

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

САВЧЕНКО МАРИНА СЕРГІЇВНА

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РЕФОРМА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми на сьогодні Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Ці процеси вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційно-функціонального, забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективності державного управління. Актуальність теми дослідження визначається важливістю реалізації в Україні демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку й реформування суспільства в цілому, необхідністю проведення адміністративно-територіальної реформи в державі. Будь-які форми державного управління приречені на невдачу, якщо не буде встановлене раціональне співвідношення між центральними та регіональними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Уже кілька років в Україні триває процес децентралізації публічної влади, зокрема, реформування місцевого самоврядування та побудови здатних територіальних громад. Населення країни в очікуванні, що децентралізація публічної влади посприятиме розвитку дійсної (а не фіктивної) демократії, розширення впливу знову об'єднаних територіальних громад на справи суспільного значення і посилить участь громадськості в процесі здійснення публічного управління. Однак, незважаючи на істотні переваги децентралізації публічної влади та формування здатних територіальних громад в Україні, існує відкрите і приховане (завуальоване) опір, а також різного роду ускладнення в процесі втілення відповідних змін. Причинами такого супротиву і ускладнень є:

- відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні і очікуваних результатів від них;
- відсутність затвердженої на законодавчому рівні правової засади здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни;
- наявність особисто-корисливої зацікавленості у більшості громадян, які задіяні в публічно-владних процесах держави (наприклад, місцеві депутати і депутати Верховної Ради України, представники державних адміністрацій і приватному секторі (фермери, земельні магнати, підприємці і т.д.);
- низький рівень довіри до самої публічної влади, її представники, а також практична розчарованість в законності того, що зараз відбувається в

Україні і в успішному завершенні запланованого реформування;

- нерозуміння або одностороннє оцінювання процесу децентралізації публічної влади і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як небажання і практичне неприйняття ними таких змін і перетворень;

- морально-психологічний і фінансово-економічне подавлення осіб, зацікавлених в зриві реформ.

І якщо раніше мова йшла про те, що в державі і в самому українською суспільстві, відсутня готовність до реформування і справжня зацікавленість у формуванні якісної, ефективної та діючої самоврядної влади. Те на сьогоднішній день питання стоїть інакше - чи досягне сучасний процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні свого логічного завершення, особливо, в разі зміни існуючої політичної влади? Значна кількість вчених і практиків, думка яких ми підтримуємо, вважають, що немає. Більш того, весь процес реформування в сфері місцевого самоврядування не має під собою конституційної основи, тому його можна з упевненістю накликати неконституційним. Оскільки процес децентралізації вже протікає тривалий час, кількість об'єднаних територіальних громад в Україні з кожним роком збільшується, а за відповідні зміни до Конституції України Верховна Рада України досі не проголосувала. Більш того, в найближчий час це питання не стоїть на порядку денному роботи українського парламенту.

Мета і завдання дослідження. Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи: конкретно-історичний, що застосовувався при розгляді історичних передумов становлення місцевого самоврядування й запровадження процесів децентралізації; пошуково-бібліографічний, який охоплює теоретичний аналіз, систематизацію і класифікацію архівних фондів, бібліотечних каталогів і друкованих джерел з питань децентралізації державного управління; порівняльного і статистичного аналізу фактів і явищ, їх синтезу, що використовувався для дослідження еволюції системи державного управління, кращого розуміння динаміки розвитку нормативно-правової бази; прогностичний, що передбачає прогнозування, узагальнення незалежних характеристик опрацьованих матеріалів для формулювання висновків, рекомендацій і визначення шляхів подальшого розвитку й запровадження реформ децентралізації влади та надання державних послуг населенню в Україні; діалектичний метод та системний аналіз. З метою забезпечення достовірності одержаних результатів використовувалися методи наукової ідентифікації і порівняльного аналізу.

Наукова новизна одержаних результатів. У результаті комплексного дисертаційного дослідження вирішено важливе наукове завдання, яке полягає в розробці можливих шляхів реформування і вдосконалення системи державного управління шляхом упровадження децентралізації влади в Україні. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в дисертації вперше:

– визначено основні цілі (недоторканність кордонів, розвиток єдиної системи державного управління, удосконалення та ефективне формування органів державної влади й місцевого самоврядування, єдиного економічного простору та забезпечення конституційних гарантій якості й рівня життя кожного регіону тощо) процесу децентралізації в Україні;

– доведено, що децентралізація є механізмом підвищення ефективності (внаслідок досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або при найменших витратах, тобто штучне об'єднання результатів і засобів), відповідальності (глибоке усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого призначення самовіддано боротися за їх задоволення, здатність виробляти якісно нову політику, приймати оптимальні рішення, виконувати їх з більшою користю для загального блага) та субсидіарної (захист автономії особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць: громади, територіальної громади, регіону) державного управління і самоврядування як сутнісних вимірів децентралізації;

– узагальнено основні переваги (прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращання якості розгляду звернень громадян до органів влади, сприяння розвитку місцевих економік та стратегічному плануванню, більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін.) і недоліки (диспропорції і нерівно-мірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій та ін.) здійснення децентралізації державної влади;

удосконалено:

– критерії децентралізації (політичні, фінансові і адміністративні), які мають доповнювати один одного для досягнення більшої відповідальності в роботі місцевих органів влади щодо надання ефективних, оптимальних і якісних послуг, а також сприяти підтримці фінансової дисципліни;

–визначення поняття “децентралізація влади в системі державного управління”, що відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращання державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування, від керівника до підлеглого дискретних повноважень, ресурсів та відповідальності у політичній, фінансовій і адміністративній сферах з метою виконання конституційно закріплених функцій держави;

дістали подальшого розвитку:

–визначення й змістове обґрунтування взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, закономірностей розвитку системи державного управління та місцевого самоврядування (зумовленість процесу становлення державного управління особливостями соціально-економічного, соціально-політичного розвитку на прикладі як зарубіжних країн, так і України, залежності сутності державного управління від мети, змісту, методів діяльності, умов, у яких вона здійснювалася, і результатів, що досягаються в процесі управління, тощо); тенденцій (централізації, децентралізації, делегування, деконцентрації тощо) розвитку територіальної організації державного управління України;

–виявлена закономірність, що відповідний баланс централізації і децентралізації є ключовим чинником ефективного функціонування системи державного управління;

–розроблення та законодавче закріплення механізмів фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання наданих повноважень та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їх реалізацію у межах визначених державою відповідних ресурсів;

–концепції і погляди учених щодо запровадження процесів децентралізації і на цій основі проаналізовано основні фактори (підстави і умови), що привели до появи децентралізації влади в історії як зарубіжного, так і вітчизняного державотворення.

Початковий етап реформи в державі через інструменти децентралізації влади розпочався з розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, посилення фінансової спроможності органів регіонального самоврядування та сприяння підвищенню відповідальності органів місцевої влади перед своєю громадою. Вже запроваджено окремі елементи реформи адміністративно - територіального устрою, успішно запущено механізм добровільного об'єднання територіальних громад, налагоджено систему співробітництва територіальних громад, відпрацьовано реформу бюджетної децентралізації.

На початковому етапі одним з перших завдань реформи є налагодження систематизації та упорядкування системи надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Зокрема завдання першого етапу також спрямовані на співпрацю та збіг інтересів між центром та регіоном, зокрема, це формування стратегії, програм, планів регіонального розвитку громад.

Поточні етапи децентралізації водночас потребують певного доопрацювання задля гармонізації реформи з сучасними політичними процесами, що відбуваються в державі. У порядку денному реформ все частіше активізується завдання ухвалення нової редакції окремих статей у 9-му та 10-му розділах чинної Конституції України, а також законів які потребують ухвалення у новій редакції: Закон України «Про місцеве самоврядування» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» та інші. Що стосується виборів та виборчого процесу до місцевих органів влади мають враховуватися нові функції органів місцевого самоврядування передбачених законом та нової редакції виборчого законодавства.

Завдання інституалізації в Україні аналогічних до європейських самоврядних практик на рівні громад, районів та областей не може обмежитися лише реформою децентралізації влади. Посилення спроможності місцевих громад сприятиме утвердженню засад прямої демократії та зростання ролі представницьких органів місцевого самоврядування в країні. Підвищення відповідальності громад, розширення сфери їхнього впливу на управлінські рішення з питань розвитку та ефективнішого поглиблення реформ місцевого самоврядування.

У продовження розпочатих трансформацій громад на другому етапі реформ втілено перезапуск політичної системи держави із відповідними змінами у виборчому законодавстві, перерозподілі функцій та відповідальності між центральними законодавчими, виконавчими та місцевими органами влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки й пропозиції викладені в дослідження можуть бути використані у подальших дослідженнях інституту МС в Україні; у навчальному процесі для підготовки лекційного матеріалу з дисциплін «Публічне управління», «Місьцеве самоврядування», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» й ін.; для вдосконалення законодавства, зокрема, при розробці нового Закону України «Про місцеве самоврядування», при внесенні змін до Конституції України (щодо децентралізації влади).

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури. До тексту додано список використаних джерел (60 найменування). Загальний обсяг роботи становить 70 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 68 сторінки.

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 апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі *«Теоретичні основи централізації та децентралізації влади.»* охарактеризовано сутність централізації та децентралізації, процеси реформи влади, які відбуваються в Україні їх закріплення на законодавчому рівні.

Підрозділ 1.1. *«1.1. Сутність централізації та децентралізації державної влади в Україні»* присвячений аналізу розвитку реформи влади в ході децентралізації, розподіл повноважень між місцевою та регіональною владою.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних (Агранофф Р., Дробот І. О., Шуляр І.В., Дубровик-Рохова А. В., Смельянов В. М., Шульга А. А., Ібрагімова А. А., Кампо В. М., Карпінський Ю. О. та інші) науковців, а також нормативно-правові акти: закони України (ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад») укази Президента, Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, акти органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що на даний час нормативно- правова база реформи децентралізації є не досконалою та потребує достатньо вагомих допрацювань. Ці обставини визначили вибір теми магістерської роботи, об'єкта, предмета та мети дослідження.

У підрозділі 1.2. *«Процес децентралізації: основні концепції розподілу повноважень між державним та місцевим рівнями влади.»* розкриті концепції розподілу владних повноважень між державними та місцевими рівнями влади.

З'ясовано, що децентралізація – передача повноважень і ресурсів на рівень ОТГ найбільш повно реалізує принцип народовладдя закладений в Конституції України, тому що наближає публічну владу до її джерела – народу й дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання: передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їхнього використання; покращити можливості участі громадян у публічних справах.

Запропоновано визначення поняття «муніципальна влада», як здійснювана безпосередньо або опосередкована через представницькі органи воля ОТГ, орієнтована на формування сприятливого для неї середовища проживання.

Зроблено висновок, що ПМВ ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, що вони є, насамперед, представниками населення; формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідного МСТ.

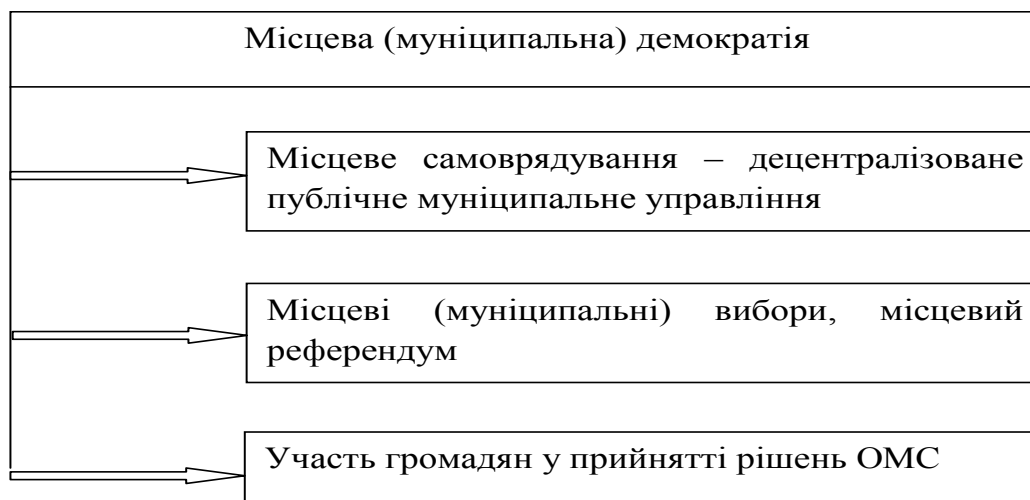


Рис.1. Муніципальна демократія

У другому розділі «Аналіз стану влади в Україні» визначені основні ознаки місцевого співтовариства, як суб'єкту місцевого самоврядування його місце в системі публічної муніципальної влади.

У підрозділі 2.1. «Децентралізація влади як складові адміністративної реформи» визначено, 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 регіональнолокальних програм.

Здатність держави покращувати надання послуг населенню, допомога у формуванні належного середовища для регіонального економічного розвитку є тими факторами, які зумовлюють розподіл повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади, що є можливим як шляхом децентралізації (політичний та адміністративний підхід), так і деконцентрації (переважно) адміністративний підхід, або завдяки їх поєднанню. За сучасних умов це є складним процесом через сформоване з точки зору централізованого переходу до державного управління в усіх сферах, що стосуються життя громадян, і ще більше ускладнюється тим фактом, що передача повноважень повинна супроводжуватися відповідною передачею фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які делегуються та передаються на нижчі рівні державного управління.

У підрозділі 2.2. «Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади» показано, Якщо глибше зануритися в історичні аспекти та умови за яких джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване та знаходиться в руках соціальної спільноти, де й відбуваються процеси самоврядування. З огляду на вище сказане можна зробити ключовий висновок, що місцеве самоврядування визначається як децентралізована форма управління громадою. В свою чергу таке явище як децентралізація, що являє собою реформацію та трансформацію механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Що більше децентралізовано державну владу, то:

- 1) більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
- 2) гнучкіша управлінська система;
- 3) розвинутіші демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Характерні риси місцевого самоврядування визначаються:

- самостійністю суб'єкта, що не є складовою державного механізму управління;
- здійсненням публічної влади частиною народу — членами конкретної територіальної громади;
- здійсненням громадою («місцевим співтовариством») народовладдя у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.), так і через органи місцевого самоврядування;
- наявністю особливого суб'єкта — громади — мешканців певної території;
- наявністю особливого об'єкта управління — питання місцевого значення;
- самостійністю, вираженою в організаційній відокремленості, а також у праві на фінансово-економічні ресурси;
- відповідальністю за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення;
- поєднанням засад інституту громадянського суспільства і державної влади, в якому баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом.

Необхідно зазначити, що управління місцевими справами може здійснюватися:

- як за допомогою призначених центральною владою органів і посадовців державної адміністрації на місцях — органів територіального державного управління, що виступають як периферійна ланка державного апарату (повноваження яких реалізуються шляхом деконцентрації влади);
- так і через представницькі та виконавчі органи, що обираються безпосередньо населенням як органи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць — органи місцевої публічної влади, що іменуються органами місцевого самоврядування, повноваження яких переважно реалізуються шляхом децентралізації влади.

У третьому розділі «Перспективи децентралізації влади в Україні» обґрунтовані позитивні та негативні аспекти реформи децентралізації в країні, наведені приклади реформи децентралізації в країнах ЄС.

У підрозділі 3.1. «Позитивні та негативні аспекти децентралізації в Україні» визначено, що на етапах ходу реформи децентралізації було виявлено як позитивні аспекти її впливу на місцеве самоврядування так і негативні впливу, що в деяких випадках переросли в проблему.

В ході обговорень виокремились окремі аспекти проблем, які найбільше хвилюють громаду та керівників органів місцевого самоврядування, а саме:

- громадяни, включаючи керівників органів місцевого самоврядування, не мають остаточного розуміння що таке децентралізація і як її принципи будуть діяти на місцях;
- вписані повноваження у законі «Про місцеве самоврядування в Україні», ще не дають уяву про застосування механізмів реального самоврядування;
- місцеві бюджети є самостійними, тобто вони не включаються до Державного бюджету України, але тоді виникає питання наповнення бюджету на рівні громад оскільки

до 2015 року місцеві бюджети усіх рівнів отримували дотацію, вирівнювання з державного бюджету, яка визначалася їм за формульною методикою;

- зростання повноважень громади дає теоретичну можливість виявлення ініціативи на рівні громади та району, але не кожна громада має можливості для ресурсного наповнення бюджету, у них нема первинних фінансових засобів для запуску пілотних проектів, тощо;

- з'являється можливість виникнення непідконтрольних центру «місцевих князків», які маючи фінансовий ресурс або застосовуючи корупційні методи, «взьмуть» владу в свої руки;

- відсутнє чітке визначення рівня субсидіарності, в результаті чого виникають проблеми на рівні громад, районних та обласних рад, які будуть боротися за власну самостійність та можливість управляти за рахунок виділення додаткового фінансування.

Наведені вище проблеми розподілу повноважень і фінансів приводять до питання адміністративного устрою держави. А саме – якщо більшість податків йтимуть на область і там залишатимуться для подальшого розподілу, то ми отримаємо 26 маленьких самостійних «держав» – фінансово самостійних регіонів. Тобто де-факто відбудеться федералізація країни, що не припустимо!

Слід зазначити, що український «схід і захід», як виявилося, були «разом» далеко не з усіх питань, тим більше культурно-світоглядних. На території нинішньої України живуть люди з різними світоглядами, різним історичним досвідом, різною культурною орієнтацією, різним баченням майбутнього та різними мовними уподобаннями, що обумовлено багатовіковими процесами.

У підрозділі 3.2. «Децентралізація влади в інших країнах. Досвід для України» наведено ряд країн ЄС, що також піддалися реформі децентралізації влади на власних територіях такими країнами є: Франція, Нідерланди, Польща, Данія, Фінляндія, Швеція.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо сутності МС територіальної громади, як форми здійснення публічної муніципальної влади в умовах розвитку муніципальної демократії в Україні. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. На даний час сформована потужна джерельна база щодо теоретичних та практичних аспектів становлення та функціонування інституту МС, лише невелика частина дослідників проводила аналіз муніципальної влади. Дотепер відсутні скільки-небудь істотні концептуальні роботи, присвячені безпосередньо проблемі децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ. Ці обставини визначили вибір теми магістерської роботи, об'єкта, предмета та мети дослідження.

2. Інститут МС є децентралізованою реальною й ефективною формою публічною муніципальної влади, владні риси якої проявляються в праві ТГ на публічну самоорганізацію в правових формах і засобах, які відповідають демократичним принципам. Розвиток інституту МС, як форми публічною муніципальної влади, прискорює процеси розвитку місцевої муніципальної демократії та є головним показником ступеня демократизації суспільно-економічного життя країни. Публічна муніципальна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи,

усвідомлюють, по-перше що вони є, насамперед, представниками населення; по-друге, формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; по-третє, ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідної територіальної громади;

3. Місцеві (муніципальні) вибори є інститутом муніципальної демократії та одним з основних принципів організації МС в сучасній Україні, тому що:

- органічно поєднують форми безпосередньої і представницької муніципальної демократії;

- знижують відчуження муніципальної влади від громадян, дають населенню ОТГ можливість приймати участь в управлінні місцевими справами, відчутти себе реальним суб'єктом муніципальної влади;

- підвищують творчу активність населення, розвиток території ОТГ, а також сприяють формуванню громадянського суспільства.

4. Місцеве співтовариство, як суб'єкт МС є основою процесу демократизації держави, сприяє підняттю рівня розвитку муніципального утворення через комунальне господарство, поліпшення умов проживання місцевого населення й т.п. воно характеризується добровільністю, самоорганізацією, самоврядністю, й здатністю безпосередньо й самостійно здійснювати властиві йому функції.

5. Населення ТГ є джерелом публічної МД, яка реалізується ними як через ОМС, так і безпосередньо через механізми безпосередньої МД: місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Вказані механізми потребують правового вдосконалення, з метою надати населенню більш реальні можливості у здійсненні МС, тому що саме населення ТГ є джерелом публічної муніципальної влади.

6. Місцеве співтовариство (населення ТГ), як суб'єкт МС має права і обов'язки по самостійному вирішенню питань місцевого значення з метою забезпечення найбільш сприятливих умов їхньої життєдіяльності на відповідній території. Їх здійснення формує у громадян навички прийняття самостійних рішень, контролю за діяльністю влади, що в підсумку вирішує основну проблему МС – пасивності населення при здійсненні МС й сприяє якнайшвидшому демократичному перетворенню МС.

7. Основними правовими напрямками розвитку ОСН в м. Миколаєві пропонуємо:

- розробка й впровадження програми з розвитку інституту ОСН в м. Миколаєві, наприклад, розробити й прийняти програму: «Розвиток ОСН у м. Миколаїв» на 2018 - 2023 роки»;

- для популяризації ОСН в місті Миколаєві проводити конкурси по виявленню кращого ОСН міста;

- проводити раз на рік конкурс на кращий проект ОСМ, переможцям конкурсу надавати грант на реалізацію власного проекту;

- передбачити матеріальне заохочення й стимулювання керівників органів ОСН й найбільш активних членів будинкових і вуличних комітетів, для цього передбачити грошове заохочення за рахунок місцевого бюджету;

- підтримувати такі форми самоорганізації громадськості як вуличні і будинкові комітети з метою благоустрою. Завдання вуличних і будинкових комітетів – стежити за чистотою у дворах, своєчасним вивозом сміття і т.д.;

- розвивати інші форми участі населення.

Важливе щоб населення м. Миколаєва не тільки активно брало участь у консультативних формах муніципальної демократії, але й бачило, що ОМС приймають до розгляду пропозиції й ініціативи, зауваження, рекомендації в процесі проведення загальних зборів (сходів) громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань.

8. Пропозиції щодо модернізації організаційно-правових форм муніципальної демократії й підсилення можливості участі населення ТГ у вирішенні питань місцевого значення:

- розвиток ОСН, в тому числі вуличних і будинкових комітетів, підтримка соціальних проектів, що ними розробляються з метою стимулювати активну частину населення ТГ;

- розвиток муніципальної демократії й запровадження в процес здійснення населенням МС інформаційних технологій (інформаційно-телекомунікаційних мереж та мережі Інтернет), наприклад електронної форми громадських слухань;

- внесення в Закон України «Про місцеве самоврядування» норми про обов'язковість опублікування на спеціалізованому Інтернет - ресурсі (офіційному сайті ОМС) проектів всіх рішень міської ради ТГ, що мають загальнообов'язковий характер, для того, щоб жителі могли їх обговорювати і пропонувати поправки;

- з метою підвищення активності громадян у здійсненні МС і розвитку муніципальної демократії пропонується закріпити в Законі «Про місцеве самоврядування» право населення ТГ вносити ОМС на спеціальному Інтернет – ресурсі ТГ публічні пропозиції, стосовно рішень, що обговорюються й приймаються. Пропозиції, які отримали підтримку певної кількості населення, (наприклад, не менше трьох відсотків від числа жителів ТГ), повинні бути обов'язково вивчені та винесені на розгляд Міської ради.

З проведеного дослідження аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні, можна зробити наступні висновки:

- В Україні сьогодні відбувається процес децентралізації влади – реформа, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад і має визначальний вплив на політичну, адміністративну, фінансову та інші сфери, в тому числі і освітню;

- Основними законодавчими актами, які регламентують процес децентралізації є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» та «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Не дивлячись на короткий час існування цих нормативних актів, до них уже внесено ряд змін, але вони все рівно залишаються досить загальними і схематичними;

- Основними цілями децентралізації в Україні є: отримання жителями громад якісних та наближено до місця проживання соціальних, адміністративних та комунальних послуг; надання громадам у розпорядження ресурси – землю, встановлення місцевих податків і зборів; стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць; наділення невеликих громад можливостями для об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів для покращення якості послуг і удосконалення місцевої інфраструктури; розв'язання однієї з важливих проблем,

що існують сьогодні – надмірна подрібненість територіальних громад, шляхом їх об'єднання; посилення впливу громади на прийняття рішень, планування розвитку та формування бюджету на місцевому рівні;

- На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності (школи, лікарні тощо), територія, благоустрій;

- Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні. Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Запроваджується відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – відповідальність за законність;

- У світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана;

- Основними проблемами децентралізації в Україні є: складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- Основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

- Необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування); передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Узагальнюючи початковий етап децентралізації влади, вважимо на низку стратегічних і тактичних вад чинної моделі реформи самоврядування в Україні. В стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій досягнення таких пріоритетів: «деолігархизації» регіонального розвитку та забезпечення територіальної цілісності в умовах зовнішніх загроз та ризиків наростання відцентрованих тенденцій на центральну та регіональних рівнях. У тактичному плані можемо вказати на недостатність зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформ. До таких проблем можна віднести: а) обмеженість повноважень та нечіткість розмежування функцій між центром та регіонами, невизначеність обсягу повноважень та відповідальності місцевих державних адміністрацій; б) високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; в) невирішеність питань, пов'язаних з регулюванням землевідведення, реєстрацією прав на землю на місцевому рівні, тощо; г) застарілий адміністративно-територіальний устрій в Україні, що не відповідає вимогам часу та актуальним викликам.

Успішна реалізація реформи самоврядування потребує подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширених повноважень громад та органів місцевого самоврядування, що їх представляють. Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і території організації влади в Україні, схвалена 1 квітня 2014 року. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Іншими ключовими програмами документами Президента, Уряду та Парламенту, що містять зобов'язання щодо децентралізації влади, є: Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», План дії уряду «Відновлення України» від 03.09.2014, Коаліційна угода, Програма діяльності КМУ від 11.12.2014 та інші.

Аналіз програмних документів у частині децентралізації влади вказує, що першочергові зобов'язання, зокрема відображенні у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, були дуже масштабними. Подальші наміри уряду щодо децентралізації можна назвати, навпаки, фрагментарними. Стає очевидним, що реалізація програмних документів Президента, Верховної ради у частині децентралізації влади відтермінується.

Протягом 2014 та 2015 років було ухвалено низку основних законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади, а

також для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування представляти інтереси територіальних громад. Такими законами стали: Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про засади державної регіональної політики», Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», Закон України «Про військово-цивільні адміністрації».

Бюджетна децентралізація призводить до неоднозначних результатів на практиці. Зокрема, посилюється залежність місцевих бюджетів від трансфертів з центрального бюджету, знижується рівень соціальних видатків, нововведення забираються без належної компетенції стабільні джерела доходів і перекладають на регіон непрофінансовані видатки тощо.

Проблематичним є задеклароване проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень місцевих громад щодо користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни. Особливо чутливим моментом є загроза спотворення принципу добровільності на користь примусового злиття територій.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Ємельянов В. М. (2014 року), Конституція України: якою їй бути ?, «Вечерний Николаев», № 96 (18 серпня).
2. Ємельянов В.М., Шульга А. А. (2017), Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднань територіальних громад в Україні, «Наукові праці», т. 290, вип. 278.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за станом на 12 березня 2018 (2018), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлокомунального господарства України, http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf, 3.04.2018.