

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ВЕДЯЄВ ВЛАДИСЛАВ АНАТОЛІЙОВИЧ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ
ДО УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави питання організації здійснення місцевої публічної влади мають велике значення для досягнення євроінтеграційних цілей та виведення держави з політичної та економічної кризи. В Україні, як і в переважній більшості країн сучасного світу, відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя, зумовлені, зокрема, процесами глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Ці зміни суттєво впливають на діяльність усіх урядових та неурядових політичних інституцій, які забезпечують спрямованість суспільного розвитку, визначають можливість протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Такі глобальні виклики актуалізують необхідність проведення системних реформ, спрямованих на модернізацію українського суспільства та держави, забезпечення збалансованого поступу країни як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальною стабільністю, сталою демократичною традицією.

Реалізація стратегічного курсу держави на забезпечення демократичних принципів врядування через упровадження європейських стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до вітчизняних реалій кращого зарубіжного досвіду, застосування досягнень теорії та практики публічного управління. Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає також нової концептуальної основи інституалізації влади, упровадження сучасної моделі публічного управління. Сучасні суспільні практики засвідчують, що децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин. Тому існує потреба у поглибленому аналізі європейського досвіду здійснення децентралізації влади в контексті аналізу національних традицій державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання становлення місцевого самоврядування в Україні розглядається в працях відомих вчених: В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Ткачука. Аналізом теоретичного та практичного значення місцевого самоврядування приділили увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, І. Дробот, В. Заблоцький, Т. Кравченко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, В. Мамонова, П. Покатаєв, С. Саханенко, І. Цурканова.

Базисні складові нормативно-правових аспектів децентралізації висвітлено в працях В. Бабич, С. Балацького, О. Батанова, Н. Бикадорової, А. Буковинського, Н. Камінської, І. Карчевської, С. Колодія, В. Кравченко, І. Легкоступ, Л. Лисяк, І. Лютого, Ю. Остріщенко, М. Пітцика, С. Фролова. Організаційно-управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування в Україні досліджували В. Бабаєв, О. Бобровська, С. Болдирев, А. Дегтяр, А. Гошко, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, О. Крюков, М. Латинін, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, В. Огаренко, Р. Плющ, А. Ткачук та ін.

Дослідженням досвіду країн ЄС у ході запровадження децентралізації влади в Україні займалися такі вчені як С. Серьогін, Б. Данилишин, В. Пилипишин, О. Власенко, В. Барвіцький.

Об'єктом дослідження виступає процес розвитку децентралізації влади в Україні.

Предметом дослідження є шляхи адаптації досвіду країн ЄС у ході запровадження децентралізації влади в Україні.

Метою магістерської роботи є дослідження та аналіз процесу розвитку децентралізації влади, наукове обґрунтування засад муніципальної реформи в Україні, а також розкриття напрямків вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні на основі кращих

європейських практик.

Для реалізації даної мети поставлені такі **завдання**:

– дослідити та узагальнити стан розробленості проблематики у науковій літературі вітчизняними та зарубіжними вченими, а також визначити методологічні засади дослідження децентралізації публічної влади;

– здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації влади в українському законодавстві;

– висвітлити основні моменти процесу децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні;

– проаналізувати досвід децентралізації влади в європейських країнах та визначити вдалі моделі для України;

– розробити практичні рекомендації щодо напрямків вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в магістерській роботі було застосовано комплекс методів наукового дослідження. За допомогою проблемно-пошукового методу визначено проблему, підібрано й узагальнено джерела з теми дослідження та запропоновано шляхи її розв'язання. Абстрактно-логічний – для аналізу існуючих джерел, теоретичного узагальнення й формування висновків.

Метод дедукції дав змогу розширити понятійно-категорійний апарат і уточнити зміст поняття «децентралізація». Порівняльно-правовий і порівняльно-функціональний методи дали можливість установити особливості розвитку процесу децентралізації в Україні та проаналізувати досвід країн ЄС в даному питанні. Метод функціонального аналізу було використано для визначення компетенції органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління адміністративно-територіальними одиницями в умовах децентралізації, а статистичного аналізу – для дослідження особливостей формування й виконання місцевих бюджетів за податковими та неподатковими надходженнями.

Теоретико-методологічною основою магістерської роботи стали фундаментальні положення, дослідження українських та зарубіжних науковців і фахівців у сфері децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні та європейських країнах.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків та списку використаної літератури, який налічує 103 найменування. Загальний обсяг роботи складає 100 сторінок, із них 87 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі** «Теоретико-методологічні засади дослідження проблеми децентралізації» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження адміністративних послуг.

Підрозділ 1.1. «Децентралізація влади: теоретико-методологічний аспект» присвячений аналізу вітчизняних і закордонних наукових досліджень та практики запровадження децентралізації державного управління свідчить, «що вона розглядається як

багатогранна концепція, яка в найбільш загальному вигляді трактується як передача повноважень (влади), відповідальності та ресурсів від національного (державного) рівня до субнаціонального (регіонального, місцевого) рівня, що представлений відповідними обраними органами влади, або до територіальних органів (представництв) центральних органів виконавчої влади, або приватному сектору.

Констатовано що вирішення проблеми понятійно-категоріального забезпечення та вибору базової парадигми і теорії місцевого самоврядування потребує передусім визначення сутності поняття «місцеве самоврядування», оскільки в документах, які визначають засади місцевого самоврядування, містяться неоднакові підходи. Сутність поняття місцевого самоврядування закріплена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Показано що на сьогодні актуальність наукової дискусії в цій сфері лише зростає в контексті реформування публічного управління. Слід зазначити, що в практиці державного управління в Україні децентралізація як спосіб зміцнення місцевого самоврядування і підвищення його спроможності впливати на розвиток територій до останнього часу не сприймалась як серйозний чинник розвитку країни в цілому, що є наслідком недооцінки існування фундаментального взаємозв'язку і взаємодії між такими інститутами, як держава та територіальні громади, для формування умов розвитку країни.

Зроблено висновки, що стан розробки проблеми децентралізації в Україні набирає все більшої популярності, більшість провідних учених вказують на те, що побудова місцевого самоврядування в нашій країні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має спільні інтереси, здатна об'єднати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади. Дослідники, які вивчають європейський досвід проблеми децентралізації наголошують на тому, саме децентралізоване місцеве самоврядування в європейських країнах є тим позитивним досвідом, який можна використати в Україні для проведення реальних та ефективних реформ місцевого самоврядування з метою надання йому більшої самостійності у вирішенні місцевих справ та питань на користь інтересів не чиновників, а простого місцевого населення.

Підрозділ 1.2. «Методологічні засади дослідження децентралізації публічної влади». Розкрито питання щодо науково-теоретичного визначення поняття децентралізації публічної влади, що вимагає чіткого уявлення про те, яким чином вона здійснюється, чи ефективно функціонує та регулює відносини у сфері організації державної влади. При цьому дослідження феномену децентралізації публічної влади в державотворчій практиці зумовлює формування системи теоретичних висновків і рекомендацій, що можуть бути вироблені лише на певних категоріях і поняттях, що повинні бути методологічним базисом під час дослідження особливостей децентралізації влади. Це вимагає певної методології, що є не тільки підґрунтям для правильного сприйняття, розуміння феномену децентралізації публічної влади, а й визначає шлях пізнання тих специфічних закономірностей, особливостей, парадигм, що становлять основу децентралізаційних процесів у державі.

Показано що основою дослідження децентралізації публічної влади в державотворчій практиці повинні бути певні наукові підходи, засоби, принципи (основоположні ідеї), а також методи. Систематизацію та класифікацію цих критеріїв дослідження у теорії пізнання здійснює методологія.

Методологію дослідження проблем децентралізації публічної влади становлять загальнотеоретичні принципи, наукові підходи, а також методи, які б дали змогу

систематизувати наукові погляди щодо понять «децентралізація», «децентралізація публічної влади», її ознаки, суб'єкти, моделі, особливості формування, принципи та ін. Це знову ж таки свідчить про необхідність опрацювання концептуальних теоретичних та методологічних засад феномену децентралізації публічної влади. Не менш важливим є оволодіння методологічними засадами дослідження проблем децентралізації публічної влади, що створить підстави для здійснення методологічної та світоглядної переоцінки правил та цінностей суспільного життя щодо різноманітних форм пізнання та людської діяльності, в тому числі й особливостей децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення в Україні.

Зроблено висновок що наукове пізнання феномену децентралізації публічної влади можливе лише тоді, коли будуть вивчені не лише особливості її сучасного стану, але й історичний розвиток проблеми, порядок виникнення, ефективність і її результативність у впливі на суспільне життя, в тому числі й формування громадянського суспільства. Зазначене зумовило необхідність переосмислення не лише поняття децентралізації публічної влади, а й її ознаки та принципи. Основні проблеми, що виникають під час осмислення феномену децентралізації публічної влади, варто аналізувати на двох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих рівнях – методологічному та теоретичному, що дасть можливість у подальших дослідженнях охарактеризувати їх сутність, зміст, функціональне призначення, шляхи підвищення ефективності їх реалізації та інші аспекти.

У другому розділі «Децентралізація влади в Україні: сучасний стан» визначені основні особливості що регулюють означене питання, розкрито роль місцевого самоврядування у процесі децентралізації.

У підрозділі 2.1. «Нормативно-правове забезпечення децентралізації влади в Україні» визначено, що наразі, як в державі, так і в самому українському суспільстві, відсутня готовність до реформування та справжня зацікавленість у формуванні якісної, ефективної та діючої самоврядної влади. І навіть, не дивлячись на всі суттєві переваги здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, існує опір й ускладнення процесу втілення відповідних змін та, зокрема, об'єднанню територіальних громад. «Причинами такого супротиву й ускладнень є:

- відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні та очікуваних результатів від них;

- відсутність затвердженої на законодавчому рівні правової основи здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни

(перш за все, прийняття та внесення відповідних змін до Основного Закону України, на якому мають в подальшому ґрунтуватися всі нормативно-правові акти, які регулюють публічно-владні перетворення в державі);

- наявність дрібновласницького, особистокорисливого інтересу певної групи людей, які зараз перебувають при владі, а після проведення відповідних змін та об'єднання територіальних громад можуть її втратити, або які мають бажання опинитися при владі з метою задоволення власних потреб;

- низький рівень довіри до самої публічної влади, її представників, а також практична зневіреність у законності і правопорядності того, що наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування;

- нерозуміння й однобічне оцінювання процесу децентралізації публічної влади і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень;

- морально-психологічний та фінансовоекономічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформи, що мають відбутися та ін.».

Наголошено що у період з 2014 по 2018 роки сформовано значний масив нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

Невирішеними на сьогоднішній день «залишається питання внесення зміни до Конституції України щодо децентралізації влади та засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, що забезпечить правову основу для прийняття низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади.

Зроблено висновок що законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування відповідає європейським вимогам і створює надійне підґрунтя для практичного етапу реформи. Проте для успішного завершення децентралізації необхідним є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які би врегулювали невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування. Отже, зміни в правовому полі в бік децентралізації – це крок до впровадження демократичних цінностей та стабільного зростання добробуту громадян. Процес децентралізації управління повинен стати рушійною силою оптимального розвитку місцевого самоврядування у вигляді територіальних громад.

У підрозділі 2.2. «Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні» показано, що основним напрямком реформування стала децентралізація, адже саме цей процес сприяє незалежній та ефективній діяльності органів місцевого самоврядування. У юридичній літературі зазначається, що «децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм».

Констатовано що повна децентралізація влади – процес доволі складний і тривалий, але необхідний для формування самостійних та дієздатних територіальних громад. На сьогодні перед Україною стоїть завдання створення власної моделі децентралізації. Система управління, що склалась в нашій країні, – уряд – область – район – сільська рада – позбавила місцеві органи можливості здійснювати ефективну політику в інтересах громадян, що мешкають у відповідній місцевості. Про доцільність децентралізації свідчить і практика зарубіжних країн. Так, наприклад, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовуються без узгодження із центральними органами влади. Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень.

Зазначено що ще одним актуальним питанням процесу децентралізації в Україні є

фінансування. На сьогодні більшість сільських рад є дотаційними, тобто вони не в змозі самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними. Щоб стимулювати об'єднання територіальних громад, доцільно передбачити державну підтримку, розмір якої має бути пропорційним до розміру новоствореної громади. Законодавством передбачено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Зроблено висновок, що процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні відкриває значні можливості для самостійного забезпечення місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату. Так, наслідком реформи із децентралізації влади в Україні попри труднощі, які виникають в процесі її впровадження, має стати формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад.

У підрозділі 2.3. *«Децентралізація влади як чинник протидії корупції в органах місцевого самоврядування»* показано, що стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. *«Демократизація, відкритість влади, прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції».*

Необхідність невідкладного подолання корупції обумовлюється тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем: загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, підриває основи державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, породжує латентну монополізацію ринку й підриває правові основи вільної, добросовісної конкуренції, призводить до перекосів в оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання й ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади та управління.

Зауважимо, що особливістю органів місцевого самоврядування є те, що вони найбільш наближені до територіальних громад та розв'язують значну частину місцевих справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Науковці відзначають, що органами місцевого самоврядування проводиться відповідна робота щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, тому уже стало очевидним, що *«без створення системних механізмів запобігання корупції на місцевому рівні національні антикорупційні дії можуть повністю зневірюватися».*

Зроблено висновок що запобігання корупції в органах місцевого самоврядування – довготривала та клопітка справа, яка потребує ініціативності з боку самих посадових осіб та громадськості й потребує тривалих соціальних, економічних, політичних і правових перетворень. Перші кроки на цьому шляху уже зроблені, зокрема прийнято нове законодавство, в основі якого превентивна функція. Подальші дії повинні бути спрямовані на формування активної громадської позиції із запобігання корупції; підвищення правової культури громадян та формування у них моральної нетерпимості до будь-яких корупційних проявів; підвищення зарплатні посадовим особам органів місцевого самоврядування у контексті державної реформи; забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування; розроблення антикорупційних програм на місцевому рівні. Детально проаналізувавши праці вчених даного напрямку, можна стверджувати, що децентралізація влади є одним із основних

засобів подолання корупції в органах місцевого самоврядування.

У третьому розділі *«Напрями вдосконалення децентралізації влади в Україні»* обґрунтовані основні напрями щодо вдосконалення методів та засобів які сприяють реалізації процесів децентралізації.

У підрозділі 3.1. «Моделі децентралізації влади країн ЄС» визначено що аналіз систем місцевого самоврядування європейських країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної «за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування».

Найпоширенішим серед дослідників науково обґрунтованим та таким, що базується на комплексному підході, є виокремлення чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей. Основним критерієм типологізації при цьому виступає функціональне взаємовідношення та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління.

У цілому і представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення у життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території країни. Вони періодично звітують перед вищестоящими органами про свою діяльність.

У країнах Європейського Союзу врядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС

Зроблено висновок що пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави. Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультативних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ.

У підрозділі 3.2. «Досвід здійснення децентралізації влади в країнах ЄС» показано, що реформа децентралізації управління в Україні, яка була проголошена як одна з основних для зміни старої неефективної системи та підвищення участі громад в управлінні державою, наразі перебуває у невизначеному стані, що не дає підстав у найближчому майбутньому очікувати її якісних позитивних результатів. Розглядаючи започатковану ініціативу укрупнення територіальних громад в Україні, «доцільно звернути увагу на подібні заходи, які були проведені в багатьох країнах-членах ЄС.

Зазначено, що сучасна практика країн-членів ЄС передбачає можливість впровадження й інших моделей децентралізації без посилення локального рівня. Зокрема, Іспанія є прикладом так званої регіональної децентралізації, коли основні результати децентралізації сконцентровано в напрямі передачі повноважень від центрального уряду до урядів автономій (регіонів).

Фактично регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС. Відповідно, оцінюючи досвід реалізації реформ децентралізації у таких країнах, слід урахувати цей факт. Зокрема, реформи децентралізації у Польщі, ймовірно, не мали б такого успіху без вдалого залучення і використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування.

Таким чином, здійснивши аналіз проведення децентралізації в країнах ЄС, можна зробити висновок, що однією з найважливіших загроз децентралізації в Україні є скорочення обсягів надходжень від ПДФО внаслідок проведення податкової реформи. У більшості країн-членів ЄС це джерело надходжень є основними для місцевих бюджетів, а компенсувати його зменшення іншими податковими джерелами навряд чи вдасться. При всій важливості податків на майно, не варто переоцінювати їх значення для місцевих бюджетів: навіть у країнах з високим рівнем капіталізації власності такі джерела переважно не перевищують 10% доходів місцевих бюджетів. Тому при виборі проекту податкової реформи необхідно враховувати важливість надходжень від ПДФО для місцевих бюджетів.

У підрозділі 3.3. «Напрямки вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні» показано, що початок реформи децентралізації в Україні було проанонсовано процесом реформування місцевого самоврядування. Зокрема, 1 квітня 2017 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади».

Констатовано що у всіх розвинених країнах європейського союзу головне завдання влади полягає у вирішенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація. Таким чином, для виокремлення напрямів вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні вважаємо за потрібне надати детальний аналіз умов проведення децентралізації в країнах ЄС та зробити висновки щодо імплементації деяких положень в Україні.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня.

Показано що важливим аспектом реформування публічного управління в Україні на районному та регіональному рівнях є задекларований у Концепції принцип субсидіарності на основі децентралізації влади. В Україні публічне управління на рівні району і області здійснюють органи державної адміністрації. Однак при формуванні виконавчих органів на рівні району і регіону закладено дуалістичний принцип. Враховуючи польський досвід, на районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери.

Зроблено висновки, що ґрунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління, публічного адміністрування й територіальної організації влади сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в

Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їх делегування і демократизацію процесів управління

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження зроблено наступні висновки:

1. Створення теоретико-методологічної бази дослідження ґрунтується на принципі ретельного відбору лише тих даних, що можуть набути теоретичного або практичного застосування у публічному управлінні. Для досягнення цього, втім, не обійтися без уважного розгляду проблеми децентралізації публічної влади у різних аспектах. Стан розробки проблеми впровадження децентралізації в Україні та залучення до цього процесу досвіду країн ЄС набирає все більшої популярності, хоча на сьогоднішній день є недостатнім для проведення повноцінного дослідження. Більшість провідних учених вказують на те, що побудова місцевого самоврядування в нашій країні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має спільні інтереси, здатна об'єднати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади.

Українські вчені у своїх напрацюваннях роблять висновки, що встановлення децентралізованого місцевого самоврядування в європейських країнах є тим позитивним досвідом, який можна використати в Україні для проведення реальних та ефективних реформ місцевого самоврядування з метою надання йому більшої самостійності у вирішенні місцевих справ та питань на користь інтересів не чиновників, а простого місцевого населення.

Методологію дослідження проблем децентралізації публічної влади становлять загальнотеоретичні принципи, наукові підходи, а також методи, які б дали змогу систематизувати наукові погляди щодо понять «децентралізація», «децентралізація публічної влади», її ознаки, суб'єкти, моделі, особливості формування, принципи та ін. Це знову ж таки свідчить про необхідність опрацювання концептуальних теоретичних та методологічних засад феномену децентралізації публічної влади. Не менш важливим є оволодіння методологічними засадами дослідження проблем децентралізації публічної влади, що створить підстави для здійснення методологічної та світоглядної переоцінки правил та цінностей суспільного життя щодо різноманітних форм пізнання та людської діяльності, в тому числі й особливостей децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення в Україні.

2. Відображенням змін та реформ децентралізації управління у законодавчій сфері є нові законодавчі акти, що визначають діяльність, зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування. Головною метою законодавчих змін реалізації політики децентралізації управління в Україні є формування територіальних громад. В першу чергу зміни в законодавстві сприяють зростанню бюджетів територіальних громад та реалізують функціональні можливості створення диференційованих джерел накопичення фінансових ресурсів. Представимо шляхи розвитку децентралізації управління:

- утворення базисних складових народовладдя, залучення населення до діяльності місцевого самоврядування;
- подальший розвиток громади в соціальній, політичній та економічній сферах;
- повна уніфікація сервісного обслуговування населення місцевими органами державної влади, що обрана на місцях;

– формування адаптивного комплексу інституту самоврядування, який відповідає потребам громади;

– співробітництво громад стає одним з головних пріоритетів розвитку в усіх сферах.

Таким чином, зміни в правовому полі в бік децентралізації – це крок до впровадження демократичних цінностей та стабільного зростання добробуту громадян. Процес децентралізації управління повинен стати рушійною силою оптимального розвитку місцевого самоврядування у вигляді територіальних громад.

3. Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні відкриває значні можливості для самостійного забезпечення місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату.

Так, наслідком реформи із децентралізації влади в Україні попри труднощі, які виникають в процесі її впровадження, має стати формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад. Впровадження децентралізації сприятиме посиленню демократії в державі та формуванню громадянського суспільства. У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі, виконавчими органами рад. Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудови правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

4. Аналіз систем місцевого самоврядування європейських країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування. Найпоширенішим серед дослідників науково обґрунтованим та таким, що базується на комплексному підході, є виокремлення чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей. Основним критерієм типологізації при цьому виступає функціональне взаємовідношення та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління.

Проаналізувавши досвід децентралізації влади в європейських країнах зроблено висновок, що децентралізація доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави. Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ.

5. До соціально-політичних процесів що відбулися в країні на початку 2014 року питання децентралізації розглядалося в контексті актуалізації соціокультурних та економічних відмінностей між регіонами і використовувалось владою переважно для отримання політичних дивідендів, проте на сьогодні проблема децентралізації все більше набуває економічної доцільності. Розв'язання проблеми дозволить зняти ряд питань політичного протистояння, а також сприятиме посиленню відповідальності місцевих і регіональних громад за розвиток власних територій та підвищенню ефективності використання місцевих ресурсів, що в кінцевому підсумку може посилити внутрішньодержавну інтеграцію та економічну цілісність України. Наразі Україні необхідно підвищувати відповідність своєї законодавчої бази законодавчій базі ЄС, принципам верховенства права, а також будувати життєздатну демократичну державу. Децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Таким чином, здійснивши аналіз досвіду європейських країн та актуальних наукових досліджень виокремлено такі передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку

Грунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління, публічного адміністрування й територіальної організації влади сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їх делегування і демократизацію процесів управління.

АНОТАЦІЯ

Ведяєв В. А. Децентралізація влади: досвід країн ЄС та шляхи адаптації до українських реалій – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Актуальність дослідження. На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави питання організації здійснення місцевої публічної влади мають велике значення для досягнення євроінтеграційних цілей та виведення держави з політичної та економічної кризи. В Україні, як і в переважній більшості країн сучасного світу, відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя, зумовлені, зокрема, процесами глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Ці зміни суттєво впливають на діяльність усіх урядових та неурядових політичних інституцій, які забезпечують спрямованість суспільного розвитку,

визначають можливість протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Такі глобальні виклики актуалізують необхідність проведення системних реформ, спрямованих на модернізацію українського суспільства та держави, забезпечення збалансованого поступу країни як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальною стабільністю, сталою демократичною традицією.

Реалізація стратегічного курсу держави на забезпечення демократичних принципів врядування через упровадження європейських стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до вітчизняних реалій кращого зарубіжного досвіду, застосування досягнень теорії та практики публічного управління. Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає також нової концептуальної основи інституалізації влади, упровадження сучасної моделі публічного управління. Сучасні суспільні практики засвідчують, що децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин. Тому існує потреба у поглибленому аналізі європейського досвіду здійснення децентралізації влади в контексті аналізу національних традицій державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання становлення місцевого самоврядування в Україні розглядається в працях відомих вчених: В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Ткачука. Аналізом теоретичного та практичного значення місцевого самоврядування приділили увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, І. Дробот, В. Заблоцький, Т. Кравченко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, В. Мамонова, П. Покатаєв, С. Саханенко, І. Цурканова.

Дослідженням досвіду країн ЄС у ході запровадження децентралізації влади в Україні займалися такі вчені як С. Серьогін, Б. Данилишин, В. Пилипишин, О. Власенко, В. Барвіцький.

Об'єктом дослідження виступає процес розвитку децентралізації влади в Україні.

Предметом дослідження є шляхи адаптації досвіду країн ЄС у ході запровадження децентралізації влади в Україні.

Метою магістерської роботи є дослідження та аналіз процесу розвитку децентралізації влади, наукове обґрунтування засад муніципальної реформи в Україні, а також розкриття напрямків вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні на основі кращих європейських практик.

Для реалізації даної мети поставлені такі **завдання**:

– дослідити та узагальнити стан розробленості проблематики у науковій літературі вітчизняними та зарубіжними вченими, а також визначити методологічні засади дослідження децентралізації публічної влади;

– здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації влади в українському законодавстві;

– висвітлити основні моменти процесу децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні;

– проаналізувати досвід децентралізації влади в європейських країнах та визначити вдалі моделі для України;

– розробити практичні рекомендації щодо напрямків вдосконалення системи децентралізації публічної влади в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в магістерській роботі було застосовано комплекс методів наукового дослідження. За допомогою проблемно-пошукового

методу визначено проблему, підібрано й узагальнено джерела з теми дослідження та запропоновано шляхи її розв'язання. Абстрактно-логічний – для аналізу існуючих джерел, теоретичного узагальнення й формування висновків.

Метод дедукції дав змогу розширити понятійно-категорійний апарат і уточнити зміст поняття «децентралізація». Порівняльно-правовий і порівняльно-функціональний методи дали можливість установити особливості розвитку процесу децентралізації в Україні та проаналізувати досвід країн ЄС в даному питанні. Метод функціонального аналізу було використано для визначення компетенції органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління адміністративно-територіальними одиницями в умовах децентралізації, а статистичного аналізу – для дослідження особливостей формування й виконання місцевих бюджетів за податковими та неподатковими надходженнями.

Теоретико-методологічною основою магістерської роботи стали фундаментальні положення, дослідження українських та зарубіжних науковців і фахівців у сфері децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні та європейських країнах.

Ключові слова: європейський досвід, ЄС, децентралізація, державна влада, публічне управління.

SUMMARY

Vedyayev V.A. Decentralization of power: experience of EU countries and ways of adaptation to Ukrainian realities - Manuscript.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

Relevance of research. At the present stage of development of the Ukrainian state, the issues of organizing the exercise of local public authority are of great importance for the achievement of the European integration goals and the removal of the state from the political and economic crisis. In Ukraine, as in the vast majority of countries of the modern world, there are dramatic changes in all spheres of social life, due, in particular, to the processes of global socio-economic and civilizational transformations. These changes significantly affect the activities of all governmental and non-governmental political institutions, which ensure the focus of social development, determine the ability to withstand internal and external challenges. Such global challenges actualize the need for systematic reforms aimed at modernizing Ukrainian society and the state, ensuring a balanced progress of the country as a highly developed, legal, civilized European state with high standards of living, social stability, and a stable democratic tradition.

The implementation of the strategic course of the state to ensure democratic principles of governance through the implementation of European standards of good governance requires the use of best foreign experience, adapted to the national realities, application of the achievements of theory and practice of public administration. Ukraine's strategic course on European integration also requires a new conceptual framework for the institutionalization of power, the introduction of a modern model of public administration. Modern social practices show that decentralization of power is one of the effective tools of modernization of the system of public administration, the successful implementation of which creates the necessary organizational and legal prerequisites for the further development of democratization of power relations. Therefore, there is a need for an in-depth analysis of the European experience of decentralization of power in the context of analyzing national traditions of state-building and the current historical stage of Ukraine's development.

The object of the study is the process of development of decentralization of power in Ukraine.

The subject of the study is ways to adapt the experience of EU countries in the implementation of decentralization of power in Ukraine.

The purpose of the master's thesis is to research and analyze the process of development of decentralization of power, scientific substantiation of the principles of municipal reform in Ukraine, as well as to reveal directions of improvement of the system of decentralization of public power in Ukraine on the basis of the best European practices.

To achieve this goal, the following tasks are set:

to investigate and summarize the state of development of problems in the scientific literature by domestic and foreign scientists, as well as to determine the methodological foundations of the study of decentralization of public power;

Аналіз to carry out the analysis of the legal support of the process of decentralization of power in the Ukrainian legislation;

Лити to highlight the main points of the process of decentralization and strengthening of local self-government in Ukraine;

to analyze the experience of decentralization of power in European countries and to identify successful models for Ukraine;

Бити to develop practical recommendations on directions for improving the decentralization system of public power in Ukraine.

Research methods. In order to achieve this goal, a set of scientific research methods was applied in the master's work. The problematic search method identifies the problem, selects and summarizes the sources of the research topic, and suggests ways to solve it. Abstract-logical - for analysis of existing sources, theoretical generalization and formation of conclusions.

The deduction method made it possible to expand the conceptual apparatus and to clarify the meaning of the concept of "decentralization". The comparative legal and comparative functional methods have made it possible to identify the features of the development of the decentralization process in Ukraine and to analyze the experience of EU countries in this matter. The functional analysis method was used to determine the competence of local governments in the process of managing administrative-territorial units in the context of decentralization, and statistical analysis – to investigate the features of forming and executing local budgets on tax and non-tax revenues.

Theoretical and methodological basis of the master's work were fundamental provisions, research of Ukrainian and foreign scientists and specialists in the field of decentralization and reform of local self-government in Ukraine and European countries.

Keywords: European experience, EU, decentralization, public authority, public administration.