прихильників ліберального спрямування зійшлися в тому, що захоплення централізацією не проходить даром ні для суспільства, ні для держави. У цьому сенсі вони поділяють думку А. Токвіля про те, що «централізація хороша в випадках, коли певний етап суспільного розвитку вимагає швидкої концентрації всіх сил нації. У нормальних же умовах централізація адміністративної влади сковує творчий потенціал народу, заважає його оновленню».

Відомі також індивідуалістичні погляди на децентралізацію Б.Н. Чичеріна, який стверджував, що тільки держава в змозі керувати долею сучасних націй, а справжній лібералізм зовсім не передбачає принципу державності. Б.М. Чичерін висловлювався за децентралізацію як адміністративну, так і урядову, не заперечуючи при цьому проти делегування відомих повноважень центру місцевим представництвам, що викликало різку критику [31, с.56].

Отже, найважливіше значення місцевого управління зводиться до реалізації ідеї децентралізації влади. Поняття децентралізації пов'язано перш за все з функціями держави. На думку А.Б. Венгерова, «є питання при вирішенні яких централізація, що розуміється як монополія центру, не тільки неминуча, але й корисна справі». Але існують і протилежні позиції, згідно з якими децентралізація функцій держави об'єктивно необхідна. «Централізована управлінська діяльність повинна бути достатньою для своєчасного реагування на надзвичайні ситуації і водночас не блокувати самоврядування всередині системи в нормальних умовах».

Важливим питанням є співвідношення централізації та децентралізації. Співвідношення централізації і децентралізації влади в державі - це складна проблема. Досягти оптимального балансу, такого необхідного для управління суспільством достатньо важко з деяких об'єктивних і суб'єктивних причин. По-перше, жорсткий централізм вже спочатку, за природою своєю, покликаний істотно обмежити можливості місцевої ініціативи і творчості. Орган самоврядування, як такої, не може мати місце в строго ієрархізованій

системі управління. Це, по суті, тоталітарна і авторитарна держава, яка не дає народній організації можливість брати на себе ініціативу і відповідальність за ведення громадських і державних справ [31, с.57].

Як відомо, органи управління на місцях при адміністративно-командній системі зазнавали жорсткого зовнішнього контролю зверху, докладного інструктування бюрократичного центрального апарату (нерідко некомпетентного) і суворої регламентації діяльності. Поступово розвиваються все нові рівні керівництва, підкріплені номенклатурно сформованим апаратом і надмірно формальними процедурами. В результаті цього з'являються авторитарно керовані місцеві підсистеми, в яких влада інституціоналізована як офіційний, а не заслужений авторитет. Їм наділяються офіційно зверху, політичними і правовими актами, всі місцеві органи влади і управління та їх керівники. В результаті влада асоціюється не з народом, а з місцевою підсистемою органів і посадових осіб, її представляють в ієрархії централізованої системи.

Така система створює якусь організаційну структуру, при якій не тільки органи місцевого самоврядування, а кожен член спільноти, з обов'язку єдності співіснування, приймає на себе додаткову відповідальність за мотивацією своїх дій і актуалізації своєї поведінки, що закріплює установку на задоволення потреб і підвищення добробуту всіх або більшості жителів.

В перші роки незалежності України сильна централізація державної влади була виправданою, оскільки пріоритетними завданнями були будівництво держави, зміцнення суверенітету країни, збереження територіальної цілісності. Збереження централістичних тенденцій в даний період і в середньостроковій перспективі стримує розвиток країни, створює небезпеку стратегічного відставання навіть від найближчих сусідів. Тому на сьогоднішній день проблема децентралізації державного управління в Україні є однією з найважливіших. У зв'язку з цим, в рамках конституційних та адміністративно-правових реформ, в Україні були розмежовані



повноваження між рівнями державної влади, проводиться децентралізація функцій і повноважень державних органів, виключення окремих контрольних функцій держави [31, с.60].

Слід уточнити, що в державі здійснюється поступова децентралізація функцій центральних державних органів з поетапною передачею частини їх функцій в регіони і приватний сектор, скорочується сфера монополії і створюються умови для розвитку конкуренції в сфері надання державних послуг, впроваджується принцип «одного вікна» при обслуговуванні населення. На зміну бюрократичної залежності і ієрархічної підпорядкованості приходять принципи автономії і відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу [39, с.38].

Відповідно до стратегій розвитку, децентралізація як переосмислення і зміна ролі, відповідальності і повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності діяльності уряду. Досвід реформ в країнах Європи і СНД показує, що децентралізація відіграє важливу роль в процесах демократизації та трансформації економіки і суспільства, які вимагають правильного розуміння їх суті, продуманості і виваженості дій, оскільки торкається різні сторони життя суспільства: політичні, правові, соціальні, адміністративні, економічні та культурні.

Децентралізація сприяє підвищенню сприйнятливості органів влади до місцевих потреб і проблем. Коли відповідальність за надання послуг та забезпечення інфраструктури децентралізована, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і доходів, а також більш гнучко реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень.

Децентралізація сприяє підвищенню ефективності роботи уряду і центральних державних органів, так як звільняє їх від вирішення завдань місцевого характеру і дозволяє сконцентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни. Тут, на наш погляд, важливо врахувати той фактор, що

перерозподіл повноважень між гілками і рівнями влади обов'язково супроводжуються ослабленням механізмів та інститутів державності. Саме тому завдання збереження і зміцнення державності при одночасному зростанні впливу місцевого самоврядування передбачає науково обгрунтований аналіз природи прав місцевих колективів. В даному випадку держава відокремлює вагому частину не тільки соціальної, але і політичної організації суспільства місцевої влади, яка реалізується в формі або самоврядування, або державного управління на місцях. До речі, остання є якоюсь трансформацією самоврядування при безпосередній участі держави. Держава в особі своїх уповноважених органів виконує управлінські функції в сфері місцевої організації суспільства. Дана форма характерна для країн, що розвиваються, в тому числі пострадянських, країн [39, с.39].

Слід, на наш погляд, врахувати названі Л. Бурлакова напрямки, за якими децентралізація сприяє процесу демократизації:

1) децентралізація створює можливості для безпосередньої участі великих груп населення в питаннях управління через виборні органи або для непрямой участі - через місцеві вибори і за допомогою пильного контролю за діяльністю уряду;

2) децентралізація створює можливості для появи на низових рівнях нової еліти, яка може освоювати політичні навички та функції, необхідні в кінцевому рахунку для участі в політичному житті;

3) низові органи управління діють в певній мірі в якості противаги або стримуючої сили по відношенню до уряду країни;

4) децентралізація активізує залучення місцевих та регіональних дійових осіб в процес місцевого економічного і соціального розвитку;

5) передача повноважень місцевим органам влади допомагає уникнути перенапруги в центрі.

Тенденція меншої участі в комунальних і інших господарських справах і розширення зобов'язань доручення також відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів в державний механізм, їх пристосування до

вирішення в першу чергу завдань, що мають загальнодержавне значення. Показовим є, в даному питанні досвід зарубіжних країн, де обсяг доручених справ становить 80-90% загального обсягу справ, виконуваних місцевою владою [59, с.201].

На думку Д. Бірд, децентралізація:

- дає можливість центральному уряду сконцентрувати увагу на питаннях національного значення, тобто питаннях, які за своїм характером не можуть успішно вирішуватися іншими органами управління. Очевидно, що в ієрархічній, децентралізованій системі на кожен рівень управління можна покласти ті функції, які можуть оптимально виконуватися ними;

- сприяє більш глибокому залученню громадян до процесу управління, що одночасно сприяє навчанню громадян і викликає у громадян почуття власної гідності і відданості державній політиці і рішенням, в прийнятті яких вони внесли свою лепту;

- зміцнює загальну економіку, якщо фінансова система надає стимул органам місцевого управління для участі в місцевому економічному розвитку.

Д. Бірд також вважає, що потенціал децентралізації полягає в наданні позитивного впливу на менталітет громадян. «Моральний дух і сила громадян можуть бути істотно поліпшені в силу того, що вони самі можуть позитивно впливати на поліпшення їх власного життя».

Як зазначають сучасні українські науковці Н. Пігуль та О. Люта, демократичні зміни, що 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 самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні. На сьогодні держава взяла на себе забезпечення прийняття

всіх необхідних законів для передачі ресурсів та повноважень на місця. Держава здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України “Про добровільне об'єднання громад”. Перший крок – бюджетна децентралізація – виявився успішним.

Отже, завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури – доріг, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів тощо. Це свідчить про ефективність і незворотність децентралізації в Україні. Другий крок – децентралізація управління. Вона повинна проводитися на принципах доцільності, справедливості, відповідальності.

І взагалі, реформа децентралізації, яка відбувається останнім часом в Україні, загалом призвела до позитивних зрушень. Однак децентралізаційний поступ є нерівномірним. І це характерно не лише для відповідних макрорегіонів, але й для окремих областей і навіть районів. Здебільшого можна відзначити проблеми у реалізації цього процесу на Сході України. Про це свідчать показники результатів об'єднання територіальних громад [38, с.31].

Утім, попри такі різні показники проблеми децентралізації існують у всіх регіонах України. У більшості випадків вони є схожими, хоча іноді мають власну специфіку. Загалом на заваді об'єднанню територіальних громад стоять спротив з боку окремих зацікавлених сторін (сільських голів, представників районної влади), небажання деяких громад, що збагатилися внаслідок фінансової децентралізації, об'єднуватися, а також брак інформації та загальна недовіра громадян до реформ. Досить гостро це проявляється в Донецькій та Луганській областях, що частково спричинено окупацією частини території та перенесенням районних центрів до інших міст, психологічною напругою серед населення внаслідок збройного конфлікту тощо. Уповільнює процес процес децентралізації на сході України, зокрема, й відмінна від решти регіонів країни структура регіональної економіки. У

західній та центральній частинах України падіння великих підприємств відбулося раніше, і за останні десятиліття ці регіони встигли адаптуватися до нових умов. На сході ж переорієнтація поки ще не відбулася [38, с.32].

Не останню роль у процесах децентралізації відіграє й недосконалість законодавства. Так, незважаючи на створене широке нормативно-правове підґрунтя, наразі ще існує низка питань, які потребують врегулювання. Зокрема, законодавством не врегульовано механізм співробітництва між територіальними громадами, які знаходяться у різних адміністративно-територіальних одиницях, що перешкоджає підвищенню якості надання суспільних послуг; занадто затягуються строки прийняття рішення про співробітництво, що перешкоджає використанню фінансових ресурсів протягом одного календарного року; розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади в деяких випадках здійснено без належного аналізу та оцінки наслідків передання певних функцій на нижчі рівні тощо [76, с.87].

## 1.2. Нормативно-правове регулювання процесу децентралізації

Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найліпше обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних об'єднань, воно може якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торгівельних, культурних, освітніх та ін. Саме тому, децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн з розвинутою системою місцевого самоврядування [91, с.24].

Варто зазначити, що перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою великої кількості як розвинених держав, так і країн, що розвиваються. На наше переконання, сучасний конституційний процес в Україні в питанні реформи місцевого самоврядування має передбачати не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції України, а й концептуальне осмислення базових засад децентралізації публічної влади.

Сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів окремих територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин в аналізованій сфері.

Законодавча складова територіальної політики децентралізації управління включає багато особливостей та компонентів. Основними учасниками цього процесу виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України та безумовно громадяни, які реалізують свої права за рахунок об'єднань в територіальні громади. В нашому

досліджені необхідно приділити увагу нормативно-правовим аспектам політики децентралізації управління, акцентуючи увагу саме на реалізації територіальної політики управління [91, с.25].

Важливим нормативно-правовим актом, який регулює питання місцевого самоврядування, децентралізації, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980), яка набула чинності у 1981 р. (для України — 22 грудня 1993 р.). Конвенція визнає за місцевими і регіональними органами влади право на співпрацю поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях.

Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища. Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Натомість, демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад [97, с.20].

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися в Україні ще в 2014 р. Тоді Кабінетом Міністрів України було розроблено та прийнято основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, на підставі якої підготовлено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Саме ці два нормативні акти дали старт реформі децентралізації влади в Україні [97, с.21].

Так, за поданням Кабінету Міністрів України отримала схвалення Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документом було визначено мету, напрями, механізми та терміни переходу до ефективної системи місцевого самоврядування та територіального управління. Концепція затвердила такі основні етапи реформування:

- створення об'єднаних громад як бази для зміни адміністративно-територіального устрою України;

- формування нових районів, як центрів, на які буде покладено вирішення питань в межах їх компетенції: управління комунальною власністю, вторинною медициною, школами-інтернатами та іншими соціальними та інфраструктурними об'єктами, а основні повноваження перекласти на об'єднані громади. Так в кожній області передбачено створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць – префектур та інституту державних префектів, як контролюючого органу для територіальних громад, що забезпечать виконання законів України [8];

- обласний напрям реформування, без зміни межі областей, але зі зміною форми управління. Завершальний етап реформування полягає у формуванні багаторівневого територіального управління, яке буде здійснюватись органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою дотримання прав і свобод її громадян, ефективної організації виробництва та розміщення продуктивних сил, забезпечення інтересів різних груп населення, сприяння соціально-економічному розвитку територій [8].

Наступним кроком стало прийняття на початку 2015 р. Указу



Президента України, який затвердив програмний документ - Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020», одним із пунктів якої було проведення децентралізації влади та реформа державного управління [11].

Для реалізації положень із питань реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади, зазначених у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, необхідно було насамперед внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформулювати пакет нового законодавства. Зміни до Основного Закону України мали вирішити насамперед питання утворення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, а також надати чітке визначення такої адміністративно-територіальної одиниці, як громада.

Отже, наразі децентралізацію та реформу державного управління визнано важливим напрямом реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. Як наголошено у Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [11].

Досягнення цієї мети та заявлених результатів стане можливим за умови найповнішого впровадження засад сталого розвитку у сфері формування та здійснення державної політики з утворення спроможних територіальних громад. Цей аспект було враховано під час розробки Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. (далі — Концепція Державної цільової програми).

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців та експертів проект змін до Конституції України було розроблено й передано на широке публічне обговорення. Варто зазначити, що запропоновані зміни в системі публічного адміністрування були підтримані суспільством і високо оцінені фахівцями Венеціанської комісії - дорадчого органу Ради Європи з питань конституційного права [28].

Верховною Радою України впродовж 2014-2015 рр. були прийняті закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що дало змогу розпочати створення умов для фінансової децентралізації, яка становить основу незалежного функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих громад. Наслідком таких правових змін стало суттєве наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 192 млрд грн у 2017 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає, на кінець 2017 р. вона склала 51,2% (у 2015 р. - 45,6%) [29, с.30].

Наступним кроком є прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Прийняття й подальша реалізація норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дала змогу почати процес формування спроможного базового рівня основи місцевого самоврядування - об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ) та їх керівних органів [4].

Вже на середину 2018 р. в Україні було створено 831 ОТГ, з яких 126 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3 796 колишніх місцевих рад із чисельністю населення понад 7 млн громадян. Законом також був запроваджений інститут старост ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. На сьогодні в системі ОТГ працюють уже 777 старост, ще майже 1,8 тис. осіб виконують обов'язки старост [31, с.65].

Упродовж останніх 5 років в Україні було прийнято пакет законів

щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг (реєстрації місця проживання, видачі паспортних документів, державної реєстрації юридичних і фізичних осіб - підприємців, об'єднань громадян, реєстрації актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо).

Так, наприклад, прийняття й реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» створила ефективний механізм вирішення спільних проблем громад [5]. Наразі у системі ОТГ реалізуються вже 223 договори про співробітництво, а загалом цим механізмом скористалися 956 громад.

Важливим моментом є прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» дало змогу ОТГ отримати державну підтримку розвитку інфраструктури громад, яка за час реформи зросла в 39 разів (у грошовому вимірі з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 23 млрд грн у 2019 р.). З прийняттям закону 21 область прийняла рішення про створення агенції регіонального розвитку та центрів розвитку місцевого самоврядування [31, с.66].

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» створило правові умови для отримання нових містобудівних повноважень місцевими радами понад 100 міст, у тому числі 12 ОТГ, що загалом сприяло зростанню авторитету місцевих органів влади та збільшенню їхніх владних повноважень.

Державна політика у сфері децентралізації та реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС мають на меті один і той самий пріоритет — підвищення рівня життя населення через упровадження відповідних європейських стандартів і методів діяльності. Таке твердження ґрунтується

на низці незаперечних аргументів. Насамперед, таким засадничим аргументом є Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020», яка визначає Угоду як «інструмент і дороговказ для новітніх перетворень», а її виконання розглядається як можливість для України надалі стати повноцінним членом Європейського Союзу. Тому спрямування Стратегії — на впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід держави на провідні позиції у світі [24].

Першим із 4 стратегічних векторів поступального оптимізованого руху нашої держави визначено «вектор розвитку», який повною мірою віддзеркалює зобов'язання у рамках Угоди. При цьому слід наголосити, що «дух і буква» Угоди втілюють концепт модернізації соціально-економічного розвитку шляхом відкриття шлюзів для українсько-європейських відносин нового гатунку, заснованих на багаторівневому співробітництві у розробці та застосуванні інновацій, стимулюванні підприємницької та інвестиційної діяльності, розвитку ринку капіталу, фінансового сектору, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, енергетики, сільського господарства, українського експорту тощо.

В Україні Угода імплементується на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях за мотивованої участі населення нашої держави, насамперед завдяки отриманню ним доступу до нових робочих місць у різних галузях економічної діяльності.

Цей масштабний за обсягом домовленостей договір створює необхідні передумови і для вдосконалення регіональної політики, розвитку та усталення транскордонного співробітництва. Положення глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» свідчать, що Україна, ЄС та його держави-члени домовилися сприяти «співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування і реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій і територіальному співробітництві, при цьому

створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [24].

Стаття 447 фіксує згоду і зобов'язання України та всіх учасників Угоди з боку ЄС підтримувати та посилювати «залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва і відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства».

Власне, Угода привнесла усвідомлення парадигми регіональної політики як політики розвитку, що заохочує продуктивну економічну та інвестиційну діяльність, інновації тощо. Встановлення та нарощування економічних зв'язків і співпраці українських громад із партнерськими громадами держав — сторін Угоди забезпечуватимуть обмін знаннями та досвідом такої діяльності на рівні місцевої влади, зростання взаємної довіри і залучення зарубіжних приватних капіталовкладень / інвестицій для фінансування місцевих інфраструктурних та інших важливих проєктів. Таким чином відбуватиметься зміцнення спроможності територіальних громад, що, вочевидь, позитивно впливатиме на соціально-економічне становище в регіонах та в нашій країні в цілому і сприятиме прогресу галузей сільського господарства, транспорту, енергетики; покращенню систем охорони здоров'я, освіти, культури, туризму; розгалуженню комунікаційних мереж; ефективному функціонуванню зони вільної торгівлі тощо [39, с.36].

Європейський Союз підніс цінність парадигми належного управління до юридично оформленого права громадян на належне управління і закріпив його у статті 41 «Право на належне управління» глави V «Права громадян» Хартії ЄС. Зміст цього права полягає, зокрема, в тому, що справи кожної

особи мають вирішуватися органами влади ЄС неупереджено, чесно та в розумні строки. Концепт належного управління щодо місцевого врядування відтворений та розгорнутий у Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиці, вироблених у всьому світі [39, с.37]. Ця Стратегія визначає 12 принципів доброго демократичного врядування, а саме:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, що забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах.

2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян, щоб забезпечити чутливе реагування місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Раціональність та ефективність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів.

4. Відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння ведення суспільних справ.

5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність.

6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та потенціал, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити отримання користі від нових рішень та найкращих практик.

9. Сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь.

10. Раціональне управління фінансами, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів [42, с.51].

11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається.

12. Підзвітність, щоб забезпечити відповідальність представників та посадових осіб органів місцевої влади і можливість притягнення їх до відповідальності за їхні дії.

Наведені принципи є європейськими демократичними підвалинами децентралізації в Україні, що має набути обертів і досягти реально відчутних результатів, зокрема й унаслідок розвитку та вкорінення в Україні демократії участі (партисипативної демократії) — сучасного й популярного європейського політико-правового інституту.

Упродовж останнього десятиліття українське суспільство вже не раз продемонструвало непереборне прагнення, рішучість і здатність активно впливати на політичний порядок денний. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки визнає, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, у управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [42, с.55].

Отже, серед основних законодавчих і нормативних актів є такі: , Постанова КМ України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.»; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-18; Розпорядження КМ України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р.; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02. 2015 № 157-VIII; , Закон України «Про

внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII; , Закон України « Про внесення змін до Податково Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 № 837; інші.

Практична реалізація процесу об'єднання громад і формування спроможних територіальних громад регламентується положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою на його вимогу Методикою формування спроможних територіальних грома. Законом передбачено державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, яка надається у формі інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової допомоги [31, с.79].

Зазначені нормативно-правові акти та зміни до них сприяють створенню позитивного балансу місцевого бюджету та формуванню чіткої ієрархічної структурованості місцевих бюджетів. Законодавчі зміни є компонентом децентралізації що може диференціювати підходи так і уніфікувати, фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Нові законодавчі механізми надають можливість розширити сферу функціонування місцевих бюджетів в діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.



### 1.3. Аналіз стану децентралізації в Україні

Питанням децентралізації в Україні останні роки приділяється підвищена увага. Централізація і децентралізація є взаємодоповнювальними процесами управління соціальними системами: збільшення ступеня централізації призводить до зменшення ступеня децентралізації і навпаки. Але визначити найбільш прийнятний рівень співвідношення централізації та децентралізації окремі країни намагаються десятиліттями. Так, наприклад, в Данії пошук оптимального рівня децентралізації розпочався було у 1958 р. і продовжувався до 2007-го, коли набрав чинності новий розподіл повноважень у новій структурі і визначені були напрями подальшого удосконалення децентралізованого управління поряд зі стимулюванням інтеграційних процесів щодо укрупнення муніципалітетів. Латвія розпочала цей процес у 1990-ті рр. і завершила у 2009-му, Франція має 25-річний досвід реалізації децентралізації, Італія активно запроваджує заходи з децентралізації влади в країні з 2000 р. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і великих країн, що розвиваються, у середині 1990-х рр. здійснили кроки в напрямі децентралізації [36, с.12].

Система організації територіальної влади в Україні певною мірою успадкована з радянських часів, але, навіть з урахуванням проведених з часу здобуття незалежності змін, значно відстає від показників ефективності зарубіжних моделей та не відповідає сучасним викликам. Основними проблемами існуючого адміністративно-територіального устрою є [39, с.101]:

складна і заплутана чотирирівнева структура; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів;

велика кількість дрібних адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня;

великі відмінності між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення (найменша сільрада – 74 особи, найбільша – 10 тисяч осіб, найменший район – 5200 осіб,

найбільший – 186 тисяч осіб);

невідповідність юрисдикцій територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, прокуратури, органів місцевого самоврядування.

При цьому варто зазначити, що устрій УРСР також не був монолітним та неодноразово змінювався в залежності від потреб управління: ліквідовувались волості та повіти, створювались і ліквідовувались райони, області, сільські ради; у 1946 році було 750 районів, у 1962 – 231, у 1965 – 393, у 1990 – 490; кількість рад або дуже зростала, або різко зменшувалась [39, с.102].

В Україні ж, на першому етапі реформи розпочалося розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, посилення фінансової стабільності, спроможності органів регіонального самоврядування, та підвищення відповідальності вище сказаних органів, перед суспільством. На сьогоднішній день вже проведено більшість елементів реформи, реалізовано механізми добровільного об'єднання територіальних громад, створені можливості для активної співпраці між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, розпочато реформу бюджету на місцях. Варто виділити завдання, які потрібно вирішити на даному етапі, а саме, упорядкування системи надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування, розробка великого спектру засобів об'єднання центрів та відповідно регіонів, зокрема формування чітких цілей, стратегій, тактик, програм, щодо планів регіонального розвитку.

Сьогодні, реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання місцевих громад, та контролю за діяльністю даних громад ініціативними групами, суспільством [42, с.44]. Це здійснюється, через те, що досить висока кількість ресурсів у таких громадах буде надалі витрачатися на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних потреб суспільства, різних проектів місцевого самоврядування коштів буде

недостатньо. І навіть якщо органи регіонального самоврядування, будуть додаткові інвестиції, тобто додаткові ресурси переважна більшість територіальних громад не забезпечить їхньої спроможності. Тому, реформа органів місцевого самоврядування, буде враховувати позитивний європейський досвід, і власний історичний, передбачає обов'язкове укрупнення територіальних громад.

Що було зроблено? Положення реформи адміністративно-територіального устрою, зразка 2014 р., були змінені у порівнянні з попередніми етапами реформи. Для того, щоб уникнути нав'язування зміни адміністративно-територіального устрою зверху, пом'якшити протидію реформі на місцях, яка була викликана низьким рівнем поінформованості із її завданнями, процедурами, спрямованістю була задіяна процедура добровільного об'єднання громад. Це означає, що об'єднання суміжних територіальних громад України відбувається винятково добровільно відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [56].

Це, загалом, прогресивне, але складне для практичного впровадження рішення мало на меті широкого інформування населення із завданнями та наслідками реформи, пошук та опора у просуванні реформи на місцеву ініціативу, підтримку формування дієвих команд формування та управління новими одиницями адміністративно-територіального устрою – ОТГ. Критична маса груп активного населення, яке долучилось ініціювання, обговорення, формування ОТГ, з часом входила до складу нових депутатських корпусів та виконкомів мали демонструвати практичні переваги об'єднання територіальних громад, стати базою підтримки реформи у протистоянні із агентами активного спротиву реформи, якими, досить часто, стали районні державні адміністрації, політичні сили, місцевий конформізм населення та місцевих еліт [57].

Вивільнення ініціативи населення на місцях, як чинника розвитку територіальних громад, стало вагомим інструментом спроби позбавлення

десятиліть її скоювання радянським політичним режимом. Між тим ряд експертів та фахівців місцевого самоврядування критично сприйняла цей підхід, як такий, який затягнув у часі реалізацію реформи, потребував жорсткого правового та юридичного контролю за формуванням спроможних ОТГ, який зрештою не запрацював належним чином.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зокрема, передбачає підтримку держави об'єднанню територій громад шляхом розробки перспективних планів формування територій громад регіонів України. Розробниками планів призначено обласні державні адміністрації. Плани – це бачення держави із формування нової оптимальної адміністративно-територіальної структури, яка передбачає утворення оптимальної кількості ОТГ, враховуючи урядову методику та їх експертне обґрунтування. Так, як основною метою реформи децентралізації в Україні є створення спроможних об'єднаних територіальних громад, тому вкрай важливим є питання їх ресурсного потенціалу [64, с.87].

Процес формування ОТГ в Україні проходить досить динамічно. Згідно статистичних даних вже на кінець 2016 року було зареєстровано 336 ОТГ, які об'єднали 1747 громад, на кінець 2018 року їх чисельність ОТГ зросла до 876 (з них у 69 – призначено перші вибори), а кількість громад, що об'єдналась за період 2017-2018 рр. зросла на в 2,3 рази. Починаючи з 2019 року кількість зросла у 4,2 рази. Нині на території об'єднаних територіальних громад проживає 11 млн осіб, що становить 30,5% від загальної кількості населення України (станом на 31.12.2019 р.). Загальна площа об'єднаних територіальних громад займає близько 300,1 тис. кв. км, тобто 40,1 % від загальної площі України [75].

На протязі 2019 р. спостерігалася суттєва активізація процесів децентралізації. Утворилися 223 ОТГ, натомість у 2018 р. - лише 141. Станом на 10 січня 2020 р. в країні було створено 1029 об'єднаних територіальних громад, у які об'єдналися 4698 громад з населенням 11,7 млн осіб. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 %

території країни. Також у 2019 р. значно активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли вже понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад. Понад громад приєдналися до 44 міст обласного значення за спрощеною процедурою [75].

Найбільш динамічними показниками реформи в 2019 р., за даними моніторингу децентралізації, були:

- співробітництво громад, зокрема, на початок 2019 р. громади уклали 296 договорів про співпрацю, а на початок 2020-го - 530 договорів (кількість договорів про співробітництво збільшилася майже вдвічі);

- створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Так, на початок 2019 р. створено 775 ЦНАП, на початок 2020 р. - 806 таких центрів. Більшість із нових центрів відкрито саме в об'єднаних громадах;

- позитивна динаміка окремих показників щодо фінансової децентралізації порівняно з показниками 2019 р.; зокрема, на 14 % зросли власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, на 23,4 % - доходи загального фонду місцевих бюджетів на одного жителя, на 40,4 % - видатки на будівництво та регіональний розвиток на одного жителя.

Потрібно констатувати, що в 2019 р. не вдалося остаточно подолати негативні тенденції: майже 10 % території залишалося без проєктних громад; в ОТГ проживало лише 33 % від загальної чисельності населення; 6263 (близько 60 %) територіальних громад залишалося необ'єднаними; середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну протягом 2019 р., становила 4,3 (у 2015 р. - 5,1); тільки 26 районів із 490 наявних було повністю покрито ОТГ; налічувалося 75 районів, де не було створено жодної ОТГ; близько 30 % ОТГ мало чисельність менше 5 тис. осіб [75].

Важливо, що в Україні, станом на 12 червня 2020 року вже створено 1470 об'єднаних територіальних громади, до яких увійшли більше 5000 територіальних громад. Це становить понад 49% територіальних громад від загальної кількості тергромад базового рівня. Ще 5419 дрібних тергромад

залишаються необ'єднаними. А отже, «білих плям» на карті України ще багато. Є області, території яких охоплені перспективними планами на 100% - це Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька області. У Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях перспективними планами охоплено близько 90 % території. Тобто є хоча би бачення на рівні регіону того, хто з ким має об'єднатися для того, щоб там сформувалась спроможна громада. А от в Одеській області лише 36% території охоплено перспективним планом, у Київській - 54%, Вінницькій - 76%, Черкаській - майже 75%. Такі перспективні плани не в повній мірі враховують методика формування спроможних громад [80].

Поряд із цим об'єднані територіальні громади мають стати спроможними. Для цього урядом зроблений акцент на порядку розроблення перспективних планів та формуванні спроможних громад. Зміни до Методики формування спроможних територіальних громад дають можливість більш комплексно оцінити рівень спроможності діючих і проектних ОТГ. Разом з тим, ці зміни не впливають на їхню конфігурацію в перспективних планах. В оновленій Методиці встановлені критерії, які дають можливість оцінити рівень спроможності громади. Рівень спроможності визначається за сумою вказаних вище критеріїв: — низький рівень спроможності — від 1,5 до 2,1; — середній рівень спроможності — від 2,2 до 3,8; — високий рівень спроможності — від 3,9 [80].

Рівень спроможності громад визначається при розробленні чи внесенні змін до перспективних планів. Водночас кількість громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 % від загальної кількості спроможних громад області. Наразі Уряд України визнав спроможними більше 100 територіальних громад. Також відтепер при формуванні спроможних територіальних громад мають братися до уваги ще й оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

На початок 2019 р. громади уклали 296 договорів про співпрацю, а на початок 2020 р. — 530 договорів. 775 ЦНАП створено на початок 2019 р. та 806 ЦНАП — на початок 2020 р. Більшість з нових центрів відкрито саме в об'єднаних громадах. Отже, сама ідея децентралізації є цілком зрозумілою і логічною, але її виконання недосконале і незавершене. Незважаючи на те, що кількість ОТГ стрімко зростає, більшість з них все одно отримують базову дотацію з держбюджету. Тому основною їх проблемою залишається фінансова самостійність [80].

За показниками формування спроможних громад у регіонах п'ятірка регіонів - лідерів реформи та аутсайдерів змінилася несуттєво. На початку 2020 р. рейтинг областей із формування спроможних громад очолювали Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області (порівняно з початком 2019 р. замість Волинської до першої п'ятірки увійшла Дніпропетровська область). На початок 2020 р. рейтинговий список областей щодо формування спроможних громад завершували Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області. Перелік областей, у яких на початок 2020 р. були затверджені перспективні плани, поповнився Закарпатською областю.

Досвід роботи та успішні практики ОТГ, що вже працюють, є умовами для активізації реформи із широким залученням жителів, громадських організацій та представників місцевого бізнесу. Саме побудова ефективних комунікацій та співпраця органів місцевого самоврядування із жителями та бізнесом створюють умови для сталого розвитку територій, збільшення надходження податків до місцевих бюджетів [79, с.42].

Аналіз першого етапу реформи децентралізації в Україні у частині формування ОТГ надає можливість зробити висновок про те, що пріоритет у розумінні спроможності ОТГ належить спроможності здійснювати повноваження щодо надання публічних послуг жителям громад на належному рівні.

На другому етапі реформи децентралізації, який розпочався в 2019 р.,

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-IX [93, с.24].

Протягом 2015-2019 рр. перспективні плани ОТГ областей розроблялися обласними державними адміністраціями, схвалювалися відповідними обласними радами і затверджувалися Кабінетом Міністрів України. Надалі формування ОТГ відбувається виключно за відповідними перспективними планами. Те, що існувала обґрунтована потреба значного підвищення темпів формування ОТГ, не скасувало перелічених вище ризиків, які асоціюються із використанням адміністративних стимулів у цьому процесі, насамперед у поліетнічних регіонах. Актуальною стала політизація процесу пришвидшеного формування ОТГ напередодні чергових місцевих виборів, які припадають на жовтень 2020 р.

Противагою завданням прискореного об'єднання громад є спротив цьому процесові, який у певних прошарках населення й нині є досить відчутним та нерідко експлуатується в передвиборчих політичних протистояннях. Суб'єктами такого спротиву подекуди є й районні державні адміністрації та районні ради. Адже з моменту створення ОТГ їхні роль та економічний, організаційний і, найголовніше, політичний вплив на ситуацію в районі практично втрачаються. Прийняття 17 липня 2020 р. Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» (№ 809-IX) та очікуване в подальшому скорочення чисельності працівників райдержадміністрацій створює ризики для рядових працівників, які в переважній більшості не підтримували реформи та не змогли знайти свого місця в управлінській еліті новостворених ОТГ. Зі свого боку, керівники ОТГ



не мають бажання брати на роботу фахівців, які не змогли адаптуватися та почати працювати по-новому в системі, де головною фігурою має стати житель ОТГ, а філософією управління - формування системи надання високоякісних послуг, розбудованої для підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування.

Не винятком є і протидія з боку керівників органів місцевого самоврядування та жителів територій, де ще не створено ОТГ, через побоювання втрати внаслідок реформи суб'єктності громад цих територій та розмивання відповідних еліт. Подібна ситуація складалася під час примусового об'єднання вже об'єднаних територіальних громад відповідно до прогнозних показників їх теоретичної спроможності. Це викликає спротив з боку керівників, депутатів та жителів створених ОТГ, які пройшли шлях добровільності, створили через проведення перших виборів свої органи управління та взяли на себе відповідальність за життя громади (навіть якщо на цьому етапі реформи вони не відповідають нововизначеним критеріям спроможності) [98, с.3].

## **РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **2.1. Об'єднання територіальних громад як основа процесу децентралізації**

Територіальна громада як соціальна спільнота створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними, екологічними інтересами; як суб'єкт місцевого самоврядування здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем та нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як базова ланка адміністративно-територіального устрою, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території [106, с.54].

Необхідність дослідження територіальних громад з позицій підвищення можливостей їх розвитку та реалізації ресурсного потенціалу пов'язана з проведенням в Україні, як і в багатьох країнах Європи, реформи децентралізації та підвищенням ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток їх територій. Об'єднані територіальні громади в Україні мають тепер усі повноваження щоб функціонувати як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій. Економічні та соціальні інтереси територіальних громад реалізуються через регулювання господарчих процесів у межах власних повноважень. Територіальні громади слід досліджувати не лише як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, але і як об'єкти регулювання в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного).

Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які загалом

збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування [9]:

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);

- планування, програмування розвитку адміністративно територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);

- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси)

- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;

- управління комунальним майном, що належить територіальні громаді;

- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);

- управління мережею закладів соціальної сфери (утворення, реорганізація, ліквідація);

- інвестиційна функція (залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території);

- інформаційна функція.

Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [106, с.55].

Реформа децентралізації дала поштовх до формування шляхом збільшення територіальних громад дієздатного найбільш наближеного до

громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання територіальних громад дало змогу новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости. Збільшення та об'єднання громад здійснюється шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям [106, с.56].

З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним з "вузьких" місць реформи децентралізації є відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні, і усе більшої актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій. Якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також забезпечення безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин, то стає очевидним оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг (адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо). Ці функції мають бути

притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси. В той самий час, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами, а друге – повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням.

Реальне розширення повноважень органів місцевого самоврядування створює нову проблему, пов'язану із розподілом владних повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Як згадувалося вище, для місцевих же органів виконавчої влади головною функцією має стати забезпечення безпеки громадян у самих різних сферах, починаючи від сфери оборони, цивільного захисту населення, забезпечення законності і правопорядку, санітарної, продовольчої безпеки, захисту економічної конкуренції, тощо. Відтак місцеві органи виконавчої влади в найближчому майбутньому можна розглядати як координаційні центри для територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також як органи контролю за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування [42, с.70].

При цьому остання функція в контексті реформи децентралізації влади набуває надзвичайно важливого значення. На сьогодні в Україні не існує органу, який би здійснював нагляд за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування. Раніше цю функцію здійснювала прокуратура, але після її реформування, функція загального нагляду була вилучена із переліку функцій прокуратури, але потреба у такому виді нагляду залишилася. Разом з тим, розширення повноважень органів місцевого самоврядування разом із збільшенням фінансової основи місцевого

самоврядування в умовах дефіциту достатньо кваліфікованих кадрів і за відсутності механізму ефективного контролю викликають суттєві ризики порушення законів з боку органів місцевого самоврядування.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику [42, с.71].

Як свого часу більшість країн Європи, Україна повинна пройти шлях укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня для можливості стимулювання їх саморозвитку. Для цього планується створення трьохрівневої системи адміністративного устрою, яка включатиме 27 регіонів, межі яких співпадатимуть з межами існуючих сьогодні областей, 120-150 районів (на даний час - 490 районів) та 1500-1800 громад замість 11,5 тис. сільських, селищних та міських рад, які діяли в Україні [64, с.89].

Головним каменем спотикання, який гальмував процес адміністративно - територіальної реформи в попередні роки була і залишається проблема утворення об'єднаних громад. Громади, виступаючи об'єктом реформи, повинні стати учасниками цього процесу. «Головна суть пропозицій до реформування громад базового рівня - запропонувати механізми, завдяки яким жителі майбутніх громад і місцеве самоврядування населених пунктів мають виступати як партнери влади на всіх етапах реформи, від попереднього збору інформації і моделювання адміністративно-територіальної одиниці до розробки необхідної документації і подання суб'єкту законодавчої ініціативи законопроекту про утворення громади...

Громади мають можливість чітко визначити власні інтереси і оцінити майбутній результат у конкретних інвестиційних пропозиціях, закладених в довгострокових програмах розвитку громад».

Закон “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 р. став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва [5]. Поки договори про співробітництво територіальних громад стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільних господарських об’єктів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись в зоні впливу великих міст на навколишні громади. 5 лютого 2015 р. було ухвалено закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад” і процес утворення об’єднаних громад стартував досить активно. Тільки в 2015 р. було вже утворено майже 200 ОТГ.

Перший етап реформи пройшов досить успішно. Тепер Україна переходить до етапу завершення процесів утворення об’єднаних територіальних громад та реформатування адміністративного поділу на рівні районів. Все це має бути здійснено до чергових місцевих виборів, інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління. Для завершення цього процесу не є визначальним внесення змін до Конституції України, це вирішується на рівні законів та урядових актів. Для цього потрібна політична єдність правлячої коаліції та активність громадян, оскільки реформа дає позитивні результати, але не відразу та вимагає від них власної хоча б невеликої участі – бути активним виборцем і не обирати популістів. Відзначимо, що нормативна база регіонального управління господарськими процесами є результатом діяльності складної ієрархії та взаємодії державних (регіональних) і місцевих органів, які

представляють усі гілки публічного управління та адміністрування [57]. Цю гілку становлять суб'єкти, які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи. За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.



## **2.2. Функціонування та розвиток об'єднання територіальних громад: вітчизняний та світовий досвід**

На сьогоднішній день 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. На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана [66, с.263].

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах. У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах. Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

У європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органах державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань

(національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як всі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку [67, с.20].

Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування. У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, країни Скандинавії тощо), в яких здавна існували традиції децентралізації державного управління, базова одиниця територіального управління мала розширені повноваження.

Світова практика має великий організаційний та економічний досвід формування місцевого самоврядування. Прийнято розрізняти декілька моделей місцевого самоврядування. У цілому в Європі місцеве самоврядування має дві характерні ознаки – північну та південну. Скандинавські (північні) країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи (південні) – низьким [84, с.217].

Першу групу умовно можна назвати континентальною, або французькою. Поширена вона в країнах континентальної Європи (Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Португалії і певною мірою у Греції), в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. За такої моделі органи місцевого самоврядування мають конституційний статус, але щодо надання послуг зазвичай залежать від допомоги й указівки з боку центральних агентств місцевого рівня.

Друга група системи місцевого самоврядування може бути визначена як англосаксонська. Вона поширена переважно у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін. У межах англосаксонської моделі представницькі місцеві органи формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень [84, с.272].

Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалась у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалась в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває до цього часу, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом 19 укрупнення територіальних одиниць. Наприклад, у Данії протягом 1965-1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 993 до 275, у Нідерландах (1980-1991 рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997-2000 рр.) – з 5343 до 1033, у Швеції – з 2500 до 289.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Формування цих чинників, зумовлене динамікою суспільного прогресу, призводить до відповідних змін в адміністративнотериторіальному устрої держави. Проте зазвичай вони не є надто радикальними, а самі держави досить обережно ставляться до реформ територіального устрою. Так, Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [85, с.684]. Нові комуни, згідно з указаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів.

Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тис. жителів або для їх приєднання до більших комун. Відповідні реформи територіального устрою проводилися у 1980–1990-х роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, у Бельгії в 1975 р. за ініціативи Міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596.

Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і дотепер. Швеція, як і низка інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2 тис. комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. У результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [85, с.685].

Однією з перших країн, яка в повоєнний період провела адміністративно-територіальну реформу на низовому рівні стала ФРН. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Варто зазначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерним є високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. членів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 % мешканців

громади. Однією з головних особливостей громади є те, що вони повинні бути добре заселені і бути не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо. Досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки.

По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення).

По-друге, якщо ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася згори, командно-адміністративним шляхом (як у Франції), то реформа, як правило, виявлялася невдалою і не давала очікуваного результату.

Успіх досягався за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення [85, с.686].

Франція має найбільш довгий, послідовний та ефективний досвід децентралізації. Оскільки за розмірами території Франція близька до України й має однакоvu з нашою державою унітарну форму правління, осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади саме цієї країни має важливе науковопрактичне значення для сучасної України. Крім того, у Франції раніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей. Основні принципи, на яких вибудовувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох складників процесу: масштабність змін, поступовість

змін та їх методична корекція. Державна політика Франції щодо організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини владних повноважень місцевим органам самоврядування.

У Фінляндії також було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори». Зрештою у результаті політичних дебатів перемаг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій [97, с.21]. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках:

1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.;

2) збільшення числа комун, що об'єднувалися;

3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи. Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання.

Варто відзначити, що у Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. Муніципальна рада приймає місцевий бюджет, а також встановлює місцеві податки і збори. Такі рішення не потребують додаткового погодження держави. У середньому 47% доходів місцевого бюджету – надходження від місцевих податків, 27% – додаткові доходи, 19% – державні субсидії, 4% – позики, 2% – інвестиційні доходи і 1% – інші доходи. Головне джерело місцевих доходів – податок на заробітну плату, який становить від 15 до 21% зарплатні мешканців муніципалітету.

Позитивним моментом є те, що у Фінляндії існує 262 спільні муніципальні ради, які співпрацюють з питань електро- і водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам

охопили всю країну. Ради з інших питань можуть об'єднувати лише декілька муніципалітетів, що знаходяться поряд. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами-учасниками. Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування [106, с.39].

При виборі моделі децентралізації українські реформатори, виходячи із успішного досвіду подібних реформ розвинутих країн погодились, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним при проведенні реформ в Україні. Після підписання у Варшаві 7 грудня 2014 року Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування, команда польських експертів та відомих реформаторів була задіяна в процесі децентралізації.

Польща є постсоціалістичною державою і має спільні риси з Україною в адміністративно-територіальному устрою, у демографічних показниках, формі державного устрою та формі державного управління тощо. У Польщі на початку 90-х років реформа децентралізації публічної влади стала невід'ємною складовою масштабного ринкового реформування держави, яка сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав окремих громадян, становленні громадянської та політичної свободи. Метою децентралізації було реформування системи управління на локальному рівні, підвищення рівня фінансової самостійності окремо взятого регіону та населеного пункту, зростання якості надання публічних послуг та подолання корупції [99, с.40].

Процес децентралізації публічної влади у Польщі полягав у такому:

– проведенні аналізу наявних проблем на всіх рівнях публічного управління;

– розробці та ухваленні нормативно-правових актів, які встановили чіткий алгоритм проведення реформи децентралізації публічної влади та визначили особливості реформування адміністративно-територіального устрою країни;

– ґрунтовному опрацюванні концептуальних засад реформи та їх імплементації у нормативно-правові документи, які регулюють окремі сфери життєдіяльності (освіту, медицину, транспорт, охорону навколишнього природного середовища тощо);

– передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. У процесі децентралізації публічної влади та реформуванні адміністративно-територіального устрою Польщі відбулися суттєві зміни. Вагоме значення мало створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: гміни, повіти, воєводства [109, с.37].

У процесі реформи скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Після проведення реформи у місцевих бюджетах зосереджено приблизно 40 % прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100 % податків на нерухомість. У процесі проведення децентралізації в Польщі за основу обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Важливими наслідками проведення реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно та на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Однак, результати реформи децентралізації дають підстави стверджувати, що реформа проходить не так успішно, як декларують



офіційні органи. У цій ситуації логічно здійснити порівняльний аналіз польської та української моделей децентралізації та процесу проведення реформ для виявлення чинників, що гальмують ефективне використання польського досвіду реформування в Україні.

До основних причини проблеми, необхідно віднести:

1. Недостатня відповідність польської моделі децентралізації українським реаліям.
2. Відмінність стартових умов проведення реформ в Україні і Польщі.
3. Відмінності процесу проведення реформ в Україні і Польщі.
4. Програми українсько-польської співпраці не в повній мірі орієнтовані на передачу Україні польського досвіду в сфері децентралізації.
5. Недостатнє поширення в Україні інформації щодо польського досвіду реформ [109, с.38].

У ході дослідження наших науковців були зібрані і систематизовані матеріали із українських та польських джерел, зокрема офіційних сайтів урядових структур, міжнародних фондів і програм, аналітичних матеріалів польських і українських експертів, а також проаналізовані нормативноправові акти та регламентуючі документи в сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування України та Польщі. За результатами дослідження були виявлені фактори щодо підтвердження/не підтвердження причин проблеми та можливих наслідків їх невирішення для України.

Виходячи із цих факторів були сформульовані такі ключові висновки:

- польська модель децентралізації максимально відповідає українським реаліям;
- окремі відмінності в стартових умовах і в самому процесі проведення реформ в Україні і Польщі не мають принципового значення;
- програми українсько-польської співпраці максимально орієнтовані на передачу Україні польського досвіду в сфері децентралізації, а

інформація щодо польського досвіду реформ представлена достатньо широко і доступно для різних категорій користувачів в Україні [109, с.39].

Також, на основі змісту цих факторів були означені чинники, що гальмують ефективне використання польського досвіду реформування в Україні, а саме:

принцип добровільності, покладений в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні, не дозволяє одночасно провести зміни (як це відбулось в Польщі), що призводить до затягування процесу децентралізації і викликає певне розчарування в суспільстві та посилює позиції її противників;

наявна значна кількість центрів управління реформами в центрі, які слабо взаємодіють між собою та недостатній рівень забезпечення управління на регіональному рівні – на відміну від Польщі, де діяв єдиний «штаб реформ», що різко зменшує ефективність процесу, неузгодженість реформи децентралізації та секторальних реформ;

більш складна ситуація в Україні, де одночасно стартували дві реформи – реформа адміністративно-територіального устрою та реформа місцевого самоврядування на базовому рівні (об'єднання громад) – на відміну від Польщі, де адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін відбулась у 1970 році, а реформа місцевого самоврядування гмін у 1990 році [112, с.2];

низька ефективність роботи Верховної Ради України в напрямку прийняття законодавчих актів щодо децентралізації.

### **2.3. Проблемні питання діяльності об'єднання територіальних громад**

Формування ОТГ в Україні, яке відбувається після узгодження та прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" п'ятий рік поспіль, відповідає чітко окресленій політиці децентралізації державного управління. Найголовнішою частиною цієї реформи за нинішніх умов Уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування — спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад, яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін.

Враховуючи зарубіжний досвід, за експертними оцінками, очікується, що саме створення фінансово спроможних ОТГ стане одним із головних каталізаторів економічного зростання, а відтак, реальних соціальних зрушень в Україні [114].

Розвиток ОТГ залежить від державної підтримки, тому держава повинна продовжувати напрями зростання її обсягів для місцевого і регіонального розвитку з метою запобігання ускладненням із реалізації реформи децентралізації в Україні. Водночас у подальшому слід відходити від політики суттєвої фінансової залежності ОТГ від вищих органів влади та державного бюджету, а розробляти власні стратегії та моделі розвитку регіонів, а також оптимізувати використання власних бюджетних коштів, що значно послабить тягар на державний бюджет, а самі ОТГ зробить більш самостійними і самодостатніми. При цьому основними пріоритетними напрямами їхнього розвитку є забезпечення інвестиційної привабливості, енергонезалежність, активізація підприємництва на місцевому рівні та формування сучасної соціальної інфраструктури, що забезпечить сталий

розвиток об'єднаних територіальних громад та формування ефективно діючого механізму їх підтримки [105].

Так, стримують процес розвитку ОТГ їхня недостатня інвестиційна привабливість та низька ефективність використання інвестиційних ресурсів. Прозорість надання з боку місцевих органів влади усіх адміністративних послуг створить додаткові гарантії як для внутрішніх, так і для зовнішніх інвесторів, які матимуть бажання вкладати кошти. ОТГ слід на місцевому рівні формувати розвинену інфраструктуру та створювати сприятливі умови для здійснення підприємницької діяльності.

Першочерговою проблемою, що постає перед ОТГ, є недостатній рівень кваліфікації кадрів. Це пов'язано з тим, що абсолютна більшість об'єднаних громад розташована та утворена винятково з населених пунктів, що знаходяться на сільських територіях, тоді як молоді та висококваліфіковані спеціалісти під час працевлаштування надають перевагу містам. Іншою проблемою, що спричиняє таку ситуацію, була жорстка централізація прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагала від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня. Виходячи з відсутності достатньої кількості кваліфікованих управлінців та спеціалістів, постає інша, не менш глобальна проблема – неефективне використання фінансових ресурсів [101, с.101].

Це досить наочно демонструють результати реалізації проектів, фінансування яких здійснювалося за рахунок Державної інфраструктурної субвенції об'єднаним громадам, оскільки більша половина з них спрямована на отримання миттєвої вигоди, не враховуючи інвестування на перспективу. Ще одна досить серйозна та складна у вирішенні проблема, пов'язана з фінансовими ресурсами ОТГ, – це відсутність механізму розмежування бюджетів у зв'язку з формуванням ОТГ. Відповідно до чинного законодавства сьогодні відсутній механізм врегулювання питань перерозподілу районного бюджету у зв'язку з

формуванням на його території ОТГ. Це приводить до того, що створені всередині поточного року об'єднані громади до кінця бюджетного року мають працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою.

Крім того, може виникати проблема перерозподілу офіційних трансфертів у частині медичної субвенції у зв'язку з паралельним проходженням реформи медичної сфери, запропонованої Міністерством охорони здоров'я, відповідно до якої кожна територіальна громада може самостійно обирати, з якою лікарнею вона хоче укласти договір на медичне обслуговування на-явного населення. При цьому слід відмітити, що і сама медична реформа викликає досить багато запитань, оскільки вона спрямована насамперед на зменшення фінансового тягаря з держави та перекладання відповідальності на місцеву владу. Зростання владних повноважень, покладених на ОМС, неодмінно веде до збільшення відповідальності за прийняття управлінських рішень, що стає досить проблематичним. Це пов'язано із розглянутою вище проблемою відсутністю достатньої кількості кваліфікованих кадрів [101, с.102].

Отже, розгляньмо, які проблеми виникають для жителів села у процесі добровільного об'єднання та формування власної ресурсної бази. Насамперед, організаційне забезпечення. Розвитком села, а саме великим аграрним бізнесом, в умовах децентралізації займається Міністерство аграрної політики і продовольства України. На Міністерство регіонального розвитку, будівництва й житлово-комунального господарства України покладено питання адміністративно-територіальної реформи. Міністерство фінансів України розробило нову податкову політику. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство екології України у процесі не беруть участі взагалі. Декларативна держава села підтримує, навіть прийняла Концепцію розвитку сільських територій, мета якої – диверсифікація економічної діяльності та збільшення реальних доходів від сільськогосподарської діяльності.

Проблеми, спричинені процесом урбанізації, формують виклики як для сіл та селищ, так і безпосередньо для міст. Пропонуємо розділити їх на дві підкатегорії – стереотипи та проблеми внаслідок децентралізації. Однією з найбільших небезпек, яку вбачають сільські жителі, є відчуття загрози перед процесом урбанізації, оскільки, на їхню думку, це може привести до перелому їх буденного життєстрою та закриття таких важливих, але водночас неефективних сільських клубів, медичних та освітніх закладів, що неодмінно, на їхню думку, приведе до вимирання села або селища.

Ще однією з перепон, які вони вбачають на шляху до об'єднання з великими містами, є небажання перетворитися в аграрно-сміттєвий придаток для урбанізованих міських центрів. Для міст, точніше для міських ОМС, питання об'єднання з сільськими територіями знаходиться в зовсім іншій площині, а саме: чи готові вони до значних інвестиційних вливань у розбудову соціально-економічної інфраструктури сільських населених пунктів заради отримання контролю над приміськими зонами, що надасть їм можливість у майбутньому більш ефективно розбудовувати власну інфраструктуру [93, с.26].

Ще одним із ключових стереотипів, що значно впливає на процес об'єднання міст із сільськими територіями, є екологічна ситуація. Здебільшого ОМС сіл та селищ вважають, що для міст приєднання сільських територій до свого складу розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі. Наприклад, побудувати нові звалища для захоронення твердих побутових відходів та інших небезпечних речовин, а також заводи з їх переробки. Але для сіл та селищ це може привести до виникнення справжньої екологічної катастрофи, що прискорить і без того швидке їх вимирання, а також може привести до знищення рекреаційних зон за межами міст.

Проблеми внаслідок децентралізації на перший погляд децентралізація створює всі необхідні умови для формування спроможних

адміністративно-територіальних одиниць. Але більш детальне дослідження дає змогу відзначити такі тенденції:

По-перше, фінансова децентралізація хоча й значно розширила повноваження органів місцевого самоврядування, провівши розмежування податків, але створила іншу проблему. Так, наприклад, більшість підприємців вбачають вигоду реєстрації юридичних адрес своїх підприємств у великих містах, що автоматично позбавляє маленькі населені пункти значної частини власних доходів, оскільки, відповідно до чинного законодавства, податки справляються за місцем їх юридичної реєстрації.

По-друге, медична реформа, що є частиною децентралізаційного комплексу, спрямована на оптимізацію медичних закладів. Хоча урядовці і стверджують, що оптимізація покращить цю галузь, та все ж слід розуміти, що критерії, створені для більшості лікарень, є складними для виконання, а отже, більшість із них ліквідують або переведуть до закладів первинної медичної допомоги.

По-третє, освітня реформа передбачає ліквідацію неспроможних шкіл та формування опорних. Якщо для міст така ситуація не є проблемною, то для сіл або селищ вона формує нові виклики. Так, наприклад, діти з віддалених сіл не зможуть добратися до опорної школи, якщо вийде з ладу шкільний автобус чи комунальні служби не сформують гідну інфраструктуру [93].

По-четверте, медична та освітня реформа тягнуть за собою значні зміни в трансфертній політиці держави – більш жорстке їх регулювання та контроль за ними.

Однією з проблем є неможливість спланувати діяльність через брак інформації про земельні ресурси. Сьогодні громада не володіє вичерпною інформацією про свої земельні ресурси та об'єкти, розташовані на її території. Розпорядниками цієї інформації є різні державні та приватні установи, організації та підприємства. Крім того, інформація про одні й ті

самі об'єкти, отримана з різних джерел, може відрізнятися. Отже, проаналізувавши наведені проблеми, можна зробити висновок, що перед тим як розпочати процес об'єднання в територіальні громади, потрібно забезпечити їх необхідною інформацією та ресурсами, які потрібні для уникнення цих та інших проблем.

Дається взнаки відсутність комплексного підходу щодо одночасного вирішення проблеми розвитку народногосподарського комплексу, а також управління територіями. Децентралізація переважно звелася до зміни повноважень владних органів, фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, надання системи послуг населенню. Розміщення й розвиток продуктивних сил, екологізація природокористування, демографічні проблеми територій залишилися поза увагою децентралізації. Не вирішуються питання доступу територіальних громад до земельного ресурсу (контроль за землекористуванням, розподілом і використанням земель, оптимізація агроландшафтів як основоположних проблем управління сільськими районами та територіального розвитку) [89].

Звертає на себе увагу й непропорційність переданих у комунальну власність площ до загальної площі земель об'єднаних територіальних громад по областях (всього 18,5 млн га – 33,1% території України). Якщо в середньому по Україні площа переданих у комунальну власність земель становить 387,1 тис. га, тобто 2,1% від загальної площі об'єднаних територіальних громад (аналогічні показники у Харківській, Хмельницькій, Вінницьких областях), то в Полтавській і Дніпропетровській областях ці площі удвічі більші (відповідно 4,15 і 4%). Бажано було б мати по кожній із областей схеми формування земель комунальної власності з тим, щоб цей процес був більш прогнозований, а питома вага земель територіальних громад за межами населених пунктів була свідченням зростанням їх ролі в регулюванні землекористування. У межах населених пунктів у найближчий час також слід завершити реєстрацію земельних ділянок комунальної та державної власності, передати до повноважень об'єднаних територіальних



громад ведення окремих питань управління земельнокадастровим процесом [84, с.219].

Необізнаність населення про хід децентралізації в Україні є також однією з проблем ОТГ. Більшість експертів зазначили, що мешканці все ж таки чули про реформу, але не зовсім розуміють її суті (50,1%). Разом із тим 37,2% опитаних вважають, що мешканці громади були достатньо поінформовані про реформу. Під час інформаційних зустрічей з представниками Офісу реформ, місцевими органами влади та громадськими структурами мешканці найчастіше задавали запитання, для чого потрібна ця реформа і яка вигода від об'єднання. Сільські, селищні, міські голови, вони долучались до роз'яснення суті реформи та допомагали в організації та проведенні зустрічей із населенням. Тому проти об'єднання висловлювались такі аргументи: небезпека закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрата робочих місць; всі кошти залишаються в центрі громади, а периферійні села чекає занепад; недовіра реформі та центральній владі, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

Сайти ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань щодо участі громадськості у процесах реформування і розвитку територіальної громади. Офіційні газети обласних рад та ОДА, крім Одеської і Миколаївської областей, не використовують повною мірою свій інформаційний потенціал для сприяння проведенню реформи місцевого самоврядування. Натомість, проблеми створення ОТГ та їхнього життя широко висвітлюються на сторінках інших газет районного і обласного рівня, де приділяється увага всім питанням, які аналізувалися під час реалізації проекту.

Моніторинг сайтів і ЗМІ щодо залучення громадськості до процесів об'єднання громад виявив, що спектр засобів інформування про цілі, завдання та порядок об'єднання територіальних громад розширився та поповнився такими новими ефективними формами, як: веб-конференції, «Бібліотечки реформування місцевого самоврядування», он-лайн Школа

місцевого самоврядування, засідання Громадських рад, курси лекцій, практикуми, стратегічні сесії, скайп-конференції, засідання прес-клубів. Аналіз критичних публікацій щодо реформи виявив, що більшість населення не поінформовані про процеси, які відбуваються, а це свідчить про недостатню інформаційно-роз'яснювальну роботу, у тому числі через ЗМІ та Інтернет-ресурси.

Необхідний соціально-економічний розвиток громади замінено на розвиток великого аграрного бізнесу. Важливим моментом є фінансове та майнове забезпечення. ОТГ одержує додаткові фінансові та майнові ресурси. Бюджет ОТГ є одним із видів місцевих бюджетів [82, с.45]. На відміну від бюджетів окремих сільських, селищних, міських рад, бюджет ОТГ має більші можливості, а саме: бюджети ОТГ набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста обласного значення, тобто ОТГ переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Однією з основних переваг є отримання ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб, що є основним джерелом наповнення бюджетів, який у планових показниках бюджетів склав 1 020 млн грн та становить 55 % в обсязі власних доходів місцевих бюджетів.

Розвиток соціальної інфраструктури є доволі актуальним з урахуванням рівня її занепаду на місцевому рівні. Саме наявність соціальної інфраструктури є чинником зменшення міграції населення, а також дає можливість працевлаштування безпосередньо в цій сфері або у сфері, яка обслуговує соціальну інфраструктуру. До того ж покращується довіра до органів місцевого самоврядування з боку населення, адже наявність освітніх, медичних, культурних, розважальних та спортивних закладів позитивно впливає на добробут громадян та їхній соціально-культурний розвиток, а саме це і є основною місією цієї реформи.

Формування нових одиниць адміністративно-територіального устрою України - об'єднаних територіальних громад - потребує комплексного дослідження цих процесів, їх наукового обґрунтування, що є актуальним для

багатьох наук, у тому числі й географії. Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад. Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, що розглядали ці питання, а також низький рівень державних службовців, на яких було покладено відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні [78].

## РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 3.1. Економічний розвиток та співробітництво на регіональному рівні

Незважаючи на досить широке поширення категорії „регіон” в науковому обігу, як в межах нашої країни, так і за кордоном, дискусійними залишаються питання щодо розмірів регіону, критеріїв його відмежування, тих функцій, які він виконує. Під регіоном дуже часто розуміють певну частину господарського комплексу. Нерідко під поняттям „регіон” розглядають певну адміністративно- політичну одиницю національного рівня (від лат. гедіо - країна, область, край). Іноді регіоном вважають не адміністративну територіальну одиницю планування субнаціонального рівня [76, с.40].

Вирішення проблем регіонального соціально-економічного розвитку вимагає комплексного вивчення політичної, економічної, соціальної, духовної, екологічної та природної сфер функціонування територіальної єдності людей, розвиток яких перебуває в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності. При цьому основоположною є концепція, яка представляє регіон як складну соціально-економічну систему, в якій кожний елемент виконує певні функції. Здатність побачити регіональну систему в цілому, розкрити зв'язки та взаємодії між окремими складовими елементами в їх динаміці та поєднаннях є найбільш важливою та складною вимогою до проектування економічного розвитку території [76, с.42].

Серед основних причин недієздатності місцевого самоврядування в Україні: слабкість фінансової бази; хронічний брак ресурсів для вирішення повсякденних питань місцевого, регіонального розвитку; домінування принципу “ручного управління”; суб'єктивізм, що особливо проявлявся в процесі прийняття державноуправлінських рішень на рівні громад тощо. Внаслідок хронічної нестачі фінансових та матеріальних ресурсів, розвиток місцевого самоврядування в Україні фактично зупинився на рівні

територіальних громад міст обласного значення.

За експертними оцінками, починаючи з першого півріччя 2014 р. майже 90% українських територіальних громад отримували державні дотації, у т. ч. понад 5400 місцевих бюджетів залишались дотаційними на рівні понад 70% від їх реальних потреб (витрат), а понад 480 територіальних громад утримувалися за рахунок коштів державного бюджету на 90% і вище. Ресурсна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування вкрай ускладнювала здійснення власних і делегованих повноважень, що постійно призводило до погіршення якості та доступності публічних (адміністративних, медичних, освітніх та ін.) послуг, погіршувало показники якості та безпеки проживання людини на місцях [72, с.50].

Невизначеність ресурсного забезпечення місцевих рад обмежує і повноваження місцевого самоврядування, насамперед – у площині задоволення потреб власного розвитку громад, стимулювання економічного зростання на рівні територіальних громад в Україні. Зокрема, до недавнього часу в Україні законодавчо не було унормовано право громад залишати у власному розпорядженні частину податків, зібраних на території громади; діяли обмеження щодо вирішення місцевими радами земельних питань та здійснення архітектурнобудівельного контролю на власній території; існували обмеження місцевого самоврядування щодо прийняття рішень, пов'язаних із призупиненням незаконного будівництва, планування розвитку території громади; були відсутні стимули ОМС для залучення інвесторів, розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу на певній території. Відсутність у місцевих органів влади реальних повноважень (що надаються відповідно до європейського принципу субсидіарності) та достатньої кількості ресурсів (фінансових, матеріальних, людських) для їх спрямування на потреби вирішення всіх поточних проблем призводило до повсюдного розповсюдження патерналістських очікувань регіонів щодо “центру”, перекладання відповідальності ОМС за розвиток громад та регіональний розвиток на центральні органи виконавчої влади.

Формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни - одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними із основних ознак демократії [72, с.52].

Забезпеченість фінансовими ресурсами є «ахіллесовою п'ятою» розвитку місцевих громад. Не дивно, що мінімальний розмір самостійних територіальних громад у багатьох розвинених країнах світу визначається можливістю акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для їх розвитку. Тобто громада повинна мати можливість дати виховання й освіту своїм членам. Саме відсутність фінансової спроможності територіальних громад в Україні є, на думку українського вченого В. Куйбіди, головною причиною необхідності реформи місцевого самоврядування: «тому що станом на сьогодні 80% діючих громад є дотаційними. З них - 95% - глибоко дотаційними. Третина громад має населення до 500 мешканців, ще третина - до 100 мешканців. Такі малочисельні громади реально не можуть утримувати соціальну інфраструктуру і не здатні до розвитку. У Законі про місцеве самоврядування, чітко записана норма не лише про право, але й здатність громади розвиватися. І держава зобов'язана допомогти територіальній громаді бути здатною до самоіснування та розвитку.

У разі розширення економічних повноважень місцевої влади очікується підвищення ефективності управлінських впливів у сфері реальної розбудови інфраструктури інноваційного ринку, розміщення державних замовлень на виконання інноваційних проектів і програм на конкурентних засадах, створення регіональних наукових центрів з урахуванням регіональної спеціалізації та науково-виробничих кластерів. Відтак, органам влади необхідно активно зайнятись плануванням та розвитком інфраструктури інноваційної, освітньої та науково-дослідної діяльності з метою інтелектуалізації економіки регіону [67, с.22]. Поряд з

удосконаленням інституційного забезпечення економічної безпеки регіону поступово загострюються суперечності в питаннях покращення якості політики гарантування соціальної підтримки населення.

Так, першочерговими заходами на рівні регіональної та місцевої влади має стати: покращення якості соціальної роботи шляхом забезпечення центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді кваліфікованими професійними кадрами; проведення аналізу діючих регіональних медичних програм, визначення їхньої доцільності та ефективності; забезпечення ефективного співробітництва органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, профспілок і роботодавців, громадських організацій з питань забезпечення ефективної зайнятості громадян та ведення соціально відповідального бізнесу.

Дотаційність більшості сільських бюджетів перевищує 70%, і лише на 30% вони формуються від власних доходів ОМС. У деяких країнах Європи за дотаційності понад 70% вводяться елементи прямого державного управління місцевим бюджетом. Аналіз структури доходів конкретної сільської ради на засвідчує, що офіційні трансферти з державного бюджету становили 73,2%, а частка власних надходжень – 26,8%. При цьому бюджетне фінансування, як правило, покривало лише мінімальні витрати – оплату праці працівників сільської ради, закладів освіти і культури, вартість енергоносіїв та комунальних послуг. На практиці це означає, що у селах за рахунок бюджетних коштів працюють принаймні 4 особи у складі ОМС (голова сільської ради, секретар, бухгалтер і землевпорядник) [67, с.23].

Оплата їхньої праці фактично здійснюється як для найманих працівників, а обмеженість у компетенції і фінансових можливостях значною мірою формує безініціативність та утриманство. За рахунок бюджетних коштів у фінансувалося також надання базових соціальних послуг сільському населенню (на мінімальному рівні) – з освіти, культури і охорони громадського порядку. Видатки розвитку становили невелику частку сільського бюджету (5,6%), і їх обсяг не дозволяв фінансувати вагомі

капітальні видатки, такі як ремонт доріг, будівництво і ремонт об'єктів соціальної інфраструктури села тощо.

Тому надмірна централізація не стимулювала ОМС ефективно формувати й використовувати свої фінансові ресурси; причому самоврядні структури продовжують відмежовуватися від ефективного нарощування доходів місцевих бюджетів. Адже при збільшенні податкових надходжень до сільського бюджету зменшуються обсяги офіційних трансфертів.

В контексті бюджетної децентралізації на місцевому рівні запроваджений новий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання в сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5% від їх вартості. Досвід його справляння впродовж поточного року виявився успішним: надходження становили 7,7 млрд грн або 6,4% доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів. У місцевої влади вперше з'явився реальний інтерес до локальної боротьби з нелегальним виробництвом, а також контрабандою підакцизних товарів з метою наповнення власних бюджетів. Відбулося розширення сфери оподаткування майнових податків – зменшення обсягів пільгових площ нерухомого майна, включення нежитлового (комерційного) майна до бази оподаткування та запровадження транспортного податку. Надходження податку на нерухоме майно склали 736,9 млн. грн.[57]

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати. Частка власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів збільшилась на 30%. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури). За всіма податковими надходженнями до місцевих бюджетів переважно у всіх регіонах спостерігалось стабільне виконання та перевиконання прогнозних показників. Внаслідок реалізації



реформи бюджетної децентралізації відбулась зміна структури видатків місцевих бюджетів. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів дало змогу регіонам спрямовувати кошти на благоустрій та розвиток своїх територій, у тому числі на ремонт шкіл, дитячих садків, будинків культури, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, на ремонт та будівництво доріг, на закупівлю нового медичного обладнання, на вуличне освітлення, на розвиток мережі громадського транспорту об'єднаної територіальної громади, на створення центрів надання адміністративних послуг тощо [54].

Якщо проаналізувати тенденції в регіональному розрізі за вказаний період, то від фінансової децентралізації у вигідному становищі опинилися західні регіони, в той час як промислові не отримали такого зиску. Наприклад, за вказаний період доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у Волинській, Закарпатській, Тернопільській, Львівській областях зросли майже в 3 рази, тоді як Полтавська, Дніпропетровська, Сумська, Миколаївська, Запорізька області продемонстрували дворазове зростання. Одеська область завдяки збільшенню надходження від митних платежів теж стрімко наростила фінансовий потенціал регіону. В цьому контексті варто наголосити, що західні області є лідерами в багатьох рейтингах, що мають відношення до децентралізації. І це не дивно, адже географічна наближеність до європейських держав, тісна співпраця в межах міжрегіональних і транскордонних програм тощо дозволили займатися проблемами фінансової децентралізації та місцевого самоврядування значно довше, аніж східним регіонам, яким набагато складніше проводити реформу децентралізації (яскравим прикладом можуть слугувати темпи та кількість створення ОТГ).

Підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів обумовило хоча і не значне, але зменшення кількості дотаційних місцевих

бюджетів, що теж є свідченням позитивного впливу фінансової децентралізації на процеси розвитку регіонів. Надмірна диференціація регіонів України за територіальною ознакою, розвитком інфраструктури, рівнем соціально-економічного розвитку тощо відображається на хронічній незбалансованості їхніх місцевих бюджетів. Потрібно визнати, що за останні три роки ситуація змінилася в кращу сторону, однак, за винятком трьох областей (Дніпропетровської, Київської, Одеської) та міста Києва, жоден регіон не наблизився до 50% [50].

Формування об'єднаних територіальних громад з чисельністю жителів 1-3 тис. осіб та низькою фінансовою спроможністю відбулося значною мірою в умовах «першої хвилі» об'єднання, коли утворення перших ОТГ було питанням політичного значення, і не було поставлено жодних вимог щодо їх формування. Окрім зазначеного, формування об'єднаних громад часто супроводжується проблемою спротиву об'єднанню сільських громад з міською, навколо якої вони розташовані. Незважаючи на економічну доцільність такого укрупнення, жителі сільських громад побоюються втратити важелі впливу та фінансові ресурси, які будуть закумульовані в центрі громади, яким стане місто. Відтак, формуються лише сільські ОТГ, часто навколо міста. В результаті відбувається розірвання економічних, фінансових та інших взаємозв'язків. Напрямок вирішення зазначених проблем науковці називають використанням механізму співробітництва територіальних громад. На можливість використання механізму співробітництва було звернуто увагу в результаті початку реформи місцевого самоврядування та з набуттям чинності Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, хоча цей інструмент було передбачено як форму відносин між територіальними громадами Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [50].

Співробітництво територіальних громад визначене як відносини між двома або більше територіальними громадами в особі органів місцевого

самоврядування, які мають статус юридичних осіб, наділені відповідними повноваженнями та з наявною ресурсною базою, на договірних засадах для реалізації конкретно визначених завдань.

Цілі, які ставлять перед собою органи місцевого самоврядування територіальних громад – учасників договорів про співробітництво, можуть бути різними, проте основними серед них є такі:

- забезпечення фінансових та організаційних можливостей для надання послуг, які не можуть бути реалізовані з різних причин у невеликих за розміром громадах;

- економія коштів при наданні соціальних послуг;

- поліпшення якості наданих соціальних послуг;

- забезпечення максимально ефективної політики соціально-економічного розвитку територіальної громади та формування стабільних і тісних зв'язків з громадами-сусідами [46, с.123].

Слід зауважити, що відповідно до статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами такого співробітництва виступають безпосередньо територіальні громади сіл, селищ, міст. Таким чином, органи місцевого самоврядування вищих рівнів (районні та обласні ради) такого права на законодавчому рівні позбавлені. Зважаючи на необхідність укрупнення районів в Україні як завдання наступного етапу адміністративно-територіальної реформи, таке співробітництво могло б стати ефективним «стартовим майданчиком» подальшого укрупнення районів.

### **3.2. Соціальний розвиток територій в умовах децентралізації**

Стан соціальної сфери та рівень задоволення соціальних потреб населення територіальних громад демонструють низку проблем. За часи незалежності близько 70 % об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланси міських, сільських та селищних рад. Переважна більшість видатків соціальної сфери також передано на рівень громад. Місцева влада має здійснювати фінансування об'єктів соціальної інфраструктури з місцевих бюджетів. Видатки на розвиток соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення) традиційно складають переважну частину видатків місцевих бюджетів.

Довший час, застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично були позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою через відсутність власних коштів. Об'єкти соціальної інфраструктури і сьогодні залишаються залежними від субвенцій. Крім того більшу частину видатків, що спрямовуються на утримання об'єктів соціальної інфраструктури використовують на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування [46, с.124].

Зміцнення ресурсного потенціалу територіальних громад є одним із завдань реформи децентралізації в Україні. Серед основних складових ресурсного забезпечення громад важлива роль відводиться людським ресурсам і трудовому потенціалу території, розвиток якого є наслідком політики регулювання зайнятості населення ОТГ та конкурентоспроможності місцевих ринків праці. Проблеми економічного зростання громад часто пов'язані з їх пасивністю щодо використання інструментів активізації зайнятості місцевого населення – як прямих (розроблення стратегічно-цільових документів, посилення інституційної співпраці у сфері зайнятості,

створення нових робочих місць), так і непрямих (пожвавлення середовища господарювання, налагодження моніторингу якості професійної підготовки та працевлаштування випускників закладів освіти тощо).

Найбільшим викликом на локальному рівні є обмежені можливості зайнятості. Неефективна зайнятість населення породжує багато проблем для розвитку ОТГ, основними з яких є:

- зростання безробіття та соціальної напруги внаслідок зниження економічної активності мешканців громад, у тому числі їхньої участі у вирішенні питань ОТГ, стратегічного планування розвитку, долучення до проектів;

- зниження валового виробництва і сукупної продуктивності праці в громадах через нераціональне використання людських ресурсів;

- міграція за межі ОТГ і збільшення загального демографічного навантаження на працездатне населення, адже виїжджають найактивніші члени громади, а залишаються ті, які є пасивними та незахищеними. Наслідком демографічних втрат і так званого «вимивання» людських ресурсів ОТГ є зниження можливостей капіталізації людського потенціалу і відповідно перспектив економічного зростання громад [46, с.125].

Повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад окреслено статтею 25 Закону. До таких повноважень з 1 січня 2020 року належатиме:

- 1) визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах, у тому числі із залученням надавачів соціальних послуг недержавного сектору, оприлюднення відповідних результатів;

- 2) інформування населення про перелік соціальних послуг, їх зміст і порядок надання у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я;

- 3) здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення та осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

4) забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору та/або залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору (шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо) та/або на умовах договору з уповноваженими органами;

5) затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, розроблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах;

6) забезпечення підвищення професійної компетентності / кваліфікації працівників надавачів соціальних послуг, утворених ними [49];

7) координація діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на місцевому рівні;

8) забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг та органів, установ, закладів, фізичних осіб — підприємців, які в межах своєї компетенції надають на території відповідної адміністративнотериторіальної одиниці / територіальної громади допомогу вразливим групам населення та особам/ сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, та/або здійснюють їх захист;

9) збір, аналіз та поширення відповідно до законодавства інформації щодо надання соціальних послуг, сприяння впровадженню кращого досвіду надання соціальних послуг;

10) забезпечення ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг на місцевому рівні;

11) здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості, оприлюднення відповідних результатів;

12) здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг;

13) здійснення контролю за додержанням вимог чинного законодавства;

14) забезпечення дотримання прав отримувачів соціальних послуг;

15) призначення керівників утворених ними надавачів соціальних послуг, діяльність яких фінансується за рахунок коштів відповідного бюджету/бюджетів;

16) вирішення інших питань щодо надання соціальних послуг відповідно до закону.

Слід відзначити, що законом встановлено єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. До надавачів соціальних послуг недержавного сектору належать підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, благодійні, релігійні організації, фізичні особи – підприємці та фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду відповідно до цього закону без здійснення підприємницької діяльності.

Визначено, що надавачі недержавного сектору можуть бути залучені шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо. Соціальне замовлення, з позицій законодавця, має здійснюватись шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг. Законом визначено, що соціальні послуги можуть надаватись у центрах зайнятості, закладах охорони здоров'я, освіти, культури тощо [15, с.55].

Аналізуючи децентралізацію у сфері соціальної політики, ми маємо можливість спостерігати 24 області, які в загальній сумі мають 882 ОТГ. Найбільша кількість об'єднаних територіальних громад зареєстровано в Дніпропетровській (62), Черкаській (57) та Житомирській (55) областях. Найменша – у Харківській (19), Донецькій, Кіровоградській (11) та Закарпатській (6) областях. Найбільша кількість спеціалістів у штатному

розписі виконкомів ОТГ, до повноважень яких належить здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг у Житомирській області – 200 осіб, найменша у Закарпатській – 4. Налічується 1823 старости, які здійснюють прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки, з яких найменше теж має Закарпатська область – 9 старост, проте найбільшу кількість має Житомирська область, в якій налічується – 257 старост. За даними ПФУ, створення віддалених робочих місць Пенсійним фондом для послуг у сфері пенсійного забезпечення має – 583 ОТГ, а в яких соціальні послуги надають інші комунальні установи (районні/міські), за укладеними угодами має – 621 ОТГ. Далі ми спостерігаємо, що 331 комунальна установа надає соціальні послуги, засновниками яких є ОТГ, з них найменше знову має Закарпатська область – 3, найбільше Житомирська область – 44.

За даними Держпраці виконання повноважень з контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, прийняли рішення про створення посади інспектора праці чи покладення повноважень на існуючу посаду – 399 ОТГ, в яких створено 325 посад інспектор праці ОТГ. Для захисту прав дітей у виконавчих органах міських, сільських, селищних рад ОТГ, створено 197 служб та 472 посадові особи, на яких покладено відповідні повноваження (у разі не створення Служб). Підсумовуючи вище сказане, ми бачимо, що позитивну динаміку, що до надання соціальних послуг має Житомирська, Дніпропетровська, Волинська, Київська, Сумська і Тернопільська області, проте Запорізька та Луганська мають тенденцію до зниження [29, с.36].

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість.

Органам місцевого самоврядування практично усіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських



повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах. З огляду на викладене, пропонуємо вашій увазі інформаційні матеріали, які допоможуть у вирішенні цього питання.

В Україні, незважаючи на значні проблеми пов'язані з фінансуванням освіти та існуванням низько ефективної мережі освітніх закладів, реальні спроби реформування освітньої галузі в напрямку децентралізації управління освітою були зроблені лише починаючи з 2015 року паралельно з проведенням адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації управління. На той час ситуація, що склалась в освітній галузі, була невтішною: внаслідок демографічної кризи в Україні чисельність учнів у загальноосвітніх навчальних закладах впродовж останніх десятиліть зменшилась майже у 2 рази. Бюджетні ресурси витрачалися недостатньо ефективно. До основних чинників низької ефективності бюджетного забезпечення освіти слід віднести: фінансування мережі закладів, а не освітньої послуги для конкретного учня, відсутність стимулів для підвищення кваліфікації педагогічного персоналу, низький рівень оплати праці в закладах освіти, наявність перекосів у структур бюджетних видатків в розрізі підгалузей [29, с.36].

Реформування освітньої галузі у 2015 році почалось з переведення фінансування дошкільної та позашкільної освіти (всі видатки: зарплата, комунальні послуги та енергоносії, повне утримання) за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. Законодавством передбачалось два варіанти фінансування таких закладів: 1) з районного бюджету; 2) з бюджету села, селища, міста районного значення за рахунок міжбюджетних трансфертів з районного бюджету.

Обсяг міжбюджетних трансфертів визначався районною радою. Середня освіта, починаючи з 2015 року, фінансується за рахунок освітньої субвенції, що розраховується відповідно до чисельності учнів. У формулі розрахунку освітньої субвенції використовується ряд коефіцієнтів, що

дозволяють врахувати регіональні особливості, наповнюваність класів тощо. У 2017 році відбулись зміни в напрямку посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні середньої освіти: відтак освітня субвенція тепер спрямовується лише на заробітну плату педагогічних працівників. Уряд пропонує утримувати приміщення шкіл та технічний персонал коштом місцевих бюджетів. Такі підходи характерні і для інших країн, зокрема Естонії, Росії.

Окрім того, впроваджено нові підходи до фінансування та впорядкування мережі професійно-технічних закладів. Починаючи з 2015 року була впроваджена субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів, однак уже в 2016 році вона була скасована, а повноваження на фінансування цієї сфери було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак, такий крок без проведення переднього глибокого аналізу щодо спроможності цих бюджетів забезпечити фінансування мережі закладів ПТО, без реалізації системних реформ сфери ПТО, зокрема в частині оптимізації мережі ПТЗ, спричинив системну кризу сфери ПТО [93].

Медична реформа є важливою складовою децентралізації влади. Стара модель функціонування медзакладів, особливо в селах та районах, є вкрай неефективною. Тому потребує реорганізації шляхом ухвалення відповідних рішень громадами на місцях.

У рамках реформи з децентралізації влади реалізується реформування медичної галузі. Усі комунальні заклади первинної допомоги перейшли на фінансування за принципом «гроші йдуть за пацієнтом»: вони отримують кошти за послуги, які надають пацієнтам. Дохід залежить від обсягу роботи. У закладах первинної допомоги, які долучилися до трансформації, зарплати медичних працівників зросли у два-чотири рази. Для багатьох лікарів, медсестер та медбратів «первинки» це відображається в зарплаті в понад 10, 15 і 20 тис. грн.

Календарний план реформування системи фінансування охорони здоров'я та інших ключових змін, які відбуваються в медичній галузі починаючи з 2017 року і наразі, передбачає [80]:

1. Запровадження нової моделі фінансування для первинної медичної допомоги.
2. Створення правових основ для нової системи фінансування охорони здоров'я.
3. Створення єдиного національного замовника медичних послуг.
4. Створення єдиної електронної системи обміну медичною інформацією.
5. Перегляд уніфікованих клінічних протоколів для переліку найбільш поширених медичних станів і спрощення вимог до ведення паперової звітності у медичних закладах.
6. Запровадження нової моделі фінансування медичної допомоги для вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги. Запровадження в усіх закладах, що надають стаціонарну допомогу.
7. Затвердження методики аналізу витрат (собівартості медичних послуг) закладів охорони здоров'я.
8. Створення госпітальних округів.

При дуже низькій якості медичних послуг Україна є четвертою в світі за кількістю лікарняних ліжок на душу населення (в Україні – 879 на 100 тис. населення; в країнах ЄС в середньому – 527,4 на 100 тис. населення;) та другою в європейському регіоні (після РФ) за середнім рівнем тривалості госпіталізації (В Україні – 11,8 днів, в ЄС – 8,08 днів). Україна також має більшу порівняно з середньою для ЄС кількість лікарів та медичних сестер. Водночас, більшість медичних закладів в Україні – це малопотужні та малозавантажені лікарні, які мають зношені основні фонди та застаріле технічне оснащення [80].

Реформування медичної галузі передбачає «наближення якості медичної послуги в сільській місцевості». Так, у сільських амбулаторіях уже проведено більше 2000 телемедичних консультацій. У п'яти пілотних областях телемедична послуга запрацювала в 905 амбулаторіях, у яких працює 1 тис. 400 сімейних лікарів. Лідерами цього процесу є Харківська, Кіровоградська та Полтавська області. Уже долучилися до впровадження телемедицини Луганська, Донецька, Івано-Франківська, Рівненська, Миколаївська, Київська області.

В областях здійснюють заходи щодо підтримки реформування медичної галузі. Області визначають пріоритетні кроки в цьому процесі. Так, Харківський район Харківської області став першим, де презентовано Стратегії розвитку центрів первинної медико-санітарної допомоги. Стратегії підготовлено в рамках проекту «Ефективна первинна медицина в громаді» та реалізується за програмою ЄС «Підтримка громадянського суспільства, місцевих влад та прав людини» і фінансується Європейським Союзом.

### **3.3. Шляхи реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації**

З позиції управлінського та правового аспекту проблема місцевого самоврядування є достатньо розробленою. Теоретичні пошуки в напрямі місцевого самоврядування почалися з 1990 р., коли у вітчизняній науці виокремилися погляди на інститут місцевого самоврядування. Серед українських науковців, що займаються цією проблематикою - П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний (проблеми становлення місцевого самоврядування), Н. К. Кампо (місцеве самоврядування та його особливості в Україні), О. О. Карлов (формування інституту місцевого самоврядування), М. І. Корнієнко (концептуальні проблеми місцевого самоврядування), В. С. Куйбіда (правові аспекти місцевого самоврядування), М. П. Погоріло (муніципальне право в Україні), В. Г. Пархоменко (проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х рр. ХХ ст.), М. О. Пухтинський (розвиток місцевого самоврядування в Україні) та інші вчені.

Сьогодні немає жодної країни, у якій би не відбувались дискусії, а то й боротьба між центром, регіонами та місцевими громадами. Більше того, практика свідчить, що в країнах, де досягнуто баланс між центром, регіонами та місцевими громадами, людина, її права та свободи захищені більше, держава має ефективний інструментарій публічно-владного управління, що базується насамперед на довірі до неї громадян, а самі громадяни здатні та готові до ефективної участі у вирішенні місцевих та державних завдань. Такі суспільства й держави - успішні та ефективні.

Питання реформування місцевого самоврядування ще й досі залишається проблемним у сучасній Україні [82, с.42]. Наявність повноцінного місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак правової держави. Основний акцент під час реформування системи місцевого самоврядування має бути зроблений на втіленні ідеї децентралізації. Під децентралізацією влади розуміють передання функцій і повноважень щодо

управління суспільними справами від центральних органів до органів місцевого самоврядування та територіальних органів державної влади. Принцип децентралізації передбачає надання переваги громадським ініціативам щодо питань фінансових заходів у сфері соціальної політики. Нова модель децентралізації має на меті закріпити самодостатність місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства на рівні адміністративного району публічна влада в Україні представлена трьома інституціями — районними державними адміністраціями, районними радами та місцевою (міською, селищною, сільською) радою. Збільшується роль об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що утворюються з 2015 р. відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Граничний строк об'єднання громад у законодавчих актах відсутній, що цілком логічно, зважаючи на критерій добровільності.

Найбільше питань виникає у зв'язку із запровадженням інституту префектів унаслідок скасування інституту місцевих державних адміністрацій та наділенням Президента України широкими повноваженнями щодо впливу на органи місцевого самоврядування. Дане питання є досить не простим [19, с.30].

Інститут префектів в Україні як елемент публічного управління вперше було передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 01.07.2015 р., який повністю відповідав європейським та міжнародним стандартам, урахував відповідні висновки та зауваження Венеціанської комісії. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р. подальша доля цього проекту не склалась, оскільки політичні обставини не дали Верховній Раді України прийняти відповідні зміни щодо децентралізації. Нещодавно рух у напрямку внесення змін до Конституції України активізувався, оскільки Президент України вніс до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13.12.2019

р., назва якого збігається з попереднім, але у зміст документа були внесені деякі зміни, що безпосередньо стосуються інституту префектів в Україні [19, с.31].

Законопроект внесений 13 грудня 2019 року Президентом України Володимиром Зеленським. Щодо його змісту, якості та порядку підготовки можна зробити такі висновки:

1. Законопроект загалом відповідає поставленим завданням і приводить конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади до цілей, визначених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженою Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 року. Проте посилання на цю Концепцію в пояснювальній записці до Законопроекту відсутнє.

2. Законопроект готувався закрито від суспільства, до його підготовки не були залучені провідні науковці у сфері конституційного права та експерти з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проект не був оприлюднений і представлений для обговорення громадськістю до внесення його Президентом у Верховну Раду [22].

Абсолютно правильно, відповідно до давно обговорених напрямків реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Законопроект запроваджує інститут префектів. Але при цьому недоречно виключає їх зі складу виконавчої влади. Це впливає із непотрібних змін до пункту 12 статті 92, пункту 9 статті 116, а також явно вказується в частинах 1-2 статті 118. По-перше, це не відповідає теорії та зарубіжному досвіду. За характером виконуваних повноважень, за способом призначення і з належністю до державної служби, очевидно, префекти повинні належати до виконавчої влади. Можливо, цими формулюваннями автори Законопроекту роблять спробу конституювати так звану «президентську вертикаль», як часто, абсолютно не відповідно до права, називають у нас сьогодні місцеві

державні адміністрації. У цьому контексті такі формулювання породжують загрозу надмірної узурпації влади Президентом України. Префекти повинні належати до виконавчої влади. Те що їх призначає Президент за поданням Кабінету Міністрів нічого не змінює. До прикладу, Президент так само призначає суддів за поданням Вищої ради правосуддя, але це не означає, що судді не належать до судової влади, а є якоюсь «президентською вертикаллю» [22].

Інститут префектів, який пропонується ввести в Україні, є прямою проекцією досвіду територіального управління, що склався у Франції. Оскільки саме у Франції 1802 р. вперше було запроваджено посаду префекта, яка пройшла шлях свого становлення та розвитку і зараз слугує прикладом для нашої держави. Окрім французького досвіду, для України доцільно проаналізувати здобутки сусідніх Польщі та Румунії. Так, у Франції префект – це представник держави в департаменті, який призначається указом президента, попередньо схваленим на засіданні Ради міністрів Франції. Префект репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики [23, с.2].

У Румунії префекти призначаються урядом у кожний повіт і муніципалітет Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств і відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоуправління, зупиняти їх дію. У Польщі він має назву «воєвода» і є посадовою особою, представником Ради міністрів у воєводствах Польщі, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органів урядової адміністрації на місцях, який має певні повноваження, що не віднесені до компетенції інших органів.

Попри те, підтримуючи введення префектів як європейського практикуму, зауважимо, що, на жаль, основна увага сьогоднішніх



реформаторів прикута до організації територіальних громад, їх кількості, відповідного адміністративно-територіального поділу, тобто до видимих зовнішніх атрибутів. Якісні ж моменти, внутрішньо притаманні префекту як носію реформ, людині-державнику, – її світоглядним, морально-етичним характеристикам, державотворчим, суспільнопатріотичним цінностям та інтеграційним орієнтаціям, – залишаються поза увагою науки. Складається враження, що це другорядна проблема.

Досі Верховна Рада навіть не прийняла закон України «Про префектів», за проектом якого вони діятимуть на обласному і районних рівнях. У дискусіях з цього приводу лише наголошується, що вони наглядатимуть, а не керуватимуть. Що стосується останнього, то проект закону «Про префектів» було розроблено спільно з польськими експертами-практиками реформування місцевого самоврядування [23, с.3].

Відповідно до Конституції України він визначає організацію і порядок діяльності префектів, а саме: основні напрямки та принципи діяльності, правовий статус, порядок призначення і звільнення, компетенцію, відносини з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також особливості забезпечення діяльності та відповідальності префектів. Положення цього законопроекту регулюють важливі питання забезпечення діяльності префектів, але враховуючи дату його останньої редакції, він потребує обов'язкового оновлення в ключі майбутніх змін до Основного Закону України.

Як пояснює В. Гройсман, інститут префектів покликаний забезпечити, щоб децентралізація не призвела до безконтрольності й розбалансування держави. Це абсолютна європейська практика й можливо запозичене іноземне слово, але краще для розуміння того, що це зовсім не «українське ноу-хау», як дехто намагається це подати. Тепер щодо питання, хто ж повинен призначати префектів і кому вони мають бути підпорядковані. Уточнення щодо розподілу повноважень у трикутнику «Президент – уряд – парламент» – одне з ключових

питань.

Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, у представників громадськості та багатьох народних депутатів. Тому великі очікування покладені на профільний закон про префектів, який би мав деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх наглядових повноважень та тим самим розвіяти побоювання [27, с.64].

Базовий перелік повноважень префектів у пропонованих змінах до законодавства України виглядає наступним чином:

- здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечення виконання державних програм;
- спрямовування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

В Україні конституційні норми передбачатимуть, що префект як представник виконавчої влади на території по відношенню до територіальних органів центральних органів виконавчої влади буде здійснювати лише їх координацію та нагляд за законністю прийнятих ними актів. Тобто пряме управління такими органами не передбачено. Більш того, нагляд обмежується тільки перевіркою актів територіальних органів на відповідність законам та Конституції. Але конституційні зміни передбачають також «забезпечення виконання державних програм на території», а також «інші повноваження, передбачені законом».

Розгляд шляхів реформування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні дає змогу зробити такі висновки. Реформування має відбутися як системна трансформація [27, с.66]. Некомплексний характер реформи місцевого самоврядування, вибірковість заходів, відсутність волі та імітація не лише знижуватимуть ефективність самого місцевого самоврядування, а й знищать його як суспільний інститут. Діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Але Президент Володимир Зеленський відкликав законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади та відправив його на доопрацювання.

Також у реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їхнього життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. Відповідно, під час розгляду проблеми децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення, – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні. Загалом для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади [71, с.27].

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики й передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме швидке реагування влади та пошук засобів вирішення наявних проблем.



## ВИСНОВКИ

Здійснивши дослідження процесу децентралізації, необхідно зазначити, що сучасні умови глобального світу та тенденції, під впливом яких перебуває Україна, висувають перед нею цілу низку проблем та завдань, що потребують динамічного вирішення. Одним з напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно відзначити цілий ряд об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають під час перехідного періоду.

В умовах орієнтації національної економіки на європейські стандарти розвитку гостро стала потреба в удосконаленні моделі державного управління, реформування державної влади, зміни адміністративно-територіального устрою.

Реформа децентралізації стартувала в Україні 2014 року. Її мета - концентрація основних коштів і повноважень саме на рівні громад. Реформа має покласти край пострадянській регіональній вертикалі столиця-область-район. Теперішній етап реформи децентралізації має покласти край пострадянській регіональній вертикалі.

Для України, яка знаходиться в процесі відходу від централізованої моделі управління в складних економічних умовах, особливо важливо не помилитися з напрямом трансформації державного устрою. Нині найбільш важливим напрямом проведення реформи в Україні є децентралізація (реформа місцевого самоврядування). Децентралізацією прийнято вважати передачу повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, що здійснюють за для зростання спроможності територіальних громад.

Передача владних повноважень у межах децентралізації є надзвичайно складним процесом. Він зачіпає сфери фінансів, адміністрування, контролю, регулювання, звітності й підзвітності, які є елементами взаємовідносин між різними рівнями урядування. Здійснення децентралізації на практиці відбувається нерівномірно. Незважаючи на спільні зусилля політичних й економічних чинників, що зумовлюють потребу в децентралізації, нерідко між реальним станом речей і цілями існують прогалини, причиною яких може бути як політика, так й законодавство. Тому процесу децентралізації необхідна гнучкість у його здійсненні. А це означає, що вибрані моделі децентралізації повинні враховувати усі суттєві фактори її здійснення, насамперед регіональну специфіку. Необхідним є і вивчення досвіду європейських країн та виявлення позитивних змін для нашої держави.

Найбільш болючим для центральної влади та непередбачуваним для держави в цілому буде переформатування місцевих державних адміністрацій з передачею значної частки їхніх повноважень органам місцевого самоврядування. Разом з передачею окремих функцій від інших державних органів і, відповідно, ресурсів, цей крок може суттєво збільшити частку видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, перетворивши Україну в одну з найбільш децентралізованих держав.

Одна з дилем децентралізації полягає в тому, що саме центральні державні чиновники взяли на себе ініціативу щодо децентралізації влади. Однак повноваження по передачі фінансових, адміністративних і технічних ресурсів місцевим органам влади досі не мають практичної реалізації, як немає і конкурентного середовища між ОТГ за рівнем фінансової спроможності. Дослідження фінансової децентралізації в Україні показують вирішальний вплив нестачі кваліфікованої робочої сили на успіх децентралізації, що посилюється пандемією 2020 р. Міністерства, державні структури та інші органи центральної влади залучили найкваліфікованіших технічних фахівців і найосвіченіших менеджерів для впровадження

централізованого електронного урядування, що призвело до хронічної нестачі талантів на місцевому рівні.

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є індикатором того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям. А також реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій. Зокрема, розробляти програми місцевого розвитку і фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. Децентралізація надала органам місцевого самоврядування стимул покращувати умови для місцевого бізнесу. Державний контроль втілюватиметься в інституті префектів. Префект призначається Президентом за поданням Верховної Ради. Його єдина функція — слідкувати за законністю рішень. На відміну від сьогоднішніх губернаторів, префект не вказує громадам, що робити, та не втручається в їхні справи.

Все вищезгадане говорить про необхідність подальшого детального аналізу та розробки оновленої ефективної стратегії подальшого впровадження реформи децентралізації влади в Україні. Без завершення адміністративно-територіального складника реформа не зможе бути ефективно впровадженою. Проте надмірна централізація у вирішенні цього питання може привести до нівеляції всіх попередніх здобутків децентралізації, викликати спротив населення та ускладнити впровадження решти елементів реформи. Тому більший акцент сьогодні необхідно зробити на вивченні зарубіжного досвіду в цьому питанні, покращенні інформативного складника, активізації співпраці між ОТГ і органами центральної влади в напрямку подальшого добровільного об'єднання громад і створення бази стимулюючих факторів для цього процесу.

Реформа дала поштовх для повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та в Україні в цілому. Дозволяє громадянам самостійно господарювати в регіоні, в якому вони проживають. Успішне завершення реформи надзвичайно важливе для

громадян, вона відповідає інтересам людей, місцевого самоврядування, та є в інтересах держави України.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр зі змінами і доповненнями / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-15 // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин від 28.12.2014 р. № 79- VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи від 28.12.2014 р. № 71-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71>
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
9. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. – Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text>

10. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 52/97 / Верховна Рада України. URL:  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

11. Про стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

12. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки / Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL:  
<http://minagro.gov.ua/system/files>.

13. Про префектів : Проект закону України від 16.11.2015 р. URL:  
<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>

14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. 2005. № 1. С. 21-28.

15. Борщ Г. А. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.

16. Баранов С.О. Концептуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2017. №1.С. 19-22.

17. Бондаренко А.І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи / А.І. Бондаренко. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpu/2010\\_4/doc/2/13.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2010_4/doc/2/13.pdf)

18. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Схід. – 2009. – №4 (95). – С. 19-24.

19. Боровець М. А. Інститут префекта в Україні. Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні : зб. матеріалів VII Всеукр. наук.-практ. конф., (Київ, 20 квіт. 2016 р.). Київ : Київ. ун-т права, 2016. С. 30–31.

20. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. — 2016. — № 2 (20). — С. 145—151.

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.

22. Висновок Центру політико-правових реформ на законопроект Президента України Володимира Зеленського № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». – Режим доступу: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/TSPPR\\_-Vysnovok-2598.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/TSPPR_-Vysnovok-2598.pdf)

23. Ворона П. В., Драгомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. Державне будівництво : електрон. наук. фахове вид. 2015. № 2. С. 1–13.

24. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. – Режим доступу: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf)

25. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Юрій Ганущак. — К. : Легальний статус, 2012. — 348 с.

26. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України / Юрій Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.

27. Голубова Д. В. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2016. С. 64–66.

28. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності [Електронний ресурс] / Т.І. Гладка // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення

та розвиток". — 2015. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937>

29. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 2. — С. 26— 37. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/pdf/dums\\_2015\\_2\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/pdf/dums_2015_2_5.pdf)

30. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К. : Вид-во УАДУ, 1997. С. 55-61.

31. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад: монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

32. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія».– 2012. – 128 с.

33. Децентралізація // Короткий словник політологічних термінів. URL : [politics.ellib.org.ua](http://politics.ellib.org.ua).

34. Децентралізація у цифрах. – Режим доступу: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>

35. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Х. : ХарPI УАДУ, 2002. С. 112-118.

36. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. - // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - Випуск 28, 2014. – 12-22 с.

37. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. Жаліло Я.А. Вісник соціально-економічних досліджень, № 1 (69), 2019, с.69-82

38. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А.

Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. — К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. — 210 с.

39. 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.

40. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. Н. Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. С. 16-20.

41. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. С. 111-117.

42. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2019. 115 с.

43. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Режим доступу. - <https://mof.gov.ua/storage/files.pdf>

44. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах: Том 1 Теорія державного управління [Електронний ресурс] / [наук. редкол.: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.]. — К.: НАДУ — 2011. — С. 258 - 263

45. Жаліло Я. А., Жук В. І., Снігова О. Ю. та ін. Нова регіональна політика для нової України : аналіт. доп. / За заг. ред. Я. А. Жаліла. Київ : Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. URL: <http://iser.org.ua/proekti/doslidzhennia/nova-regionalna-politika-dlia-novoyi-ukrayini>

46. Жовнірчик Я.Ф. Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій України. Актуальні проблеми держ. упр.: Зб. наук. пр. - Д. ДРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 4 (18). — С. 256-275.

47. Жовнірчик Я.Ф. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад. Управління сучасним містом.- 2004. – № 10-12(16). – С. 230-236.

48. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. Вісник Хмельницького інс-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 4 (12). – С. 353-355.

49. Жовнірчик Я.Ф. Методичні підходи до формування паспорта сільської об'єднаної територіальної громади. К.: Вид. центр НАДУ, 2018. – 80 с.

50. Жовнірчик Я.Ф. Теоретичні та методологічні основи формування ресурсного потенціалу регіонів. К.: Вид. центр НАДУ, 2014. – 76 с.

51. Застрожнікова І.В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України./ І.В. Застрожнікова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 1 (55).

52. Звіздай О. В. Місцеві бюджети в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / О.В. Звіздай // Теорія та практика державного управління. — 2016. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2016-2/doc/3/304.pdf>

53. Зозуля Є. Адміністративна реформа: польський досвід / Є. Зозуля // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень: Вісник центру. – 2000. – № 88. – С. 3–9.

54. Зубков Г. Громадна реформа: що дала децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>

55. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / [Електронний ресурс] / А.В. Кавунець, В.В. Дорох // – Режим доступу: <http://cehrin.org.ua/chringo/wpcontent/uploads/2015/11/Особливості-обєднання-територіальних-громад-вУкраїні.Кавунець-А.-та-Дорох-В..pdf>

56. Калиновський Б.В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Б.В. Калиновський // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2015. — Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015\\_2/visnyk\\_2\\_2015\\_st\\_22.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015_2/visnyk_2_2015_st_22.pdf)

57. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201-209.

58. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” // Місцеве самоврядування. 1997. № 3/4 (5). С. 37—43.

59. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретикоісторичний і порівняльно-правовий аналіз : Навч. посіб. / Камінська Н.В. — К. : КНТ, 2010. — 232 с.

60. Камінська Н.В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / Н.В. Камінська // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. — 2010. — № 4. — С. 9—20.

61. Карчевська І.О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І.О. Карчевська, О.М. Кравчук // Економічний простір. — 2010. — № 35. — С. 110—118.

62. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. Т. 1. С. 87–90.

63. Крайник О.П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О.П. Крайник // Ефективність державного управління : зб. наук. праць — Вип. 21. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 373—378.

64. Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н.А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т. — Одеса, 2010. — Вип. 39. — С. 263-268

65. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2019. № 3. С. 19–23.

66. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014-2018 : звіт / Левітас Т., Джикіч Я. SKL International/SIDA, жовтень 2019. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf>

67. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”. К., 2001. 217 с.

68. Легкоступ І.І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах / І.І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право. — 2010. — № 2. — С. 22—26.

69. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. Проблеми законності. 2020. Вип. 148, с.26-35

70. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

71. Марушевський Г. Б., Нижник О. М. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. Київ, 2017. 60 с. Режим доступу: [https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDP\\_MetRecommendation\\_v03.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDP_MetRecommendation_v03.pdf)

72. Молдован О.О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризику та можливості для економічного зростання / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко. — К. : НІСД, 2010. — 35 с.



73. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 листопада 2019 року). Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>

74. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2010. 312 с.

75. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51-52.

76. Малік М. Й. Концептуальні засади розвитку сільських територій / М. Й. Малік, В. А. Пулім. – Режим доступу : <http://baitas.lzuu.lt/~mazyllis/julram/8/156.pdf>

77. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра. економ. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра економ. наук, проф. О. П. Кириленко. – К. : УБС НБУ, 2018. – 579 с.

78. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://decentralization.gov.ua/monitoring2018\\_01\\_ua#main-info](http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info)

79. Новікова О. Основні напрями реформування та територіальної організації влади в Україні / О. Новікова // Національна академія державного управління при Президентові України Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12nooovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12nooovu.pdf)

80. Торгонська А.В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А.В. Торгонська // Право і суспільство : Зб. наук. пр. №1, Частина 2/2019. С. 42-47

81. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. канд. економ. наук : 08.00.08 / Осипенко Світлана Олександрівна. – Мелітополь, 2016. – 234 с.

82. Переверзева А.В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід. Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. 2018. Вип. 22. С. 217–220.

83. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. С. 684—688.

84. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О.П. Кириленко та ін. ; Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2019. 396 с.

85. Підсумки виконання місцевих бюджетів 806 ОТГ за січень–вересень 2019 р. та дані експертів Програми «ULEAD з Європою» та SKL International. URL: <https://openbudget.gov.ua> ; <https://decentralization.gov.ua/news/11877>

86. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка. – Режим доступу: [https://hromady.org/wp-content/uploads/2020/05\\_260520.pdf](https://hromady.org/wp-content/uploads/2020/05_260520.pdf)

87. Перші кроки для новостворених ОТГ (перші вибори в яких відбудуться 22 та 29 грудня 2019 року): Методичні рекомендації та зразки документів. – Режим доступу: <http://ck-oda.gov.ua/wp-93.pdf>

88. Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). 2015. Режим доступу: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/reformi\\_ukr\\_b\\_full.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/reformi_ukr_b_full.pdf)

89. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник НЛТУ України, 2019, т. 29, № 4, с.24-29

90. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. — 2013. — Вип. 4. — С. 324—330.

91. Самохін І. Освіта в руках громад. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://cedos.org.ua/uk/articles/detsentralizatsiia>.

92. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Міжнародний центр перспективних досліджень. Режим доступу: [http://icps.com.ua/sut-reformydetsentralizatsiyi--spromozhnist-rehionivsamostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursivvyrishuvaty-pytannya-mistsevohoznachennya/reformi\\_ukr\\_b\\_full.pdf](http://icps.com.ua/sut-reformydetsentralizatsiyi--spromozhnist-rehionivsamostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursivvyrishuvaty-pytannya-mistsevohoznachennya/reformi_ukr_b_full.pdf)

93. Савчук, Д. М. Характеристика ресурсного потенціалу громади та оцінка ефективності його використання / Д. М. Савчук // Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Том 3. – № 1. – С. 83-94.

94. Соскін О. Місьцеве самоврядування: досвід Польщі / О. Соскін // Економічний часопис –XXI. – 11.11. 2000. – С. 13-16.

95. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України // Фінансові інструменти регіонального розвитку : матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (28 жовтня 2016 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2016. С. 20—23.

96. Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 3–13

97. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22-24. – Режим доступу : [www.viche.info](http://www.viche.info)

98. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А. П. Павлюк. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

99. Тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції «Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні: реалії та перспективи». – Полтава, 2019. – 261 с.

100. Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні : виклики та пріоритети України : наук. доп. / Наук. ред. В. С. Кравців // ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 157 с.

101. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Изд-во БЕК, 1995. — С. 82-87.

102. Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України / [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Інформаційно-аналітичний ресурс «Діалог UA». — Режим доступу: [http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page 22- 57.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page%2022-57.html)

103. Ткаченко С. Проблеми розвитку територіальних громад в Україні//Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал - 2018. - №1. Режим доступу: <https://nauka-online.com/ua/publications/ekonomika/2018/1/problemyrazvitiya-territorialnyh-obshhin-v-ukraine/>

104. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. — Ужгород : ТІМРАНІ, 2015. — 216 с.

105. Хамініч С.Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С.Ю. Хамініч, В.М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. — 2011. — Вип. 5 (2). — С. 143—148. — (Серія «Економіка»).

106. Хорт І. В. Новели в системі взаємодії органів місцевого самоврядування із органів державної влади на регіональному рівні в контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий статус префекта. Тенденції та пріоритети реформування законодавства України : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 11–12 груд. 2015 р.). Херсон : Гельветика, 2015. С. 45–49.

107. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 “Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку”. К., 2000. 216 с.

108. Чернеженко, О. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. Підприємництво, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. 2018. № 6. С. 216–222.

109. Цілі сталого розвитку: Дніпро-2030. Регіональний звіт. 2018. Режим доступу: <https://bit.ly/2V1JuB0> ; Цілі сталого розвитку: Волинь. Регіональний звіт. 2018 рік. Режим доступу: <https://bit.ly/2FwIJKK>

110. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Шаповалова Н., Пресняков І. // Діалог – 15.06. 2005. – С. 2-6.

111. Якуніна О. Децентралізація: що буде далі - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://project198026.tilda.ws/page1302360.html>

112. Як не варто проводити адмінреформу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Eurointegration.com.ua/articles/2015/05/25/>

113. Державна служба статистики України. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

114. Децентралізація влади: офіційний сайт. Режим доступу: <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/>