

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему

«Особливості здійснення децентралізації влади в Україні: організаційно-правовий аспект»

на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

*Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело*

Микола УГЛОВ

(підпис)

Виконав: здобувач вищої освіти,
гр. ПУДМ-61
Микола УГЛОВ

Керівник: д.н. держ. упр., професор
Анатолій САВКОВ

Рецензент: д.н. держ. упр., доцент
Тетяна СИВАК

Київ 2023

**ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
Навчально-науковий інститут захисту інформації**

Кафедра публічного управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти «Магістр»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ Світлана ПЕТЬКУН
«23» лютого 2023 р.

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
Углова Миколи Миколайовича**

1. Тема роботи **«Особливості здійснення децентралізації влади в Україні: організаційно-правовий аспект»;**
керівник кваліфікаційної роботи – Савков Анатолій Петрович, д.н.держ.упр., професор, затверджені наказом Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій від «19» жовтня 2023 р. № 145.
2. Термін подання кваліфікаційної роботи – «02» січня 2024 р.
3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи: спеціальна теоретична і методична наукова література; наукові публікації (статті, монографії, дисертаційні дослідження) провідних вітчизняних та закордонних дослідників за темою кваліфікаційної роботи; результати науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні»; нормативно-правові документи; матеріали переддипломної практики.
4. Перелік ілюстративного матеріалу: *презентація*
5. Дата видачі завдання: «01» березня 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Структура роботи, вступ	10.04.2023 – 30.04.2023	Виконано
2.	Розділ I	01.05.2023 – 30.06.2023	Виконано
3.	Розділ II	01.07.2023 – 31.08.2023	Виконано
4.	Розділ III	01.09.2023 – 31.10.2023	Виконано
5.	Висновки, додатки	01.11.2023 – 30.11.2023	Виконано
6.	Презентація	01.12.2023 – 15.12.2023	Виконано

Здобувач вищої освіти _____

Микола УГЛОВ

Керівник
кваліфікаційної роботи _____

Анатолій САВКОВ

РЕФЕРАТ

Углов М.М. Особливості здійснення децентралізації влади в Україні: організаційно-правовий аспект: кваліф. робота на здобуття освіт. ступеня магістра; спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»; Держ. у-т інформац.-комунікац. технолог.; каф. публічного управління та адміністрування; наук. керівник А.П. Савков, д.н.держ.упр., професор. Київ, 2023. 73 с.

Метою кваліфікаційної роботи є аналіз відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України і розвинутих демократичних держав, дослідити організаційно-правову природу децентралізації влади, та на цій основі розробити пропозиції й рекомендації щодо шляхів подолання проблемних аспектів децентралізації влади в Україні.

Об'єктом дослідження є державна політика проведення реформи децентралізації в Україні.

Предмет дослідження є організаційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні.

Короткий зміст роботи. Описано сутність поняття децентралізації, систематизовано категорійно-понятійну базу дослідження; охарактеризовано зарубіжний досвід децентралізації влади на прикладі країн Європейського союзу; проаналізовано основи організаційно-правового регулювання децентралізації в Україні, також надана оцінка виконання завдань першого та другого етапів реформи децентралізації в Україні; висвітлені проблемні аспекти та виклики реформи децентралізації влади, на основі цього запропоновані шляхи подолання проблемних аспектів реформи децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація, реформа децентралізації, зарубіжний та вітчизняний досвід, етапи децентралізації, державне регулювання, організаційно – правовий аспект децентралізації, проблеми децентралізації, шляхи подолання проблем децентралізації в Україні.

ABSTRACT

Uglov M.M. Peculiarities of decentralization of power in Ukraine: organizational and legal aspect: qualification work for obtaining education master's degree; special 281 "Public management and administration"; Govt. University of Information and Communications. techNologist.; café public management and administration; of science head A.P. Savkov, Doctor of Public Administration, Professor. Kyiv, 2023. 73 p.

The purpose of the qualification work is the analysis of the relevant theoretical developments of domestic and foreign scientists, the legislation of Ukraine and developed democratic states, the study of the organizational and legal nature of the decentralization of power, and on this basis to develop proposals and recommendations on ways to overcome the problematic aspects of the decentralization of power in Ukraine.

The object of the study is the state policy of decentralization reform in Ukraine.

The subject of the study is the organizational and legal aspect of decentralization of power in Ukraine.

Summary of the work. The essence of the concept of decentralization is described, the categorical and conceptual base of the research is systematized; the foreign experience of decentralization of power is characterized on the example of a country of the European Union; the fundamentals of the organizational and legal regulation of decentralization in Ukraine were analyzed, and an assessment of the performance of the tasks of the first and second stages of the decentralization reform in Ukraine was also provided; problematic aspects and challenges of the reform of power decentralization are highlighted, on the basis of this, ways of overcoming the problematic aspects of the reform of power decentralization are proposed.

Keywords: decentralization, decentralization reform, foreign and domestic experience, stages of decentralization, state regulation, organizational and legal aspects of decentralization, problems of decentralization, ways to overcome the problems of decentralization in Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	9
1.1 Сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та права.....	9
1.2 Зарубіжний досвід децентралізації влади на прикладі країн Європейського союзу.....	17
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	27
2.1 Основи організаційно-правового регулювання децентралізації в Україні.....	27
2.2 Оцінка виконання завдань першого та другого етапів реформи децентралізації в Україні.....	34
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	44
3.1 Проблемні аспекти та виклики реформи децентралізації влади.....	44
3.2 Шляхи подолання проблемних аспектів реформи децентралізації влади.....	53
ВИСНОВКИ	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65
ДОДАТКИ	72

Актуальність роботи. Взявши курс на вступ до Європейського Союзу, наша держава визначила важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної системи органів влади, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. Децентралізація влади в рамках державної політики регіонального розвитку є однією з вирішальних реформ в Україні. Проведення цієї реформи свідчить про початок радикальних змін, намагання покращити якість життя громадян і має важливе значення для продовження галузевих реформ. Завдяки запровадженню нової системи розподілу влади між центральною та місцевою владою, Україна формує нову систему відносин між різними органами влади та новий баланс стримувань та противаг.

Попри те, що Конституція України 1996 року у свій час була визнана однією з найдемократичніших у Європі, її недоліки щодо визначення механізму публічної влади, піддаються справедливій критиці. Особливо це стосується такої важливої його складової, як місцеве самоврядування. Тому проблема децентралізації влади в Україні, як ніколи, є актуальною.

Здійснення децентралізації влади в Україні досліджували у своїх працях такі відомі науковці, як М. Баймуратов, О. Батанов, Ю.Бисага, В. Борденюк, Ю. Волошин, М. Воронов, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Б. Калиновський, А.Калінкін, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, О. Марцеляк, І. Магновський, М. Оніщук, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Серьогін, Ю. Тодика, А. Шульга, та ін. Незважаючи на важливість і глибину проведених наукових досліджень, окремі питання, які окреслені новими викликами, залишаються актуальними.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи є аналіз відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України і розвинутих демократичних держав, дослідити організаційно-правову природу децентралізації влади, та на цій основі розробити пропозиції й рекомендації щодо шляхів подолання проблемних аспектів децентралізації влади в Україні.

Для досягнення вищезазначеної мети визначенні наступні **завдання**:

- висвітлити сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та права;
- проаналізувати зарубіжний досвід децентралізації влади на прикладі країн Європейського союзу;
- окреслити основи організаційно-правового регулювання децентралізації в Україні;
- здійснити оцінку виконання завдань першого та другого етапів реформи децентралізації в Україні;
- показати проблемні аспекти та виклики реформи децентралізації влади;
- виділити шляхи подолання проблемних аспектів реформи децентралізації влади.

Об'єктом дослідження є державна політика проведення реформи децентралізації в Україні.

Предметом дослідження є організаційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження: з метою досягання поставленої мети, в роботі використано загальнонаукові методи дослідження: аналіз, синтез, дедуктивний, індуктивний, системний, порівняльний аналіз.

Інформаційною базою дослідження слугували законодавчі акти Верховної Ради України, укази Президента України, регуляторно–управлінські акти центральних органів державної влади, науковий доробок вітчизняних і зарубіжних учених та практиків, а також дані Інтернет ресурсів.

Практичне значення. Результати роботи можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері;
- основні положення та висновки роботи можуть бути застосовані для подальших досліджень реформи у сфері децентралізації державної влади;
- навчальному процесі;
- матеріали роботи знайдуть застосування при підготовці підручників та навчальних посібників, а також у викладанні дисциплін.

Структура магістерської роботи складається із реферату, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1 Сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та права

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в ХІХ – на початок ХХ ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі.

Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів.

Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі. [40, с. 60-65]

Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем.

Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють

центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням.

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер.

По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних».

По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є набагато менш вагомим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління».

Існує декілька наукових підходів до трактування сутності категорії «децентралізація». Найбільш поширені трактування децентралізації серед вітчизняних та зарубіжних вчених систематизовано у таблиці 1.1.

Проте варто зазначити, що в зарубіжній науковій правовій літературі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями часто розглядають як спосіб не децентралізації, а деконцентрації. [47, с. 216]

Підходи до визначення поняття «децентралізація»

Таблиця 1.1

	Децентралізація – це
Слухай С.В.	Передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора.
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю.	Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
Гібсон Д., Доннелі Д., Іваневич Д.	Процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.
Жан-Поль Фагует	Передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей	Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.

Лелеченко А.	Делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень.
Литвак Ж.	Передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів та/або до приватного сектору.
Линьов К.	Процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Англійсько – український словник	Організаційна система, що передбачає надання реальних повноважень ухвалювати рішення тим її підрозділам, які географічно чи організаційно перебувають поза центром влади.
Юридична енциклопедія	Процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно – територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.
Веб - сторінка «Децентралізація»	Процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижчих рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально – економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.

Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення.

Перехід до децентралізації – це, свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори.

Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

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

Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху.

На початок 1980 р. існувало досить поширене твердження, що децентралізація має типи, кожен з яких охоплює відмінні форми.

Існує три типи децентралізації:

- ✓ політична
- ✓ адміністративна
- ✓ фіскальна.

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і

більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій.

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напіваавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території.

Фінансово-економічна (фіскальна) децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Умови такого делегування часто обговорюються в ході перемовин між центральною та місцевою владою на основі таких факторів, як: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів та можливості місцевого управління. За умови фіскальної децентралізації місцевим органам влади та приватним підприємствам надають фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій. [29, с. 243-245]

У 2014 році розпочався процес реформування територіальних громад України. Територіальні громади почали з'являтися на основі ефективного

використання внутрішнього потенціалу району. Реформа децентралізації дала поштовх до створення життєво важливої та найближчої громадянської влади - місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання місцевих органів влади змусило новостворені міста зосередити й оптимізувати видобуток ресурсів оновлених і дореформених міст обласного значення.

Зараз інтереси громадян, які проживають в громаді, представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи, які забезпечують здійснення законних повноважень в інтересах населення даної громади.

У населених пунктах, що входять до об'єднаної громади, інтереси жителів на місцеве самоврядування представляють обрані старости.

Відповідно до українського законодавства за реформою децентралізації, органи місцевого самоврядування були переформатовані у органи влади територіальних громад, що утворювалися на основі добровільного об'єднання населення. [30, с. 44]

Плануючи стратегічний розвиток громади, необхідно визначити її потенційні ресурси для економічного та соціального розвитку та здатність до належного інфраструктурного забезпечення.

Створення нових територіальних громад базувалося на визначених завданнях реформи децентралізації, зокрема:

- встановлення адміністративно-територіальної структури базового рівня для формування ефективної регіональної влади на новій територіальній основі;

- визначення адміністративно-територіальної структури субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи діяльності уряду;

- встановлення принципів адміністративно-територіального устрою України, порядку встановлення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів за європейськими стандартами;

•створення та управління Державним реєстром адміністративно територіальних одиниць та населених пунктів України. [34, с. 64-70]

1.2 Зарубіжний досвід децентралізації влади на прикладі країн Європейського союзу

В ЄС управління визначається як сукупність правил, процесів та стандартів поведінки, що стосуються способу здійснення повноважень, зокрема з точки

зору відкритості, участі, підзвітності, ефективності та координації. Фундаментальним аспектом реформ, проведених інституціями ЄС для вдосконалення системи управління (одна з чотирьох стратегічних цілей, визначених Європейською Комісією в рамках її поточного мандату, є більша участь громадянського суспільства у формуванні політики та політиці участі, залучення громадян ЄС до формування державної політики).

Діяльність у цьому напрямку базується на наступних принципах та відповідно до таких вимог:

- відкритість означає активну комунікацію з громадськістю щодо завдань та відповідальності різних урядів та державних установ та їх рішень;

- сприйняття громадян та їх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політичних та адміністративних рішень, а як прямих, активних та інтереси груп, які мають право на повну участь у процесі прийняття адміністративних рішень у етапі політики - від початкової фази і через весь цикл політики та управління;

- підзвітність, заснована на праві європейців на "належне управління", крім традиційних форм підзвітності (політичної та адміністративної), передбачає обов'язок уряду реагувати на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу завдань не лише між органами та установами, що приймають рішення, а й між ними та соціальними інститутами. Це також означає вищий рівень відповідальності обох сторін;

- ефективність, державна політика, законодавча та регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі та враховуватися при оцінці їх очікуваного впливу та минулого досвіду. Політичні та адміністративні рішення повинні прийматися швидко і повинні забезпечувати певний рівень гнучкості у їх виконанні, беручи до уваги місцеві умови або специфіку урядової території;

- послідовність, вимагає не лише політичного керівництва, а й більшої узгодженості між різними інструментами, політичними механізмами та різними стратегіями впливу на одну і ту ж реальність. [16, с. 128]

Існує декілька моделей організації місцевого самоврядування (рис. 1.1)

Рис. 1.1 Моделі місцевого самоврядування



Основним міжнародно-правовим документом для країн членів Ради Європи є Хартія, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створюваних самою національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої

автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади. [51, с. 27]

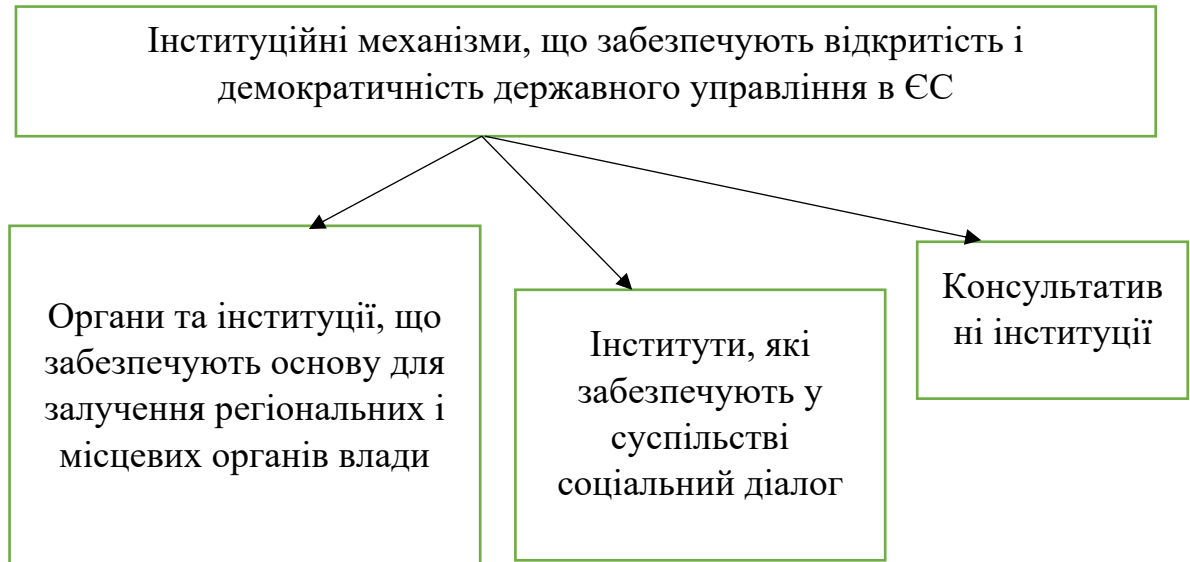
Основні інституціональні механізми, що забезпечують відкритість та демократичність у державному управлінні в ЄС (рис. 1.2). До них відносяться:

1. Органи та установи, які забезпечують залучення регіональних органів влади та управління до прийняття рішень на національному рівні. Ці установи (наприклад, Комітет регіонів ЄС або подібні установи, що існують у багатьох державах-членах ЄС) базуються на: переконання, що демократичні місцеві та регіональні органи влади є справді ширшою версією громадських організацій; принципи децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкого загалу.
2. Консультативні органи, що об'єднують представників різних соціально-економічних груп та інститутів громадянського суспільства, включаючи виробників, фермерів, транспортні компанії, робітників, торговців, ремісників, споживачів, професійні асоціації та об'єднання громадських інтересів. Цей принцип лежить в основі Комітету з соціальної та економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких державах-членах ЄС.

В обох випадках такі установи, як частина інфраструктури підтримки державної політики, фінансуються безпосередньо державою, мають постійну структуру та персонал та виконують ряд важливих комунікаційних та дорадчих функцій, які не обмежуються лише обговоренням пропозицій та публікацій.

3. Інституції, що забезпечують соціальний діалог у суспільстві та дотримання процедур соціального партнерства між профспілками та асоціаціями роботодавців або асоціаціями, які відіграють певну роль у державному управлінні та формуванні політики в ЄС.

Рис. 1.2 Інституційні механізми, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС



Специфіка цього інституційного механізму полягає в тому, що залучені люди (соціальні партнери) можуть самостійно та за взаємною згодою приймати важливі рішення з багатьох соціальних та політичних питань. Органи, що виконують різноманітні ролі у такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу соціального партнерства та вживати заходів щодо їх реалізації, включаючи законодавчі та регулятивні заходи.

Крім того, деякі угоди про соціальне партнерство набувають чинності і повинні виконуватися на тому ж рівні, що і урядові резолюції. [31, с. 107]

У багатьох країнах ЄС галузеве законодавство передбачає створення постійно діючих дорадчих органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (охорона споживачів та навколишнього середовища, охорона здоров'я тощо) відповідних секторів, галузі промисловості.

У деяких сферах такі органи, що об'єднують представників урядів та соціальних установ, мають повноваження брати участь в управлінні та

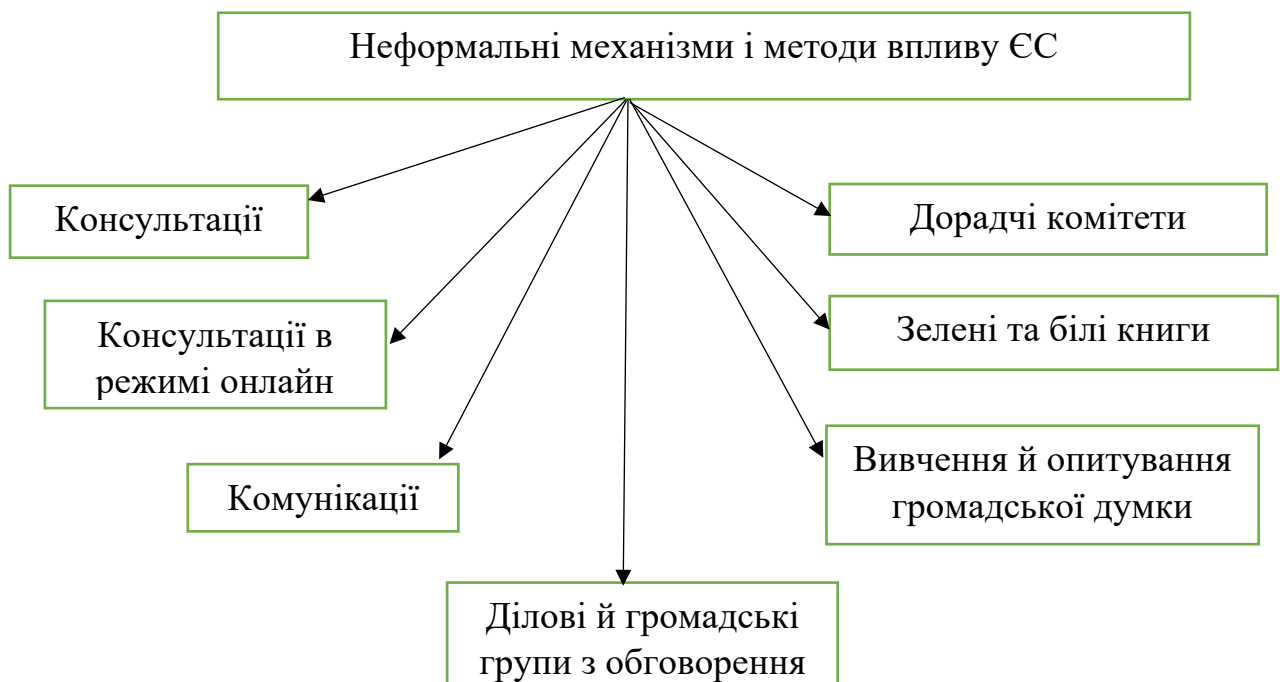
контролі реалізації політики у певній галузі (наприклад, в управлінні соціальною та пенсійною політикою).

У разі порушення певних правил та вимог, що стосуються публічних слухань, такий нормативний акт скасовується судом.

Як правило, у таких випадках лише відповідні соціальні установи (а не окремі громадяни) мають право від імені фізичних та юридичних осіб, на права та інтереси яких вони можуть або можуть впливати, вимагати скасування таких механізмів реалізації політики.

ЄС та його держави-члени використовують низку більш неформальних механізмів та методів впливу (рис. 1.3).

Рис. 1.3 Неформальні механізми і методи впливу ЄС



Вибір механізму (або їх поєднання) та порядок, в якому вони застосовуються на різних етапах процесу прийняття рішень, залежатимуть від ряду факторів, серед яких: розмір та характер політичного рішення; роль влади в певній галузі; роль різних дійових осіб. [42, с. 685]

У деяких країнах ЄС загальні нормативні акти щодо діяльності уряду, державного управління та державного управління містять детальні положення та вимоги щодо консультацій з громадськістю, зокрема процес підготовки та

прийняття закону та інших інструментів / механізмів регулювання державних закупівель.

Останні пропозиції щодо вдосконалення інституційних рішень, механізмів та методів публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках Білої книги про управління в Європі.

Ці пропозиції, у свою чергу, були предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами за межами Європейської Комісії (включаючи інститути громадянського суспільства).

Існує потреба у більш систематизованому діалозі з представниками регіональних та місцевих органів влади (через їх асоціації) на ранніх етапах розробки політики у всіх сферах та до прийняття адміністративного рішення.

Для реалізації політики у цій галузі пропонується укласти угоди про співпрацю з місцевими органами влади у сфері реалізації політики у конкретній галузі.

На основі таких угод муніципалітети вживають конкретних заходів для досягнення конкретних правових політичних цілей. Ці контракти також повинні передбачати необхідні заходи моніторингу та зворотного зв'язку. [33, с. 122]

Роль постійних дорадчих органів (таких як Комітет регіонів та Комітет соціальної та економічної політики) повинна як розглядати пропозиції щодо державної політики, так і оцінювати їх реалізацію, щоб порівняти цілі, результати та вплив Дій.

Певна формалізація процедур організації та залучення інститутів громадянського суспільства до розробки та управління політикою є

надзвичайно важливою для забезпечення послідовності та прозорості консультацій з громадськістю.

Однак, щоб зберегти гнучкість цієї важливої сфери, важливо не тільки створити нові законодавчі вимоги, але перш за все реалізувати деякі з наступних видів діяльності:

- створення бази даних інститутів громадянського суспільства, яка повинна містити інформацію про їх цілі, членство, джерела фінансування та методи консультацій зі своїми членами;
- створення переліку дорадчих органів (завдання, членство, методи роботи);
- прийняти кодекс поведінки або правила, що встановлюють мінімальні стандарти проведення процедур консультацій (визначення тем для консультацій; проведення первинних консультацій; спілкування із зацікавленими сторонами, з якими проводились консультації);
- створення можливостей партнерства з конкретними інститутами громадянського суспільства;
- вдосконалення роботи мережі взаємовідносин з метою досягнення місцевих та конкретних цілей (з бізнес-асоціаціями, місцевими громадами та місцевими органами влади, дослідницькими центрами тощо). [14, с. 187]

Процеси прийняття рішень повинні бути більш відкритими та посилити механізми консультацій (громадські слухання, обговорення експертів тощо). Консультації з інститутами громадянського суспільства в парламентській області та іншими демократичними представницькими органами (наприклад, міськими радами).

Відхід від централізованої системи управління в Україні сприяє зламу психологічного стереотипу поведінки державних службовців та посадових

осіб органів місцевого самоврядування, які основну свою увагу повинні зосереджувати не на підтвердженні значимості займаним посадам і формуванні позитивних показників власної діяльності, а на забезпеченні потреб територіальних громад, яким вони слугують.

Децентралізація дає можливість кожному громадянину брати участь у вирішенні проблем своєї території, що зумовлює підвищення добробуту населення ОТГ, ефективності розвитку місцевої економіки.

Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації може допомогти позбутися деяких упереджень і невірних підходів, характерних для української практики управління «з центру».

Як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального устрою вже проведена, метою реформи в Україні є:

- створення спроможних до розвитку територій;
- забезпечення якісними послугами населення;

Показово, що в багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку, які в повній мірі стосуються й України.

Перевага сильних самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку, коли більшість громадян можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови їх проживання. [22, с. 115]

Саме тому характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління.

А ефективне і дієве місцеве самоврядування може не лише усунути інституційні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національній єдності, запровадженню інноваційних форм вирішення місцевих проблем.

Постоталітарні і постсоціалістичні країни, характерною рисою яких була централізована модель організації місцевої влади та фактична відсутність самоврядування, зазвичай також організують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації.

При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, з одного боку, самоврядні територіальні громади з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, а з іншого – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати органам місцевого самоврядування, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх.

Таким шляхом пішла, зокрема, Польща, у якій з 1989 року здійснювались адміністративна та адміністративно-територіальна реформи. Вони проходили у кілька етапів:

- Відродження самоврядування;
- Прийняття закону «Про територіальне самоврядування»;
- Реалізація програми розширення повноважень великих міст;
- Реформа адміністративно – територіального устрою.

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ.

У чинній Конституції Республіки Польща зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади.

А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці становить самоврядну громаду.

Місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність. [27, с. 66]

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1 Основи організаційно-правового регулювання децентралізації в Україні

Децентралізація влади в рамках державної політики регіонального розвитку є однією з вирішальних реформ в Україні.

Одним із ключових елементів стратегії управління територіальними громадами в Україні є незалежність, ефективність, інноваційне управління, швидкість та законність прийняття рішень.

Адміністративний сектор базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає децентралізацію влади, делегування основних повноважень та ресурсів місцевим органам влади, покладаючи на них високий рівень відповідальності.

На перший погляд, перерозподіл влади у країні, що перебуває у стані війни й потребує сильної центральної влади, об'єднання всіх зусиль та ресурсів в країні можна розглядати як суперечне питання.

Однак сама реформа децентралізації не веде до розвитку відцентрових тенденцій в країні та не призводить до напруженості між центром та регіонами.

Як показав світовий досвід, успішна реалізація проектів територіального розвитку, що впроваджуються та реалізуються територіальними громадами, має значний вплив на розвиток економіки регіону та роботи країни в цілому.

Реформа децентралізації влади вимагає прийняття законів та нормативних актів, які забезпечать правове регулювання новоствореної територіальної громади.

У 2014 році розпочався процес реформування територіальних громад України. Територіальні громади почали виникати на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу району.

Здійснення національної реформи децентралізації влади вимагає прийняття та вдосконалення законів та нормативних актів, що забезпечують правове регулювання територіальних громад та реалізацію цієї реформи. Перші об'єднані громади з'явилися в Україні у 2015 році. [23]

Наразі Кабінет Міністрів України прийняв Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року постановою від 5.08.2020 р. № 695, в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в країні, забезпечення можливості самоврядування та ефективна система територіального устрою в Україні, положення Європейської хартії місцевого самоврядування. [9]

Першими кроками у здійсненні реформи децентралізації стало затвердження Верховною Радою України Плану підтримки законодавчих реформ в Україні, постановою Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII. Що стосується питання децентралізації та реформи місцевого самоврядування та внесення змін до інших законодавчих законів, що передбачають нове тлумачення адміністративно-територіальних одиниць, реорганізацію місцевої державної адміністрації у контрольні та наглядові ради, а також призначення виконавчих обласних рад. [10]

Найважливішими положеннями українського закону "Про добровільну асоціацію місцевих органів влади" є створення правових підстав та можливість функціонування територіальних громад та гарантій стабільності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, створення дієвих рад та їх високоякісні та якісні виконавчі органи, ефективне забезпечення сталого розвитку територіальних громад, використання бюджетних коштів, надання соціальних послуг для покращення життя зацікавленого місцевого самоврядування. [11]

Закон України "Про міжурядове співробітництво", розроблений на основі кращого європейського досвіду, визначає організаційно-правову базу міжрегіональної співпраці, механізми фінансування та контролю, стимули, умови припинення співпраці у конкретних ситуаціях.

Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 р. № 157-VIII, розроблений на основі кращого європейського досвіду, визначає організаційно-правову базу міжрегіональної співпраці, механізми фінансування та контролю, стимули, умови припинення співпраці

у конкретних ситуаціях. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації. Добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися лише після затвердження Перспективного плану формування територій громад.

Порядок добровільного об'єднання територіальних громад викладено у другому розділі відповідного Закону.

ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, та за умови відповідності рішень висновку про відповідність проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України. [7]

Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.03.2015 р. № 156-VIII відіграє важливу роль у дотриманні правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних та організаційних основних принципів державної регіональної політики в рамках внутрішньої політики України.

Відповідно до цього закону за останні чотири роки було підтримано понад 10 000 проектів. У грошовому вираженні допомога становила від 0,5 до 20 мільярдів гривень. [8]

У 2015 році було прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють передачу управління від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Це дало змогу як змінити фінансовий стан територіальних громад, так і посилити функціональність місцевого самоврядування.

Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, індивідуальних підприємців та громадських об'єднань" делегує місцевим органам виконавчої влади повноваження щодо державної реєстрації

юридичних осіб, індивідуальних підприємців та державних установ з метою усунення недоліків у процедурі законодавчого регулювання.

Робота добровільного об'єднання територіальних громад в частинах спрощеної системи реструктуризації та державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, а також усунення недоліків у правовому регулюванні правонаступника територіальної громади, її рад та виконавчих комітетів. [6]

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" від 10.12.2015 р. № 888-VIII надав органам місцевого самоврядування можливість здійснювати повноваження щодо створення центрів надання адміністративних послуг, реєстри муніципалітетів та надавати інформацію з державного реєстру земель та іпотеки.

Цей закон зменшив елементи державної корупції. [4]

Закон України "Про внесення змін до Фінансового регулювання України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ" від 26.11.2015 р. № 837-VII визначає особливості системи створення та виконання бюджетів територіальних громад. [1]

Прямі міжбюджетні відносини між територіальною громадою та Міністерством фінансів України перелічені в українському законі "Про внесення змін до українського закону про бюджет про реформування міждержавних відносин" від 28.12.2014 р. № 79-VIII. [2]

З метою забезпечення представництва інтересів жителів територіальних громад було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких українських нормативних актів щодо статуту міського голови та старости» від 09.02.2017 р. № 1848- VIII. Він регулює права старійшин та їх правовий статус. [5]

Місцеві органи влади, які не входили до асоціацій сусідніх громад, мали можливість добровільно вступити до територіальних громад відповідно до Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

добровільного приєднання до місцевих органів влади" від 09.02.2017 р. № 1852-VIII. [3]

Для кращого виконання функції децентралізації влади та створення максимальних можливостей для місцевого самоврядування необхідно прийняти низку законів України, зокрема:

- «Про місцеву службу в органах місцевого самоврядування»,
- «Про місцевий референдум»
- «Про муніципальної варти»
- «Про державний нагляд за законністю місцевого самоврядування»

Всі закони повинні враховувати адміністративно-територіальний устрій України, типи поселення, повноваження громад, державний реєстр громад, мотивацію місцевих чиновників, а також положення про вибори, місцеве самоврядування.

Компетенції між рівнями управління повинні визначатися відповідно до принципу субсидіарності, а мешканці громад повинні мати право впливати на місцеве самоврядування.

Дієва громада з підприємливими та працьовитими людьми може забезпечити високий рівень життя, якщо основними пріоритетами є освіта, правоохоронна діяльність, медицина, будівництво доріг, культура тощо.

Багата громада швидко розвивається, коли на національному рівні існує нормативна база.

За їх допомогою планується розвиток, залучаються інвестиції, розвивається економіка, що дозволяє місцевим підприємцям швидко отримувати адміністративні та соціальні послуги у сфері реєстрації бізнесу, ліцензування, отримання сертифікатів, субсидій та соціальної допомоги. [12]

Багата громада повинна приділяти пильну увагу персоналу, який має достатні знання та досвід в галузі управління, маркетингу та логістики, щоб оптимізувати витрати та максимізувати доходи.

Така громада відповідатиме новим вимогам і отримає набагато більше ресурсів та повноважень.

Віднесення ресурсів, повноважень та відповідальності до базового рівня називається децентралізацією.

Основні принципи децентралізації:

- чесність;
- ефективність;
- підзвітність.

Сформована відповідно до чинного законодавства, територіальна громада має низку операційних переваг, а саме:

- вдосконалене управління громадою;
- громади мають більшу територію з великою кількістю кваліфікованого населення, що дозволяє їм вибрати більш ефективного та професійного менеджера;
- можливість отримати додаткові кошти на розвиток інфраструктури, доріг, водопостачання, освітлення, вивезення сміття тощо завдяки новій фіскальній політиці громади.

Поліпшуючи управління людськими ресурсами, громади стають привабливими для інвесторів, забезпечують економічний розвиток та нові робочі місця для об'єднання громад, оскільки це шлях до сильного економічного розвитку в країні з успішними громадянами.

Важливим фактором розвитку заможних громад в Україні є вдосконалення інформаційного діалогу та створення програмного пакету, що дозволяє підтримувати регуляторні питання.

Це дасть змогу формувати заяви до відповідних служб для підготовки заяв до Верховної Ради України. В даний час законодавці не реалізують запити за допомогою інформаційних технологій, а наближення національної правової бази не вирішено повністю. [13]

2.2 Оцінка виконання завдань першого та другого етапів реформи децентралізації в Україні

Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні старости.

Отже саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Для цього в Україні відбувається децентралізація - передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей - органам місцевого самоврядування. Реформа триває з 2014 року і вже має результати. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад.

В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

Децентралізація влади в Україні обов'язково супроводжується делегуванням повноважень від виконавчих органів влади до органів місцевого самоврядування. Для успішної реалізації передачі повноважень першочергово внесено зміни до Конституції України, а також було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, що призвело до фінансової децентралізації. Взагалі нова законодавча база дала відповідні умови для створення сильних і самостійних громад які можуть успішно взаємодіяти для вирішення різних соціальних питань. [15, с. 133]

Перший етап децентралізації тривав в період з 2014 по 2019 роки.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформуванати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих

державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія. [28]

Політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. А саме:

- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.

Місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 році, тобто майже в 5 разів. Для більш раціонального використання державних видатків було створено опорні школи, їх кількість на кінець 2019 року становить 753. Зараз в Україні працюють більше 20 міжнародних проектів, які сприяють успішній реалізації реформи.

- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування.

За 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали доволі високими.

Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

Створено 123 центри надання адміністративних послуг з метою покращення взаємодії з місцевим населенням громад. Почало впроваджуватися електронне врядування і прозора для громадян тендерна система закупівель. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

- Закон «Про співробітництво територіальних громад».

Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Цим інструментом скористалися сотні громад.

- Закон «Про засади державної регіональної політики».

Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів.

- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо. [38, с. 54]

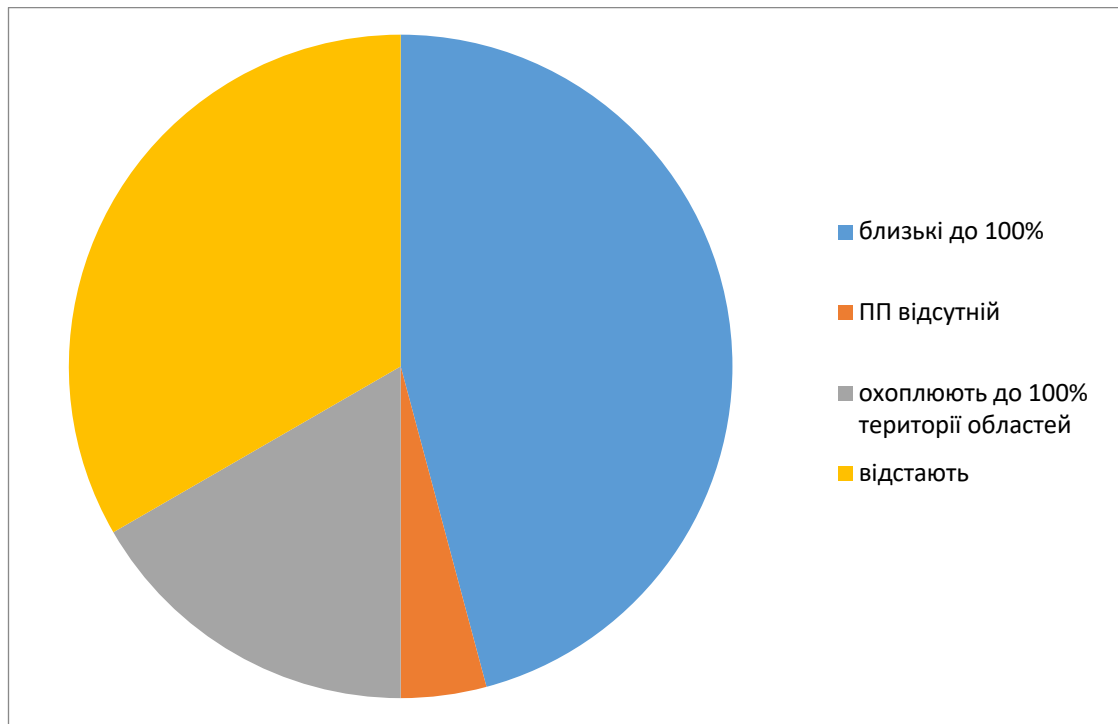
Більше 60% українців підтримують реформу децентралізації і вважають необхідним рухатися далі в цьому ж напрямку та завершити реформу успішно, бо з 2014 року власні доходи громад зросли і у 39 разів зросла фінансова підтримка держави направлена на регіональний розвиток.

У 2018 році основна діяльність Міністерства регіонального розвитку була зосереджена на вдосконаленні багаторічних планів формування територій регіональних громад (далі - багаторічні плани). На кінець звітнього року ними

було охоплено 8 846 підрозділів місцевого самоврядування з 10 967, що існували на початок 2015 року, що відповідає 82% території України.

Території 4 областей повністю охоплені перспективним планом, а 11 дуже близько до нього, але ще 8 відставали (рис. 2.1).

Рис. 2.1 Охоплення планами розвитку областей України



Довгострокові плани мали б стати провідниками реформи - документами, що визначають напрямок регіонального та місцевого розвитку відповідно до методології побудови спроможних територіальних громад.

Метою багаторічних планів було створення ефективних місцевих органів влади, здатних надавати належний рівень послуг через компетентні місцеві органи влади, зокрема у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житловокомунального господарства, врахування персоналу, фінансових ресурсів та інфраструктури розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Але практичне виконання не повністю відобразило задумане.

Нова законодавча база значно підсилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні актуальних проблем.

Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що ми на правильному шляху і треба рухатися ним далі. [45]

Увагу потрібно приділити змінам, котрі були заплановані, але по тим чи іншим причинам не здійснились. Наприклад, не було виконано повноцінну реорганізацію інституцій на новій територіальній базі ні для місцевого самоврядування, ні для місцевих органів виконавчої влади.

Також не було переглянуто географічну складову об'єднаних громад. Деякі з них дуже погано оптимізовані в плані швидкості надання адміністративних, медичних послуг.

Особливу увагу слід приділити швидкості приїзду на виклик швидкої і пожежної команд. У деяких випадках прибути в установлені законом 25-30 хвилин фізично неможливо.

Крім того через те, що деякі населені пункти були приєднані до громад в наказовому порядку через закінчення терміну, який був відведений для добровільного об'єднання.

І через це населенні пункти в громаді не завжди успішно взаємодіють, або ж взагалі не співпрацювали разом над вирішенням спільних проблем.

Наприклад, інфраструктура на пряму впливає на швидкість реагування силових структур чи то соціальних служб. Нові умови надання адміністративних послуг громадянам не були виконані повністю. [46, с. 148]

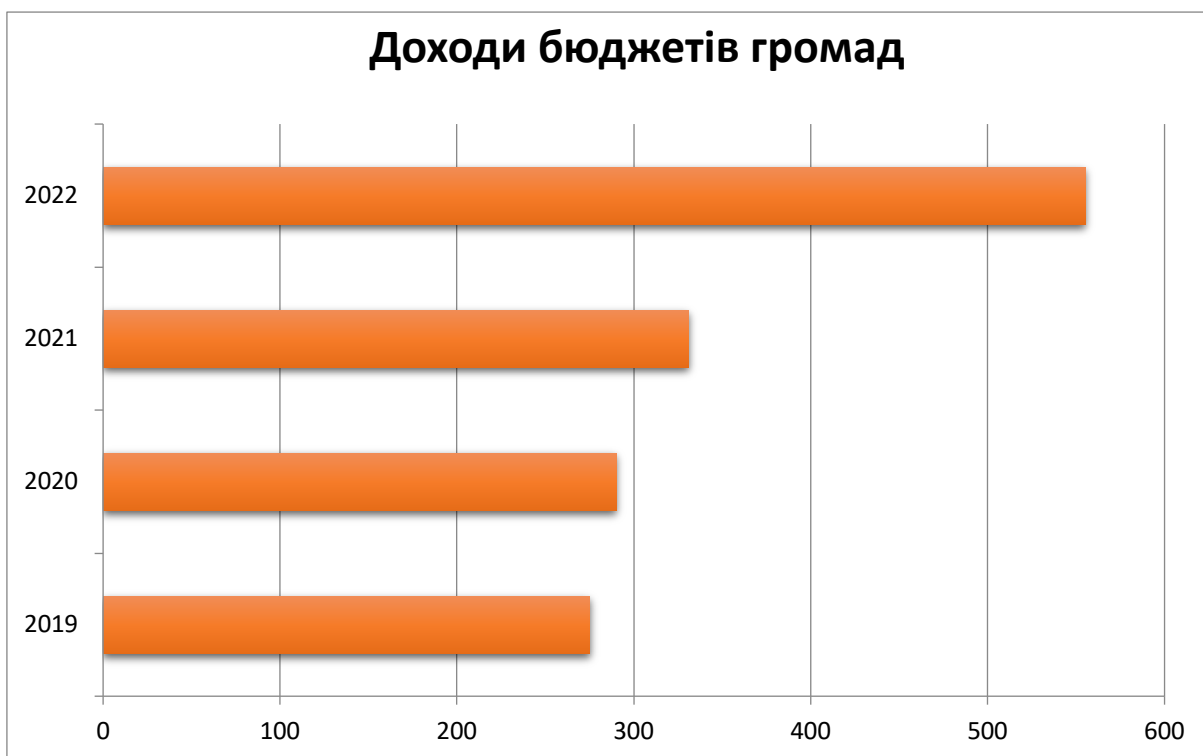
Другий етап децентралізації відбувався в період з 2020 по 2021 рік.

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з основних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому.

2020 рік став вирішальним у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня.

Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які простягаються на усю територію країни. Власні доходи бюджетів громад зростають (рис. 2.2)

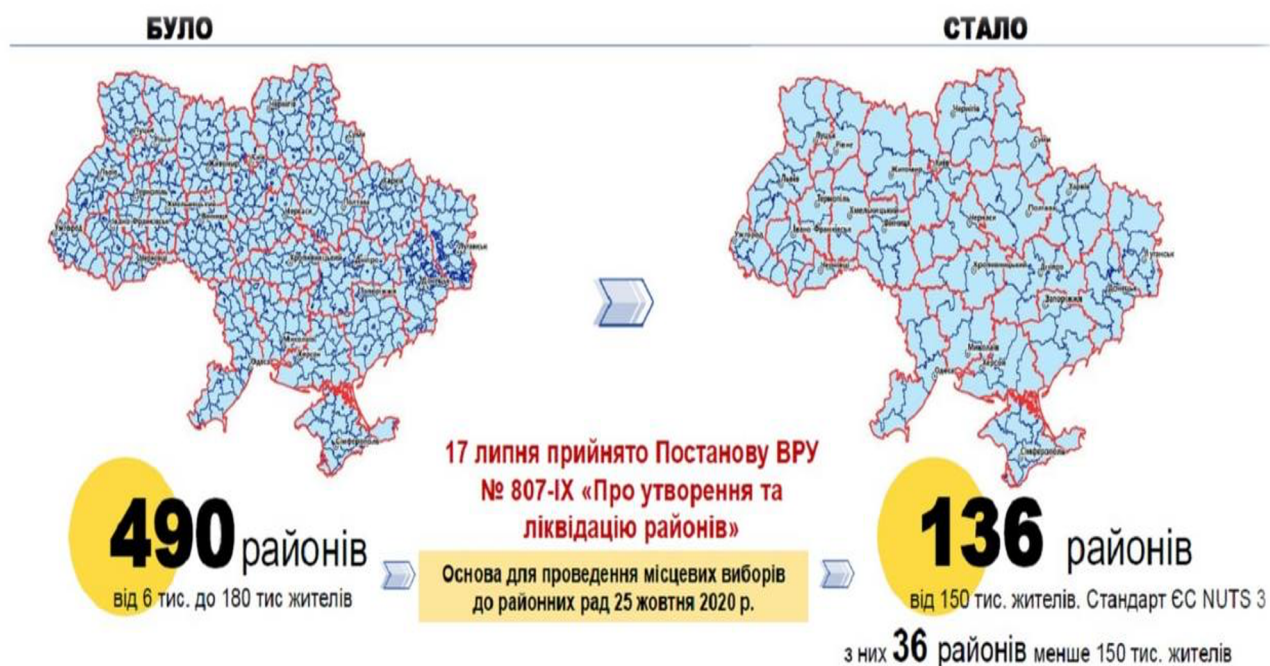
Рис. 2.2 Власні доходи бюджетів громад 2019-2022 млрд. грн



Загалом приріст після 2019 року складає більше 5%, після 2020 року вже 14%. В 2022 році приріст спостерігається майже в 2 рази. Також було проаналізовано топ громад із найбільшим і найменшим приростом доходів за 2021 та 2022 роки. В топ з приростом потрапили Яворівська, Новояворівська, Черкаська ТГ. В топ з найменшим приростом – Широківська, Піщівська, Киїнська ТГ (Додаток 1).

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів парламент ліквідував (рис. 2.2)

Рис. 2.2 Нова система адміністративно – територіального устрою України



15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову № 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року.

16 липня Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства щодо вдосконалення виборчого законодавства які вносять корективи до Виборчого кодексу України. [49, с. 80]

25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів. Усе це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. [50, с. 153]

Першочерговими завданнями другого етапу реформи децентралізації 2020-2021 є:

1. Затвердити нову територіальну основу для діяльності органів влади громад;
2. Надання ресурсної основи для виконання повноважень місцевого самоврядування;
3. Створення якісної системи державної служби в органах місцевого самоврядування;
4. Оптимізація державного контролю на предмет законності роботи органів місцевого самоврядування;
5. Розвиток народовладдя;
6. Оптимізація діяльності місцевих та центральних органів влади та їх координації.

Незважаючи, на всі успіхи перших двох етапів реформи децентралізації, ще є ряд законів, які необхідні для подальшого розвитку, а саме:

- Про засади адміністративно-територіального устрою України.

В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має основопологатися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Про службу в органах місцевого самоврядування.

Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.
- Про місцевий референдум.

- Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень. [17, с. 18]

РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1 Проблемні аспекти та виклики реформи децентралізації влади

За роки впровадження децентралізації влади в Україні можна виділити певні результати та проблеми, які ще чекають свого вирішення. Враховуючи важливість і актуальність процесів децентралізації влади для долі нашої державності, складні умови їх реалізації, не дивно, що процеси реформування регіональної політики проходили досить складно, а часом і нечітко.

Серед важливих досягнень цього процесу можна відзначити завершення об'єднання територіальних громад, укрупнення районів, проведення бюджетної децентралізації, удосконалення механізму об'єднання громад без проведення нових виборів на території всієї ОТГ.

До цих позитивних надбань варто також віднести поживлення економічної активності в ОТГ, формування нових можливостей співпраці між громадами для вирішення спільних проблем.

В той же час залишаються невирішеними достатньо проблем, що потребують значної уваги та зусиль органів влади.

Це, насамперед, відсутність конституційного закріплення реформ, пов'язаних із процесами децентралізації, правова неврегульованість можливості громад керувати землями сільськогосподарського призначення, які перебувають за їхніми межами, значне посилення напруженості у відносинах між центром та регіонами та інше. [18, с. 49]

Потребує вирішення проблема політизації діяльності інститутів місцевого самоврядування внаслідок особливостей виборчої системи.

Певні небезпеки, яких не варто недооцінювати, мають непряме обрання старост та можлива «анклавізація» ОТГ за мовною чи етнічною ознакою.

Розглянемо більш детально проблеми реалізації процесів децентралізації. Зокрема, бюджетна децентралізація породжує не лише успішні моменти, а й певні труднощі. Відсоток власних надходжень місцевих бюджетів не перевищує 50% і залежить від трансфертів з державного бюджету.

Та все ж бюджетну децентралізацію можна вважати досить ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової самостійності та стійкості місцевого самоврядування. Підвищити її ефективність допоможе чітке розділення функцій і відповідальності між органами державної влади та місцевими, а також забезпечення місцевих бюджетів коштами, які потрібні для покращення надання послуг населенню в регіонах. [48, с. 137]

Земельне питання в історії України залишається гострим сотнями років, і, до певної міри, воно є таким і сьогодні. Досі громади не можуть розпоряджатися землею сільськогосподарського призначення, що перебуває за межами ОТГ. Ця проблема особливо чутлива для сільських і селищних ОТГ, у яких переважає аграрний сектор економіки.

Така ситуація — наслідок радянської централізованої політики, відгомін якої все ще відчутний у незалежній Україні.

Зростання протиріч між центром і регіонами та політизація діяльності органів місцевого самоврядування. Отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів.

Спершу це усвідомили самі ОТГ, дещо пізніше - політичні партії, які стали приділяти все більшу увагу участі у виборах до місцевих рад відповідних рівнів. [19, с. 18]

По мірі зростання фінансової та економічної спроможності як окремих громад, так і регіонів загалом, почали виявлятися суперечки і протистояння між центральною та місцевою владою.

Зрозумілим і, певною мірою, природним є бажання столиці сформувати певну підконтрольну їй вертикаль влади на місцях (не завжди в межах чинного законодавства).

Проте, в умовах, коли регіони достатньо фінансово незалежні від Києва, потреба у такому нерідко неформальному підпорядкуванні зникає. Це і стає головною причиною виникнення різноманітних протиріч між центром та периферією.

Доволі показовою стала ситуація під час «першої хвилі» пандемії коронавірусу в Україні, коли міські голови кількох обласних центрів послабили протиепідемічні обмеження раніше, ніж це було передбачено рішенням Кабінету міністрів. Менш інтенсивно, але вже після місцевих виборів, в листопаді 2020 р. багато міських голів також проігнорували обмеження «карантину вихідного дня». [44, с. 210]

Потенційною проблемою може стати й механізм обрання старост сіл. Тепер це рішення належить до компетенції рад відповідних рівнів. Це доволі неоднозначне нововведення, яке є підґрунтям для проблем у майбутньому: призначений староста може не сприйматися жителями і не бути легітимним в очах частини громади.

Як один із ризиків можна розглядати й те, що досить часто в місцях компактного проживання національних меншин сформувалися такі за своїм етнонаціональним складом ОТГ, які можуть призвести до формування певних «анклавів» за етнічною або мовною ознаками.

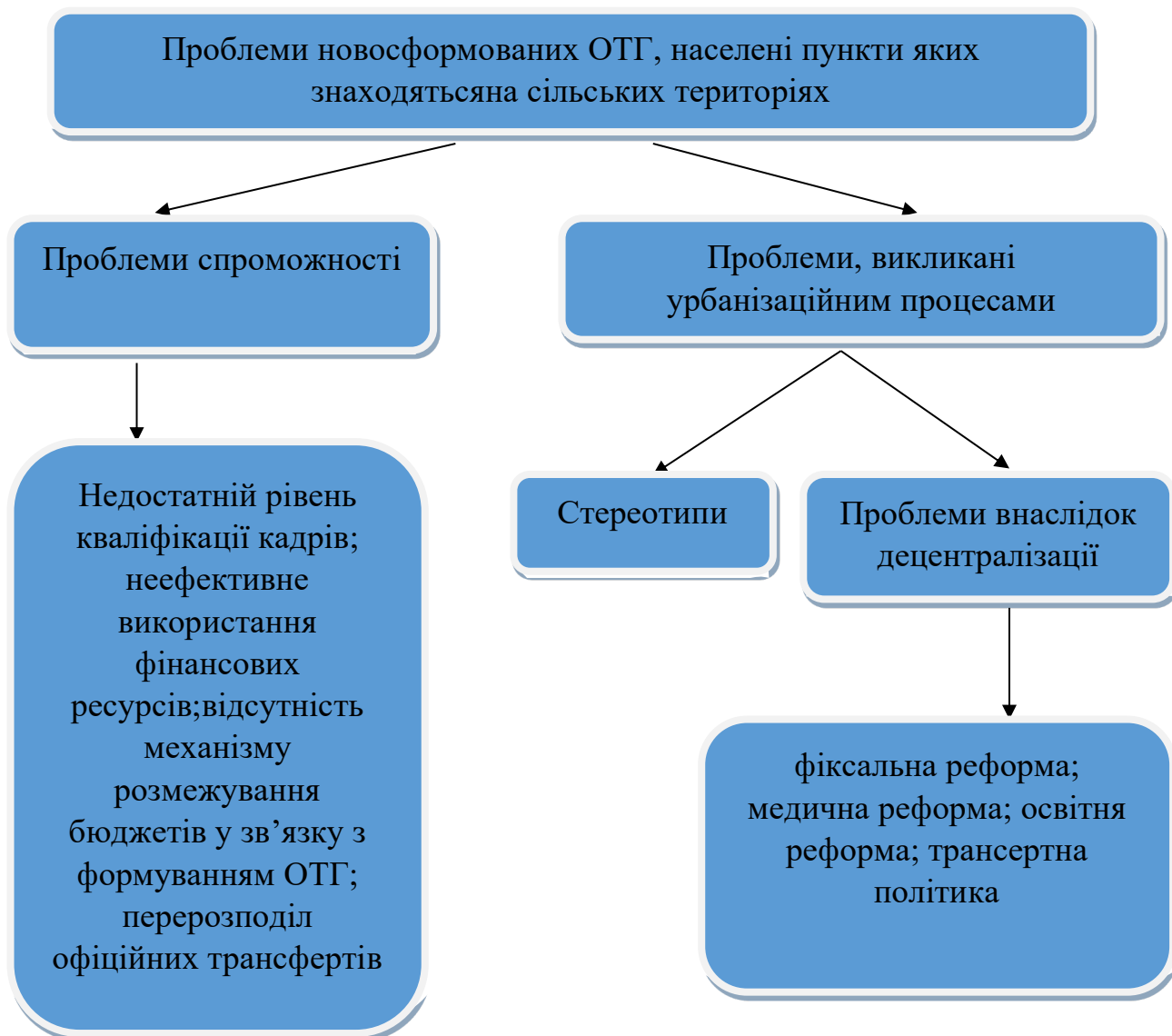
Такі ризики є у прикордонних ОТГ Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей. Особливо небезпечним це стає тоді, коли є зовнішнє втручання у внутрішні справи України, наприклад, з боку Угорщини на Закарпатті.

Адже в цьому регіоні перспективний план формування територій громад розроблявся за участі представників угорських політичних сил КМКС та УМДС. Це було неоднозначно сприйнято іншими партіями.

Безумовно, при формуванні громад варто враховувати їх мовні та етнічні особливості. Але в сучасних українських політичних реаліях такі ОТГ можуть використовувати зовнішні сили, у тому числі, для дестабілізації внутрішньої ситуації, як у конкретному регіоні, так і загалом у державі. [20]

Проаналізувавши проблеми та труднощі громад на прикладі сформованих у сільській місцевості, з якими безпосередньо стикається населення, можна виділити дві великі групи: проблеми спроможності та проблеми, спричинені процесом урбанізації (рис. 3.1).

Рис. 3.1 Проблеми новосформованих територіальних громад



Питання продуктивності включають низку проблем, безпосередньо спричинених власними можливостями новостворених ОТГ.

Основною проблемою територіальних громад є недостатня кваліфікація персоналу.

Це пов'язано з тим, що переважна більшість об'єднаних громад оселяються і формуються виключно у сільських поселеннях, тоді як молоді та висококваліфіковані фахівці, які працюють, віддають перевагу містам. [43, с. 1036]

Ще однією проблемою, яка призвела до такої ситуації, стала жорстка централізація управлінських рішень, яка, наприклад, не вимагала від бухгалтерів сільських рад ретельного знайомства з фінансовими нормами, оскільки бюджети, як правило, були на повітовому рівні.

Через відсутність відповідно кваліфікованих менеджерів та спеціалістів з'являється ще одна, не менш глобальна проблема: неефективне використання фінансових ресурсів.

Це пов'язано з результатами проектів, що фінансуються державним грантом на інфраструктуру об'єднаних муніципалітетів, оскільки більше половини з них націлені на отримання негайних вигод без урахування довгострокових інвестицій. [21, с. 59]

Ще однією досить серйозною та складною проблемою, пов'язаною з фінансовими ресурсами громад, є відсутність механізму диференціації бюджету, пов'язаного зі створенням територіальних громад.

Відповідно до чинних нормативних актів, в даний час не існує механізму, що регулював би перерозподіл бюджету повіту у зв'язку зі створенням на його території громади.

Як результат, об'єднанні громади, повинні функціонувати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою, до кінця бюджетного року.

Крім того, має вірогідність визріти проблема з перерозподілом офіційних трансферів, пов'язаних з медичними субвенціями, через паралельну реформу

медичного сектору, запропонованої Міністерством охорони здоров'я. [41, с. 62]

Слід зазначити, що сама медична реформа викликає багато питань, оскільки вона в першу чергу спрямована на зменшення фінансового навантаження на державу та перекладення відповідальності на громади.

Збільшення повноважень місцевого самоврядування неминуче призводить до зростання відповідальності за прийняття управлінських рішень, що стає досить проблематичним.

Це пов'язано з вищезазначеною проблемою - відсутністю належної кваліфікації персоналу.

Проблеми, спричинені урбанізацією, становлять виклик для селищ, а також для міст.

Однією з найбільших небезпек, яку бачать жителі села, є загроза урбанізації, яка, на їхню думку, може призвести до краху їхнього повсякденного життя та закриття важливих, але неефективних сільських клубів, медичних та освітніх закладів.

Для міст, селищ і сіл, питання інтеграції у сільській місцевості розглядається з іншої сторони - наскільки вони готові інвестувати у розвиток соціально-економічної інфраструктури сіл. Іншим важливим стереотипом, який суттєво впливає на процес міської інтеграції у сільській місцевості, є екологічна ситуація.

Здебільшого органи місцевого самоврядування в селах вважають, що об'єднання сільських територій у міста збільшує шанси безперервного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за їх межі.

Наприклад, побудувати нові звалища та очисні споруди для твердих побутових відходів та інших небезпечних речовин.

Що стосується сіл та селищ, то це може призвести до справжньої екологічної катастрофи, і без того швидке зникнення якої прискориться, а також призведе до руйнування рекреаційних зон за межами міст. [39, с. 7]

На перший погляд, децентралізація створює всі необхідні умови для виникнення ефективних адміністративно-територіальних одиниць.

Але при детальному розгляді виявляються такі тенденції.

По-перше, фінансова децентралізація, хоча значно розширювала повноваження місцевих органів влади шляхом диференціації податків, створила іншу проблему.

Наприклад, підприємці знаходять вигоду реєстрації юридичних адрес бізнесу у великих містах, що автоматично позбавляє малі міста значної частини їхнього доходу, оскільки згідно з чинним законодавством податки збираються за місцем свого юридична реєстрація.

По-друге, реформа охорони здоров'я, яка є частиною комплексу децентралізації, спрямована на оптимізацію закладів охорони здоров'я.

Хоча державні чиновники стверджують, що оптимізація покращить галузь, слід розуміти, що критеріям, встановленим для більшості лікарень, важко відповідати, і тому більшість із них буде поступово припинено або передано до закладів первинної медичної допомоги.

По-третє, реформа освіти передбачає ліквідацію неплатоспроможних шкіл. Хоча ця ситуація не є проблематичною для міст, вона створює нові виклики для сіл та селищ.

Наприклад, діти у віддалених селах не зможуть дістатися до опорної школи, якщо шкільний автобус зламається або якщо державні служби не становлять гідну інфраструктуру.

По-четверте, медична та освітня реформи вносять суттєві зміни в політику державного трансферу, а саме викликають жорсткий контроль.

Децентралізація безперечно є кроком від ідеї та адміністративною структурою, що мали місце бути в радянській Україні, але ще є труднощі, над якими треба працювати.

Більшість із цих проблем потребують належного законодавчого врегулювання та наявності політичної волі з боку керівництва держави.

Їх успішне вирішення вимагає проведення громадських обговорень, консультацій з експертами, науковцями і, звичайно, широкого залучення до вирішення цих проблем мешканців самих громад. [24, с. 118]

3.2 Шляхи подолання проблемних аспектів реформи децентралізації влади

Загальновідомо, що держава як бюрократична інституція не може швидко реагувати на економічні, соціальні, гуманітарні, інфраструктурні та інші сучасні потреби своїх громадян. Актуальні та нагайні питання найбільш ефективно повинні вирішуватися на місцевому рівні, а саме на рівні громади.

Децентралізація влади — не одна, окрема реформа, а комплекс заходів із цілеспрямованої трансформації системи державного управління, які впроваджуються системно і поступово. Здійснення децентралізації влади небезпідставно називають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні. Успіх цих реформ пов'язаний, перш за все, із тим, що їх результати стосуються кожного громадянина країни.

Децентралізація повинна була позитивно вплинути на економічний розвиток країни, відповідні реформи – передбачити перерозподіл повноважень та функцій між центром і місцевими органами влади, зміну адміністративно територіального устрою.

Перший етап добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ) визнали успішним, як українські політики, органи місцевого самоврядування, самі жителі об'єднаних громад, так й експерти Ради Європи.

З поступовим впровадженням децентралізації життя, у віддалених селах України громадяни почали вірити у спроможність своїх громад ефективно розвиватися і здобувати гідну перспективу у майбутньому. І в селах та невеликих містечках почали з'являтися гарні парки, сквери, зупинки громадського транспорту, освітлення вулиць тощо. [25, с. 209]

Для великого міста чи обласного центру це може здаватись несуттєвим і другорядним, проте для віддалених куточків ці зміни стали сигналом про початок змін на краще. У багатьох в Україні децентралізація дала надію на краще майбутнє її регіонів.

Головною рисою децентралізації є те, що вона загалом відбувається на добровільній основі, тим самим сприяючи розвитку місцевої демократії. Значною мірою низовий підхід до розробки структури і створення ОТГ та розробки «перспективних планів» на рівні області означає, що з моменту початку об'єднання громад у 2015 році багато українців здобули цінний досвід організації колективних дій, а також ресурси.

Вони провели активні дебати щодо місцевих питань та взяли на себе відповідальність за спільне прийняття рішень. Після створення нових ОТГ проводяться місцеві вибори для більш владних органів місцевого самоврядування, відповідальних за розподіл державних коштів та виконання багатьох регуляторних функцій, які раніше виконувались регіональними та вищими субрегіональними державними органами.

Ключовим аспектом популярності децентралізації є той факт, що в усіх громадах ОТГ, які об'єдналися, залишаються 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% податку на нерухомість, 100% земельного податку, пряма освітня субвенція, додаткові кошти на розгортання мережі надання адміністративних послуг.

Таким чином більше ресурсів і повноважень зберігається на базовому рівні місцевого самоврядування і водночас суттєво ослаблюється субрегіональний, тобто районний рівень. [37, с. 73]

Говорячи про позитивні проміжні результати впровадження реформи децентралізації та її перспективні вектори подальшої реалізації варто звернути уваги і на актуальні виклики реформи, особливо адміністративно територіального характеру.

Так головним викликом для децентралізації до 2019 року в Україні був розрив між амбітною програмою реформаторів та обмеженою інституційною спроможністю для прийняття та реалізації політичних рішень, а також нових законів у попередньо передбачений термін 2014–2017 рр.

Після «Євромайдану» політики продемонстрували великий організаторський підхід та чітку ціль до впровадження реформи, незважаючи

на значні зовнішні загрози безпеці та пов'язані з ними внутрішні питання територіальній цілісності України.

В той же час, основним здобутком децентралізації стала територіальна консолідація громад та супутнє розширення можливостей місцевого самоврядування.

Наприкінці 2014 р. та на початку 2015 р. було запроваджено фіскальну децентралізацію та розпочалося об'єднання малих місцевих муніципалітетів у більші та більш самодостатні об'єднані територіальні громади. [26, с. 215]

На сучасному етапі здійснення реформи децентралізації влади в Україні супроводжується певними ускладненнями, зумовленими непростою політико-правовою ситуацією, окремими недоліками нормативно-правового регулювання деяких аспектів провадження реформи децентралізації, введення військового стану в країні тощо.

Децентралізація в Україні може завершатись успішно, за умов відповідної взаємодії парламенту, уряду та громадянського суспільства, якщо актуальні для реформи завдання не залишаться суто імітацією намірів з боку представників органів державної влади, лобістів централізованої держави та зацікавлення з боку активу об'єднаних територіальних громад.

А саме:

- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- переформатування місцевих держадміністрацій в органи префектурного типу;
- удосконалення форм між муніципального співробітництва громад;
- зміцнення муніципальної служби;
- удосконалення форми залучення жителів до прийняття управлінських рішень місцевого значення;
- визначення порядку розв'язання питань адміністративно-територіального устрою.

Не всі питання наразі є вирішені, а деякі навіть нечітко регламентовані. Основні виклики та труднощі з якими стикається країна в процесі децентралізації вже було зазначено в попередньому розділі, а саме:

- відсутність конституційного закріплення реформ, пов'язаних із процесами децентралізації;
- правова неврегульованість можливості громад керувати землями сільськогосподарського призначення, які перебувають за їхніми межами;
- значне посилення напруженості у відносинах між центром та регіонами;
- недостатня кваліфікація персоналу;
- неефективне використання фінансових ресурсів;
- медична реформа;
- реформа освіти.

Розглянуті проблеми децентралізації дозволяють запропонувати такі шляхи їх вирішення:

- створити прозорий пакет заходів, що інформує про всі нюанси процесу децентралізації;
- забезпечення та формулювання кадрової політики на національному рівні, спрямованої на безпосереднє навчання висококваліфікованих менеджерів та їх резервів для роботи в інтегрованих громадах, включаючи сільські райони;
- посилити інституційну спроможність органів виконавчої влади. Укомплектувати обласні та районні державні адміністрації кваліфікованими кадрами. Стабілізувати середню керівну ланку. Керівників міських державних адміністрацій визначити як державних службовців і призначати на конкурсних засадах з ротацією;
- упорядкувати визначення рівня заробітних плат керівників органів публічної влади, затвердити нову сітку окладів працівників органів місцевого самоврядування;

- розробка ресурсів для побудови нової методології прийняття управлінських рішень, ефективне використання ресурсів на основі стратегічного бачення майбутніх вигод;
- встановлення чіткого та прозорого механізму розмежування бюджетів громади та існуючих районних бюджетів центральними органами влади, тобто Кабінетом Міністрів України;
- внести зміни в медичну та освітню реформи з урахуванням інтересів місцевих громад;
- ухвалити Закон України «Про державне стратегічне планування», який має зняти суперечності в стратегічному плануванні, що здійснюється різними міністерствами, та гармонізувати секторальне та просторове планування;
- відновити реалізацію державної регіональної політики на основі стратегічного планування, а не ручного розподілу коштів;
- завершити формування системи стратегічних планувальних документів – Національної стратегії розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, Генеральної схеми планування території України та регіональних стратегій розвитку. [35, с. 42]

Для оптимізації всіх процесів і вирішення проблемних складових реформи децентралізації Україні потрібно брати приклад з країн членів Європейського Союзу. Для цього з 2014 року в Україні працює програма U-LEAD. Дана програма має офіси у 24 областях країни. Пріоритети U-LEAD в допомозі розвитку України:

- ✓ U-LEAD посилює спроможність муніципалітетів виконувати новопризначені завдання та сприяє залученню громадян і приватного сектору до місцевих справ. Програма допомагає у створенні нових належних центрів надання адміністративних послуг, які значно збільшують доступність адміністративних послуг для громадян.
- ✓ U-LEAD надає консильтутаційну підтримку на національному рівні для зміцнення місцевого самоврядування та регіонального розвитку,

сприяючі кращій координації між різними міністерствами та рівнями управління.

- ✓ «U-LEAD з Європою» працює в усіх 24 областях України та співзаснувала офіс проектів ЄС у Маріуполі заради підтримки регіону Азовського моря.
- ✓ U-LEAD створила і розвиває мережу експертів, які проводять тренінги та надають консультаційну допомогу з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку для представників органів місцевого самоврядування та державних органів.

U-LEAD розвиває спроможності посадових осіб та державних службовців громад, даючи змогу краще виконувати свої обов'язки. Провела понад 8 300 заходів для більш ніж 210 000 учасників з національного, регіонального та місцевого рівнів. [32, с. 68]

Співпрацює з Національним агентством з питань запобігання корупції і тим самим допомагає громадам у сфері антикорупційної політики. 30 громад отримали ІТ-інструменти, 50 громад навчилися раціональному управлінню активами.

Підготували проекти, які вже можна фінансувати 30 громад. Понад 90 громад завершили підготовку, реалізовано 30 мініпроектів направлених на поліпшення якості соціальних послуг.

Отже для подолання проблемних сторін децентралізації необхідно покращити законодавчу базу, оптимізувати важелі впливу деяких реформ на населення, бізнес, освіту та медицину. Також обов'язково вчитися і брати приклад з західних партнерів. Вводити нові міжнародні партнерські програми по типу U-LEAD.

Зробити абсолютно прозору для громадян систему державних закупівель та контролювати прозорість і регулярність звітувань по державним видаткам до громад.

Жодна політика не буде успішною, якщо суспільство не залучено до цього процесу, якщо до обговорення не долучаються різні організовані суб'єкти.

Тому широке обміркування політики з підприємцями, громадськістю, науковцями, експертами має стати буденною практикою Уряду, ВРУ та Президента. [36]

ВИСНОВКИ

Основні висновки кваліфікаційної магістерської роботи полягають у наступному:

1. Висвітлено сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та

права. Децентралізація – це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно – територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру. Історія децентралізації багато в чому склалася ще в ХІХ – на початок ХХ ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

- децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі.
- децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів.
- наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.
- наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

2. Аналіз зарубіжного досвіду децентралізації влади на прикладі країн Європейського союзу показав, що в ЄС управління визначається як сукупність правил, процесів та стандартів поведінки, що стосуються способу здійснення повноважень, зокрема з точки зору відкритості, участі, підзвітності, ефективності та координації. Фундаментальним аспектом реформ, проведених інституціями ЄС для вдосконалення системи управління (одна з чотирьох стратегічних цілей, визначених Європейською Комісією в рамках її поточного мандату, є більша участь громадянського суспільства у формуванні політики та політиці участі, залучення громадян ЄС до формування державної політики).

Основним міжнародно правовим документом для країн членів Ради Європи є Хартія, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створюваних самою

національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

3. Аналіз організаційно-правового регулювання децентралізації в Україні дає зрозуміти, що здійснення національної реформи децентралізації влади вимагає прийняття та вдосконалення законів та нормативних актів, що забезпечують правове регулювання територіальних громад та здійснення цієї реформи. Перші об'єднані громади з'явилися в Україні у 2015 році.

Наразі Кабінет Міністрів України прийняв Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року постановою від 5.08.2020 р. № 695, в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в країні, забезпечення можливості самоврядування та ефективна система територіального устрою в Україні, положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Одним з основних законів є Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 р. № 157-VIII, розроблений на основі кращого європейського досвіду, визначає організаційно-правову базу міжрегіональної співпраці, механізми фінансування та контролю, стимули, умови припинення співпраці у конкретних ситуаціях.

Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації.

4. Оцінили виконання завдань першого та другого етапів реформи децентралізації в Україні. Перший етап децентралізації тривав в період з 2014 по 2019 роки. У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Другий етап децентралізації тривав в період з 2020 по 2021 рік. Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому.

2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня.

Вцілому перші два етапи децентралізації вважають успішними.

5. Здійснення оцінки проблемних аспектів та викликів реформи децентралізації влади. За роки впровадження децентралізації влади в Україні вже можна виділити як певні досягнення, так і проблеми, які ще потребують свого вирішення. Враховуючи важливість та актуальність процесів децентралізації влади для долі нашої державності, важкі умови її реалізації, не дивно, що процеси реформування регіональної політики відбувалися доволі складно, а часом і неоднозначно. До основних проблем можна віднести: відсутність конституційного закріплення реформ, пов'язаних із процесами децентралізації, правова неврегульованість можливості громад керувати землями сільськогосподарського призначення, які перебувають за їхніми межами, значне посилення напруженості у відносинах між центром та регіонами та інше.

Проблемою територіальних громад також є недостатня кваліфікація персоналу. Це пов'язано з тим, що переважна більшість об'єднаних громад оселяються і формуються виключно у сільських поселеннях, тоді як молоді та висококваліфіковані фахівці, які працюють, віддають перевагу містам.

Крім того, має вірогідність визріти проблема з перерозподілом офіційних трансферів, пов'язаних з медичними субвенціями, через паралельну реформу медичного сектору, запропонованої Міністерством охорони здоров'я. Також реформа освіти передбачає ліквідацію неплатоспроможних шкіл. Хоча ця ситуація не є проблематичною для міст, вона створює нові виклики для сіл та селищ.

6. Виділені шляхи подолання проблемних аспектів реформи децентралізації влади. Розглянуті проблеми децентралізації дозволяють запропонувати такі шляхи їх вирішення:

- створити прозорий пакет заходів, що інформує про всі аспекти процесу децентралізації;
- забезпечення та формулювання кадрової політики на національному рівні, спрямованої на безпосереднє навчання висококваліфікованих менеджерів та їх резервів для роботи в інтегрованих громадах, включаючи сільські райони;
- посилити інституційну спроможність органів виконавчої влади. Укомплектувати обласні та районні державні адміністрації кваліфікованими кадрами. Стабілізувати середню керівну ланку. Керівників міських державних адміністрацій визначити як державних службовців і призначати на конкурсних засадах з ротацією;
- упорядкувати визначення рівня заробітних плат керівників органів публічної влади, затвердити нову сітку окладів працівників органів місцевого самоврядування;
- розробка ресурсів для побудови нової методології прийняття управлінських рішень, ефективного використання ресурсів на основі стратегічного бачення майбутніх вигод;
- встановлення чіткого та прозорого механізму розмежування бюджетів громади та існуючих районних бюджетів центральними органами влади, тобто Кабінетом Міністрів України;
- внести зміни в медичну та освітню реформи з урахуванням інтересів місцевих громад;
- ухвалити Закон України «Про державне стратегічне планування», який має зняти суперечності в стратегічному плануванні, що здійснюється різними міністерствами, та гармонізувати секторальне та просторове планування;

- відновити реалізацію державної регіональної політики на основі стратегічного планування, а не ручного розподілу коштів;
- завершити формування системи стратегічних планувальних документів – Національної стратегії розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, Генеральної схеми планування території України та регіональних стратегій розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VII. *Законодавство України:* сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 13.11.2023)

2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/Laws/79-19>(дата звернення: 13.11.2023)
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1852-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>(дата звернення: 13.11.2023)
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-1>(дата звернення: 13.11.2023)
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848- VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon0.rada.gov.UA/lavs/show/1848-19>(дата звернення: 13.11.2023)
6. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Законодавство України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>(дата звернення: 13.11.2023)
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>(дата звернення: 13.11.2023)
8. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.03.2015 р. № 156-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>(дата звернення: 13.11.2023)
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від від 5 серпня 2020 р. № 695

Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>(дата звернення: 13.11.2023)

10. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-viii>(дата звернення: 13.11.2023)

11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>(дата звернення: 13.11.2023)

12. Бакальчук В. О. Основні тенденції громадської активності національних меншин в Україні у контексті реформи децентралізації. Аналітична записка. Серія «Громадянське суспільство». 2019.

13. Бахур Н. В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності. Аналітична записка Серія «Регіональний розвиток». № 3, 2019.

14. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні*. Зб. наук. пр. / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.

15. Беля А. Р. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 133–137

16. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

17. Венцель В. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 18–29. doi: 10.15421/152002
18. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19, Ч. 1. С. 46–50. С. 49.
19. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 5–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_3(дата звернення: 15.11.2023).
20. Даудова Г., Бондар Г. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/01.pdf>(дата звернення: 15.11.2023)
21. Євтухова Г. Ю. Особливості можливих проявів саботажу в здійсненні реформи децентралізації та місцевого самоврядування в Україні. *Сучасне суспільство*. 2018. Вип. 1 (15). С. 59–74.
22. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
23. Закірова С. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ.
24. Західна О. Р., Жовтяк, К. В. Бюджетна децентралізація в Україні: її особливості та сучасний стан. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2019. №4. С. 111–118.
25. Зелінченко О. Реформа децентралізації: перспективи та виклики для новостворених громад. Українське радіо. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=94058>(дата звернення: 15.11.2023)

26. Іванов Ю. Б., Іванова О. Ю. Коронавірус проти децентралізації: ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії. *Проблеми економіки*. 2020. Т. 2, № 44. С. 209–215.
27. Корж І. Ф. Децентралізація: здобутки і недоопрацювання. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми: матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 30 березня 2021 р.) / упоряд.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. 184 с. С. 66.
28. Корнєва О. В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014–2018 рр. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/710843.pdf> (дата звернення: 17.11.2023).
29. Котенко Н. В., Решетняк Я. В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. *IV Міжнародна науковопрактична конференція «Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи»* м. Одеса. 2017. С. 243–245.
30. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.
31. Круглашов А. М. Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України. *Влада та управління: зб. наук. пр.* Вип. 5. Чернівці, 2018. С.
32. Круглашов А., Беруга В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 2. С. 68–76. С. 71–72
33. Крутій О., Білоус К. Реформа децентралізації та місцеві вибори на сучасному етапі в Україні: ризики та перспективи. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків, 2020. С. 122–125.

34. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_3_15(дата звернення: 17.11.2023)
35. Лисяк Л. В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.
36. Малиновський. В. Я. Міста в децентралізаційній реформі: проблеми і перспективи. *Влада та управління: зб. наук. пр. Вип. 6*. Чернівці, 2019.
37. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 2. С. 67–73. С. 70.
38. Мищак І. М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 54–57.
39. Мищак І. Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. Т. 2, № 82. С. 3–7
40. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник ЦВК*. 2017. Вип. 1 (35). С. 60–65.
41. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. «Державне управління»*. 2016. № 3. С. 56–62.
42. Пігуль Н.В., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 685–689.
43. Полякова С. В. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 1033–1039. С. 1036.

44. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2019. 210 с.
45. Романова В., Умланд А. Досягнення та перспективи реформ децентралізації в Україні з 2014 року. URL: <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku>(дата звернення: 17.11.2023)
46. Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні в 2014–2019 гг.: первые достижения и будущие вызовы. *Идеология и политика*. 2019. № 3(14). С. 148–169.
47. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ, 2018. 216 с
48. Русинюк М. М. Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68), № 1. С. 135–138. С. 137.
49. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
50. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
51. Шляхтун П., Колюх В. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4918>(дата звернення: 13.10.2017)

ДОДАТКИ**Додаток 1**

**Топ громад із найбільшим і найменшим приростами загального фонду за
2021-2022 роки**

Територіальна група	2021	2022	Ріст, %
Топ 10 територіальних громад із найбільшим приростом			
Дачненська сільська ТГ (Одеська область)	82,9	666,8	+705%

Черкаська селищна ТГ (Дніпропетровська область)	213,6	1461,4	+584%
Чорноморська сільська ТГ (Миколаївська область)	29,8	170,6	+472%
Гвіздецька селищна ТГ (Івано-Франківська область)	11,8	61,3	+419%
Остерська міська ТГ (Чернігівська область)	42,4	219,7	+418%
Малолубашанська сільська ТГ (Рівненська область)	29,9	149,7	+401%
Новгородівська міська ТГ (Донецька область)	130,2	621,1	+377%
Ярмолинецька селищна ТГ (Хмельницька область)	103,2	467,0	+353%
Яворівська міська ТГ (Львівська область)	294,2	1330,5	+352%
Новояворівська міська ТГ (Львівська область)	265,7	1070,3	+303%
10 територіальних громад із найнижчим приростом (без територій де ведуться бойові дії)			
Коблівська сільська ТГ (Миколаївська область)	97,4	64,7	-34%
Коломацька сільська ТГ (Полтавська область)	105,6	69,9	-34%
Киїнська сільська ТГ (Чернігівська область)	24,1	15,7	-35%

Піщівська сільська ТГ (Житомирська область)	24,0	15,5	-36%
Шевченківська сільська ТГ (Миколаївська область)	85,9	54,3	-37%
Ромоданівська селищна ТГ (Полтавська область)	42,7	25,1	-41%
Снігурівська міська ТГ (Миколаївська область)	112,1	56,2	-50%
Первомайська селищна ТГ (Миколаївська область)	38,8	17,5	-55%
Широківська сільська ТГ (Миколаївська область)	20,9	8,8	-58%
Горохівська сільська ТГ (Миколаївська область)	26,3	9,1	-65%