

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
КАФЕДРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО  
РОЗВИТКУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
перший (бакалаврський) рівень вищої освіти  
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування  
ОПП «Адміністративний менеджмент»

на тему: «РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ»

Виконав: студент 4 курсу 437 групи  
галузь знань:  
28 Публічне управління та адміністрування  
спеціальності:  
281 Публічне управління та адміністрування  
Булатов Микита Валерійович

Науковий керівник:  
кандидат наук з державного управління,  
доцент  
Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент:  
старший викладач  
Малікіна Оксана Анатоліївна

Миколаїв – 2024 рік

## ЗМІСТ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ВСТУП .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ<br/>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. Децентралізація влади: поняття, цілі та зміст.....  | 5         |
| 1.2. Складові організаційно-функціональної системи процесу<br>децентралізації влади.....         | 15        |
| Висновки до першого розділу .....  | 22        |
| <b>РОЗДІЛ 2. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ РЕФОРМИ<br/>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....</b>                      | <b>25</b> |
| 2.1. Основні етапи реалізації реформи децентралізації влади в<br>Україні.....                    | 25        |
| 2.2. Місцеве самоврядування як головний суб'єкт децентралізації<br>влади в Україні.....          | 37        |
| Висновки до другого розділу.....   | 43        |
| <b>РОЗДІЛ 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЙОГО<br/>РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ.....</b>     | <b>44</b> |
| 3.1 Світовий досвід впровадження децентралізації влади.....                                      | 44        |
| 3.2 Шляхи реформування місцевого самоврядування в умовах<br>децентралізації влади в Україні..... | 52        |
| Висновки до третього розділу.....  | 58        |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>  | <b>60</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>  | <b>65</b> |

## ВСТУП

Актуальність даної роботи має велике значення, оскільки вона спрямована на вивчення і аналіз важливих трансформацій в українському суспільстві, пов'язаних з процесом децентралізації, та низки реформ в країні що пов'язані з питаннями адміністративно-територіальної реформи. Такий підхід дозволить глибше розуміти процеси управління та їх вплив на соціально-економічний розвиток країни. Оскільки не всі питання є чітко регламентованими, процес практичного здійснення децентралізації є актуальною темою та потребує дослідження.

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

Реформа децентралізації влади є важливим кроком у напрямку зміцнення місцевого самоврядування. Вона передбачає передачу повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень. Це означає, що місцеві ради та адміністрації отримають більше можливостей для прийняття рішень, які безпосередньо впливають на життя громадян. Реформа також передбачає підвищення відповідальності місцевих органів влади які нестимуть більшу відповідальність перед своїми громадами за ефективність та якість наданих послуг. Водночас, вони мають дотримуватися законодавства та забезпечувати додержання принципу законності у своїх діях. Реформою також передбачено збільшення автономії та ресурсної бази, одже місцеві громади зможуть ефективніше розвивати свою інфраструктуру, економіку та соціальну сферу, що у свою чергу, сприятиме загальному розвитку країни. Головна мета децентралізації це гармонізація інтересів

центральної влади та громад, таким чином створюючи більш збалансовану та ефективну систему управління країною.

**Об'єктом дослідження** є удосконалення процесу децентралізації влади шляхом здійснення реформи децентралізації в сучасній Україні.

**Предметом дослідження** є напрями здійснення децентралізації влади в сучасній Україні.

**Метою роботи** є теоретичне обґрунтування та формулювання практичних рекомендацій стосовно перспективних напрямків реформування напрямів децентралізації влади в сучасній Україні.

Для вирішення поставленої в роботі мети було поставлено та вирішено наступні **завдання**:

- розкрити поняття, цілі та зміст процесу децентралізації влади;
- досліджено сутність організаційно-функціональної системи процесу децентралізації;
- здійснено дослідження етапів реалізації реформи децентралізації влади;
- проаналізовано роль місцевого самоврядування як головного суб'єкту децентралізації влади;
- проаналізовано світовий досвід децентралізації влади та можливість реалізації цього досвіду в Україні;
- визначено шляхи реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

**Методи дослідження** під час написання роботи були використані загальнонаукові методи, метод теоретичного аналізу (тлумачення, порівняння, узагальнення, аналізу і синтезу).

**Структура роботи.** Робота складається з вступу, основної частини, яка в свою чергу складається з трьох розділів, 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 73 сторінки, з них основного тексту 64 сторінки

## РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### 1.1. Децентралізація влади: поняття, цілі та зміст

Україна обрала курс на євроінтеграцію, і децентралізація влади стала одним з головних напрямів розвитку країни у цьому контексті. Вона відповідає європейським стандартам управління, сприяє побудові ефективного та прозорого управління на місцевому рівні, що є важливою складовою інтеграції з Європейським Союзом.

Завдяки децентралізації, Україна змогла досягти значного прогресу у розвитку регіонів, підвищенні якості життя мешканців громад та зміцненні місцевого самоврядування. Варто зазначити що цей успіх став можливим завдяки спільним зусиллям уряду, місцевих органів влади та громадянського суспільства.

«У конституційному вимірі децентралізація влади в Україні втілюється в реалізації принципу народного суверенітету: народовладдя здійснюється безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи)» [38].

Проблема децентралізації влади нині є надзвичайно актуальною для

України. Поняття децентралізації зафіксовано у ст. 132 Конституції України, де говориться, що «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [27].

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

«На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація визначена як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно» [40].

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

Таким чином децентралізація – це процес передачі повноважень і функцій від центральних органів влади до місцевих або регіональних органів. Вона спрямована на забезпечення більш ефективного та оперативного управління, наближення прийняття рішень до громадян і покращення якості надання послуг. Отже вона є важливим інструментом для підвищення ефективності державного управління і розвитку регіонів, але її успішна реалізація залежить від багатьох факторів, включаючи рівень підготовки місцевих органів влади та механізмів контролю за її втіленням в життя.

«Історія децентралізації влади почалась ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на використанні ідей економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези» [29]:

1. «Децентралізація влади забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості переваг для суспільства» [29].

2. «Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються на місцях тоб то там, де здійснюються бюджетні витрати» [29].

3. «Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати підприємців вести бізнес в певних територіях, що сприяє розвитку регіональної і місцевої економіки» [29].

4. «Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі» [29].

З метою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави важливо забезпечити баланс загальнодержавних інтересів із інтересами територіальних громад, а також сприяти кооперації та координації цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Існує декілька різних форм децентралізації, які мають можливість існувати в країні.

Деконцентрація є найслабшою формою децентралізації і часто застосовується в унітарних державах. Вона передбачає перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, управлінських та фінансових повноважень, а також відповідальності між різними рівнями центральних органів виконавчої влади.

«Це найпростіша форма децентралізації, вона не забезпечує жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. Територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середовища, економіки та інші практикують такий спосіб передачі повноважень регіональним та місцевим органам, які по суті є, їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення» [12].

Делегування є найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу значної частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування. Цей процес дозволяє місцевим органам діяти незалежно у певних сферах в межах чинного законодавства та забезпечує їм власні джерела фінансування.

Делегування є важливим кроком до децентралізації влади, який дозволяє підвищити ефективність управління, посилити місцеву демократію та забезпечити гнучкість і адаптивність рішень. Однак успіх цієї моделі залежить від компетенції місцевих органів, справедливого розподілу ресурсів та належного контролю за їхньою діяльністю.



«Делегування – це компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. Органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування» [12].

- «Делегування повноважень – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. За даної форми децентралізації немає постійної передачі повноважень. Організація - ініціатор несе повну відповідальність за виконання вказаної функції та зберігає за собою повноваження. Вона має право повернути делеговані повноваження. В Україні, відповідно до Конституції України (стаття 143) органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим обласні і районні ради відповідно до закону делегують деякі свої повноваження місцевим державним адміністраціям» [12].

- «Деволуція є найбільш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, в межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні. Деволуція – це та форма децентралізації, яка може призвести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення» [12].

Розрізняють такі типи децентралізації, які виявлятимуться у різних

формах та комбінаціях:

- адміністративна – складається з перерозподілу, делегування і передачі повноважень між рівнями влади і управління. «Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування» [12];

- політична є процесом, який надає громадянам та їхнім обраним представникам повноваження щодо прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Вона спрямована на залучення громадян до процесу управління та забезпечення їхньої участі у політичному житті країни. Політична децентралізація часто проявляється шляхом деволюції – передачі влади від центральних органів до місцевих.

- фінансова – це передача фінансових ресурсів і повноважень, формування дохідної частини бюджету. «Вона делегує місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій. Для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень впроваджується чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами» [12].

«Виділяють декілька форм фінансово-бюджетної децентралізації» [29]:

1. «самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги» [29];

2. «заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких

користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили» [29];

3. «розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі)» [29];

4. «трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань» [29];

5. «надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу або кредитів» [29].

Одним із головних питань децентралізації влади є визначення меж і повноважень, за якими може здійснюватись децентралізація. Розуміння того, до якої міри та в яких сферах повинна відбуватися передача повноважень, є ключовим для забезпечення ефективного управління та обслуговування громадян. Рациональна децентралізація базується на принципі субсидіарності, який визначає оптимальну межу втручання уряду у місцеві справи, і має на меті досягнення найвищої якості обслуговування громадян.

«Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він і досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [17].

Дозволяючи місцеве експериментування, децентралізація може

сприяти створенню більш інноваційних та ефективних програм. Вона також здатна зміцнити національну єдність та політичну стабільність, надаючи громадянам можливість краще контролювати державні програми на місцевому рівні.

Децентралізована влада має численні переваги в порівнянні з централізованим національним урядом, особливо в контексті близькості до громадян та реагування на місцеві потреби. Отже, децентралізована влада сприяє покращенню якості управління та обслуговування громадян, оскільки вона дозволяє більш ефективно реагувати на потреби громади, забезпечує більшу прозорість і звітність у роботі владних структур, а також підвищує загальну довіру до влади.

«Разом з тим, як наявність інформації, необхідної для прийняття відповідних рішень, так і потенційно вищий рівень звітності місцевої влади призводить до ефективнішого використання ресурсів. Це сприяє тому, що реалізація місцевих програм досягається за більш ефективного використання обмежених ресурсів. Урядові ресурси можуть використовуватись ефективніше, якщо відповідальність за кожний вид суспільних витрат несе той рівень влади, що найближче представляє споживачів відповідних послуг» [6].

У багатьох країнах децентралізація влади дійсно може відігравати ключову роль у розвитку місцевих громад, включаючи нашу країну. Серед переваг такої реформи зокрема є ефективне управління місцевими проектами розвитку що виражається в тому що органи місцевого самоврядування зазвичай краще орієнтуються в місцевих реаліях і можуть ефективніше планувати та впроваджувати проекти розвитку. Це дозволяє досягати більш якісних результатів у розвитку і покращанні інфраструктури, соціальних послуг та економічних ініціатив. Усунення юридичних та інституційних перешкод. Така позиція дає змогу органам самоврядування оперативно реагувати на місцеві проблеми і усувати юридичні та інституційні бар'єри,

які можуть гальмувати розвиток громад. Реалізація принципу інноваційності у вирішенні місцевих проблем через більшу гнучкість і можливість адаптації до конкретних умов громади. Децентралізація влади збільшує участь громадян у процесах прийняття рішень, оскільки місцеві органи влади більш прозорі та доступні для громадськості. Це сприяє покращенню зв'язків між владою і населенням і дозволяє планувати та реалізовувати програми розвитку, відповідно до реальних потреб місцевих громад.

Децентралізація надає можливість місцевому населенню брати активну участь у прийнятті рішень та управлінні на місцях. Це сприяє збільшенню відповідальності місцевих владних структур перед громадянами та підвищує їх залучення до процесів прийняття рішень. Гарантія територіальної цілісності України є однією з головних умов децентралізації. Це означає, що реформа має сприяти зміцненню єдності країни, зберігаючи її територіальні та конституційні рамки. Впровадження ефективної системи місцевого самоврядування передбачає створення професійних виконавчих органів та обрання відповідальних місцевих рад. Ці структури повинні мати достатні повноваження та ресурси для ефективного вирішення місцевих питань. Децентралізація передбачає формування спроможних територіальних громад, які здатні самостійно розвиватися і виконувати свої функції на місцях. Це включає створення умов для розвитку економіки, інфраструктури, освіти та інших сфер життя.

До головної проблеми, яку покликана розв'язати реформа децентралізації влади в Україні відноситься, зростання суб'єктності органів місцевого самоврядування згідно принципу субсидіарності:

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

повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження). Це знижує спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тільки міські, селищні, сільські та районні в містах ради мають власні виконавчі органи; тоді як обласні та районні ради делегують повноваження щодо виконання своїх рішень (зокрема, стосовно програм соціально-економічного і культурного розвитку тощо) відповідним місцевим державним адміністраціям» [6];

– проблема централізації бюджетно-фінансового управління і обмежених повноважень місцевого самоврядування у формуванні місцевих бюджетів в Україні є серйозною та вимагає комплексного підходу для вирішення. Для вирішення цих проблем необхідно розглядати можливості реформування бюджетно-фінансової системи в напрямку децентралізації. Це включає передачу більшої фінансової автономії місцевим органам самоврядування, розширення їхніх доходів та повноважень у формуванні та виконанні місцевих бюджетів. Такі заходи можуть сприяти більш ефективному управлінню ресурсами, підвищенню якості послуг для громадян та загальному розвитку місцевих територій.

«Метою забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, є відхід від централізованої моделі управління в державі, а у підсумку – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [6].

Децентралізація в Україні є складним, але важливим процесом, який включає реформу місцевого самоврядування, адміністративно-

територіального устрою та державної регіональної політики. Децентралізація передбачає чітке розмежування повноважень між центральними органами влади та місцевими органами самоврядування. Це означає делегування певних повноважень і ресурсів на місця для забезпечення більш ефективного управління на місцевому рівні. Важливою умовою є створити належні правові, фінансові та організаційні умови для діяльності органів місцевого самоврядування. Це включає в себе розроблення законодавства, що забезпечує відкритість, прозорість та участь громадськості у прийнятті рішень. Висока якість послуг ґрунтується на впровадженні державних стандартів якості адміністративних послуг та забезпеченні їх доступності для громадян. Це важливо для покращення взаємодії місцевої влади з населенням. Децентралізація також сприяє ефективному використанню ресурсів для сталого розвитку, створює сприятливі умови для ведення бізнесу та сприяє міжрегіональному співробітництву. Це допомагає різноманітним регіонам країни розвиватися більш однаково та ефективно. Децентралізація передбачає також підвищення ролі місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Це на нашу думку може сприяти більш ефективному управлінню на місцях та розвитку регіонів країни в цілому.

Отже, децентралізація в Україні включає в себе широкий спектр заходів і напрямків, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування, покращення умов для розвитку регіонів і підвищення ефективності державного управління в цілому.

## **1.2. Складові організаційно-функціональної системи процесу децентралізації влади**

Децентралізація в Україні дійсно є важливим і складним процесом, оскільки багато територіальних громад стикаються з численними викликами,

які ускладнюють їх здатність вирішувати питання місцевого значення. Багато місцевих громад стикаються з нестачею фінансування для підтримки комунальної інфраструктури. Відсутність достатніх фінансових ресурсів ускладнює відновлення і підтримку комунальних об'єктів та благоустрою. Брак кваліфікованих кадрів ускладнює впровадження необхідних реформ і програм. Можемо відмітити що недостатня кваліфікація та обмежений доступ до кадрів також є серйозними перешкодами для ефективного функціонування місцевих органів самоврядування. Наразі важливо створити умови для розвитку управлінської компетентності на місцях. Це означає не лише надання достатніх повноважень місцевим органам, а й підготовку кадрів до ефективного управління справами на рівні громади. Інший не менш важливий аспект - забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні. Запровадження цього аспекту стимулює відкритість та відповідальність місцевих органів перед громадянами.

Реформа децентралізації має покращити потенціал управління на місцях, зробити його більш ефективним та відповідальним перед громадянами. Однак для досягнення успіху важливо вирішити зазначені вище проблеми щоб створити сприятливі умови для розвитку кожної територіальної громади в Україні.

«Децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку РФ, яка вже анексувала Крим і захопила частину Донбасу; несформованості єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та кадрового голоду, що потребує об'єднання зусиль для успішності реформи всіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства» [15].

«Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше



(відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади» [15].

Реформа місцевого самоврядування в Україні, яка була започаткована у 2014 році, визначена Концепцією реформування місцевого самоврядування, має три основних напрямки:

Формування об'єднаних територіальних громад. перший напрямок передбачає об'єднання декількох сільських, селищних громад і міст в єдині об'єднані територіальні громади. Це спрямовано на створення ефективних і здатних до самоуправління територіальних одиниць, які зможуть самостійно вирішувати значну частину питань, що стосуються їхньої компетенції.

Створення нових районів. Зміст другого напрямку полягає у створенні нових адміністративних районів, які будуть займатися лише питаннями, що відносяться до їхньої компетенції, наприклад, управління комунальною власністю, вторинною медициною, освітніми закладами та іншими повноваженнями. Інші повноваження, які раніше належали районам, передаються на рівень об'єднаних територіальних громад.

Посилення владних повноважень місцевих органів. Третій напрямок який включає в себе створення умов для ефективного функціонування місцевих рад та виконавчих органів, що забезпечують прозоре і відповідальне управління місцевими ресурсами та послугами.

Ці напрямки спрямовані на створення сприятливих умов для ефективного функціонування місцевого самоврядування, зокрема через збільшення владних повноважень та забезпечення ресурсами для виконання нових функцій. Реалізація цих заходів сприяє покращенню умов життя громадян і зміцненню демократії на місцях.

Заключний напрямок – області. По суті межі областей змінюватись не будуть. Області можливо перейменують в регіони. Наявні обласні центри залишаться, а змін зазнає лише форма управління.

Громада наразі є основною територіальною одиницею.

Об'єднані територіальні громади будуть мати голову і виконавчий комітет, який відповідатиме за управління громадою. Це включає в себе здійснення всіх функцій з управління громадою, включаючи управління місцевим бюджетом та розвитком. Вони матимуть право самостійно здійснювати зовнішні запозичення. Це дозволить залучати фінансування для реалізації проектів розвитку без значного залучення центральних владних структур. Також громадам надається можливість обирати установи, які будуть відповідальні за обслуговування їхніх коштів, що включає управління бюджетом розвитку та власних надходжень.

Прийняття закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю дозволить місцевим органам самоврядування самостійно визначати містобудівну політику. Це важливий крок у напрямку забезпечення відповідності містобудівного розвитку місцевим потребам та умовам.

Ці зміни спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування, підвищення ефективності управління на місцевому рівні та забезпечення зручності та безпеки для мешканців громад. Вони також сприятимуть зростанню внутрішнього потенціалу громад для здійснення самостійних рішень у сфері економічного та соціального розвитку.

Адміністративний центр об'єднаної територіальної громади повинен розташовуватись десь в географічному центрі, ним може виступати місто обласного підпорядкування, районний центр, селище, село. «До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Відстань від центру

громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян» [57].

«Села, які ввійшли до об'єднаної громади обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді» [57].

«Наступний рівень – це район і область. І там і там будуть обрані рай- та облради, які мають створити виконкоми замість рай- та обладміністрацій» [57].

«Структура виконавчих органів місцевого самоврядування є типовою» [8]:

- «голова територіальної громади» [8];
- «2 – 3 заступники голови територіальної громади» [8];
- «секретар ради територіальної громади» [8];
- «фінансове управління» [8];
- «відділ комунальної власності та земельних відносин» [8];
- «сектор з юридичних питань» [8];
- «відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони» [8];
- «навколишнього природного середовища та інфраструктури» [8];
- «відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій» [8];
- «відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва» [8];
- «служба містобудівного кадастру» [8];
- «загальний відділ» [8];
- «сектор організаційно-кадрової роботи» [8];

- «відділ ведення Державного реєстру виборців» [8];
- «центр надання адміністративних послуг» [8];
- «дозвільний центр» [8];
- «сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій» [8];
- «архівний відділ» [8];
- «відділ освіти, молоді та спорту» [8];
- «відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації» [8];
- «управління соціального захисту населення та праці» [8];
- «служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб» [8];
- «відділ охорони здоров'я» [8];
- «старости територіальної громади у складі виконавчого комітету» [8].

Проект реформи місцевого самоврядування в Україні передбачає значні зміни в системі управління на місцях, зокрема стосовно обласних та районних рівнів влади. Серед них утворення виконавчих комітетів для рад громади, області та району. Виконавчі комітети будуть відповідальні за виконання рішень відповідної ради та здійснюватимуть управлінські функції на відповідному рівні.

Скасування обласних та районних державних адміністрацій замість яких будуть введені префекти. Префекти будуть призначатися Президентом за поданням Кабінету Міністрів і матимуть на меті забезпечувати дотримання законності органами місцевого самоврядування. Вони також виконуватимуть владні функції на місцях, що включає нагляд за виконанням законодавства та координацію діяльності місцевих органів. Варто згадати і про те що Президент матиме право призначати тимчасового державного уповноваженого у разі, якщо прийнятий органом місцевого самоврядування

акт не відповідає Конституції, загрожує суверенітету держави, територіальній цілісності або національній безпеці. Цей тимчасовий уповноважений буде мати повноваження зупинити дію акта та звернутися до Конституційного суду для подальшого розгляду. Стосовно скасування актів префектів то їх має право скасувати як Президент, так і Уряд, якщо ці акти не відповідають Конституції або загрожують національним інтересам.

Ці зміни спрямовані на зміцнення центральної влади на місцях шляхом зміни системи управління та контролю за дотриманням законодавства. Вони також мають на меті покращення ефективності та прозорості місцевого самоврядування в Україні.

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

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

«До основних повноважень старости належать» [8]:

- «представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради» [8];
- «сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування» [8];
- «участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища» [8];
- «внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської,

селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб та інші обов'язки, визначені Положенням» [8].

### **Висновки до першого розділу**

Таким чином, підсумовуючи можна зробити наступні висновки:

Децентралізація влади в Україні виступає критично важливим інструментом для подолання системної кризи, яка охоплює соціально-економічний, культурний, демографічний та політичний розвиток країни. Децентралізація дозволяє місцевим органам самоврядування краще реагувати на місцеві потреби і здійснювати більш ефективно управління ресурсами. Це може призвести до покращення якості надання послуг, розвитку інфраструктури та умов життя громадян. Реформа сприяє зміцненню демократичних інститутів на місцях, оскільки вона передбачає більшу відповідальність перед місцевими виборцями і підвищення впливу місцевих громад на процеси управління. Децентралізація сприяє розвитку регіональних економічних потенціалів та сприятливих умов для бізнесу. Локальні лідери, маючи більше повноважень, можуть активніше залучати інвестиції та розвивати інфраструктуру. Централізована система управління часто стикається з проблемами управлінської ефективності та неспроможністю забезпечити індивідуалізовані потреби різних регіонів. Децентралізація дозволяє краще адаптувати управлінські рішення до місцевих умов та потреб. Локальні лідери, які знають місцеву ситуацію краще за центральні влади, можуть більш ефективно сприяти зміцненню територіальної цілісності та забезпеченню національної безпеки.

Загальна мета децентралізації в Україні полягає у побудові місцевої влади, яка здатна ефективно вирішувати місцеві проблеми та сприяти

сталому розвитку. Це передбачає не лише передачу повноважень, а й створення відповідних умов для функціонування місцевих органів влади, їх фінансової незалежності та забезпечення відкритості перед громадськістю.

«Децентралізація покликана здійснити суттєві зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона дасть можливість створити громади, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. Вони отримають додаткове фінансування, додаткові повноваження. Будуть створені нові виконавчі органи. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів» [57].

Децентралізація в Україні справді відкриває нові можливості для громадян і сприяє активнішому участи громад у процесах прийняття рішень і розвитку територій. Ось деякі ключові переваги цієї реформи:

Децентралізація стимулює центральну і місцеву владу до прозорого управління і відкритих процедур. Публічні обговорення, слухання та збори стають важливим інструментом взаємодії з громадянами. Реформа створює можливості для активної участі громадян у вирішенні місцевих питань. Люди можуть впливати на розвиток своїх територій і мати доступ до ресурсів громади для реалізації своїх ініціатив.

Децентралізація сприяє залученню інвестицій, грантів, субвенцій та інших джерел фінансування для реалізації проектних ідей. Це сприяє розвитку інфраструктури, підвищенню економічного потенціалу регіонів та покращенню якості життя громадян. Громадяни мають можливість активно розвивати свій професійний та особистісний потенціал в управлінській і політичній сферах. Децентралізація надає можливість для самореалізації через участь в громадському житті та прийняття важливих рішень.

Таким чином, децентралізація не лише сприяє зміцненню демократії та ефективності управління, але й відкриває широкі можливості для розвитку

кожної людини та кожної громади в Україні.

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

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



## РОЗДІЛ 2

### СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### 2.1. Основні етапи реалізації реформи децентралізації влади в Україні

Впровадження децентралізації влади в Україні стикається з різними викликами, серед яких є узгодження очікувань суспільства із встановленими нормативно-правовими рамками реформи. Тобто для ефективного функціонування територіальних громад необхідно, щоб усі нормативні акти були взаємопов'язані і об'єднувались спільною метою. Виникаючі невідповідності в законодавстві можуть створювати правову невизначеність та колізії які привертають увагу науковців та дослідників.

«Цей фокус обумовлений потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації влади відповідно до актуальних пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні. Політичні реалії можуть вносити свої корективи до послідовності кроків впровадження децентралізації влади; водночас, стратегічний вектор реформи залишається цілісним, а корекції зазнають тактичні кроки щодо його реалізації» [7].

«Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Метою Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів

прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [28].

«Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Однак така взаємозалежність потребує визначення та запровадження дієвого фіскального механізму та механізму перерозподілу, в іншому разі існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій між економічно розвинутими містами та рештою території країни» [46].

У вересні 2014 р. Верховною Радою України ратифіковано Додатковий протокол до «Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [21], згідно якого Україна зобов'язувалася створити умови для розширення прав громадян на участь у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування та забезпечення розвитку місцевої демократії, сам протокол, як і Хартія, є частиною національного законодавства України, що накладає на державу конкретні зобов'язання впровадження реформи місцевого самоврядування.

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції ухваленого 18 червня 2014 р., до ключових завдань реформи було віднесено формування спроможних територіальних громад, які здатні стимулювати місцевий розвиток, надавати якісні і доступні публічні послуги і виконувати власні і делеговані повноваження. «У рамках виконання цього завдання було заплановано вирішити також проблему «дублювання» повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів» [8].

«Втілення в життя Концепції передбачало створення правових засад для добровільного об'єднання територіальних громад вже протягом 2014 р.

Протягом 2015-2017 рр. Уряд планував завершити процес об'єднання територіальних громад, після чого реорганізувати органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі, а також уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються на місцях. Водночас передбачалося внесення змін до Конституції України в частині утворення виконавчих органів обласних та районних рад, моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах» [12].

Першим кроком на шляху реалізації реформи децентралізації в Україні стало ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Цей закон дозволяє громадам об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти у сфері співробітництва та розвитку.

Вирішальним моментом щодо формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Цей закон визначає порядок і умови добровільного об'єднання громад з призначенням. Пізніше 8 квітня 2015 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, яка встановлює критерії та підходи до визначення спроможності громади.

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

регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ» [8].

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48]. «Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів» [12].

Закон «Про співробітництво територіальних громад». «Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад» [22]. Одже, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад та фінансове забезпечення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкого формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Досвід успішної роботи вже діючих громад є стимулом для активізації реформ, залучаючи до процесу жителів, представників місцевого бізнесу та громадських організацій. В цьому контексті важливим елементом є побудова ефективних комунікацій та співпраця органів місцевого самоврядування з мешканцями та бізнесом, що створює умови для сталого розвитку території та підвищення надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів.

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін

до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. [18], Державна фіскальна служба України прийняла Інформаційний Лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [49], в якому конкретизує положення Закону стосовно підвищення фінансової спроможності місцевих рад.

Зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України дійсно надали місцевим бюджетам нові можливості для фінансового розвитку. Загалом, ці зміни у законодавстві значно підвищили фінансові можливості місцевих бюджетів, що сприяє більш ефективному управлінню ресурсами та стимулює розвиток територіальних громад в Україні.

«Це надало значні можливості для розбудови власної інфраструктури, будівництва та ремонту об'єктів соціальної сфери. За рахунок отримання додаткових надходжень (насамперед 60 % надходжень податку від доходів фізичних осіб та 100 % – земельного податку) бюджети ОТГ в середньому по країні зросли в 2–4 рази, при цьому в окремих громадах зафіксовано зростання в 5–10 разів» [12].

Ці зміни сприяли реалізації фінансової децентралізації: так місцеві бюджети за останні роки зросли з 68,6 млрд. в 2014 р. до 234 млрд. грн в 2018р.

«Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування надала громадам України нову модель розвитку та розбудови системи організації місцевих органів. Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проектів» [12].

Децентралізація об'єднує в собі декілька реформ, що стосуються різних аспектів міського та сільського політичного та соціального життя

областей. Вона спонукає громадян змінити умови економічного розвитку, державного фінансування, і, що найважливіше, – суспільної самоорганізації.

Об'єднання громад в Україні сприяє формуванню більш самодостатніх та спроможних одиниць місцевого самоврядування. Реформа стимулює економічну активність громад та їх співробітництво з іншими регіонами. Це сприяє залученню інвестицій, розвитку інфраструктури та створенню нових робочих місць. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження на базовому рівні, управління освітою, земельними ресурсами, первинною медициною, сферою житлово-комунального господарства, та інші важливі напрямки життєдіяльності громади.

Загалом, децентралізація влади в Україні сприяє створенню ефективної системи місцевого самоврядування, що забезпечує розвиток і процвітання громад, підвищує якість життя громадян та зміцнює національну стабільність і безпеку.

«До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову» [57].

Створення виконавчих органів районних і обласних рад є важливою частиною реформи децентралізації в Україні. Таким чином, створення виконавчих органів районних і обласних рад є важливим кроком у реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні, що сприяє підвищенню ефективності, прозорості та демократичності управління на місцевому рівні.

«Проект реформи передбачає скасування обласних та районних

державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Ідея полягала в тому, що вони здійснюватимуть лише нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Поряд із цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети» [57].

«Утім, проект змін до Конституції передбачає, що префекти також здійснюватимуть зокрема й виконавчу владу - принаймні, в районах і областях, і тут виникає проблема, адже система адміністративного нагляду повинна бути для забезпечення відповідності рішень органів місцевого самоврядування державній політиці. Але цей нагляд не можна суміщати з управлінськими повноваженнями які здійснювались адміністраціями» [57].

«Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням Кабміну. Акти ж префектів - в залежності від того, якого питання вони стосуватимуться, скасовувати матиме право або президент, або уряд» [57].

Однією з ключових новел реформи децентралізації є надання Президенту України додаткових повноважень щодо контролю за діями органів місцевого самоврядування. Зокрема, у разі ухвалення органом місцевого самоврядування акта, який не відповідає Конституції або загрожує суверенітету держави, територіальній цілісності чи національній безпеці, Президент має право призупинити дію такого акта, щоб запобігти його негативним наслідкам або звернутися до Конституційного суду з метою перевірки відповідності акта Конституції України, або призначити тимчасового державного уповноваженого, який організуватиме діяльність місцевого самоврядування до вирішення питання в законодавчому порядку.

В той же час «недоліком даної норми є невизначеність строку такої «тимчасовості», коли діятиме цей уповноважений. Крім того не прописані ні повноваження такого посланника Президента, ні те, кому він підпорядковуватиметься» [57].

Пакет законів, що розширив повноваження органів місцевого самоврядування та має значний вплив на оптимізацію надання адміністративних послуг і дозволяє делегувати їм повноваження з надання базових послуг громадянам і підприємствам. Ось деякі з ключових адміністративних послуг, що тепер можуть надавати органи самоврядування. Зокрема реєстрацію мешканців відповідно до місця їх фактичного проживання, реєстрацію підприємств, організацій та об'єднань громадян на місцевому рівні. реєструвати акти цивільного стану, такі як народження, одруження, розлучення, реєстрації прав на нерухоме майно тощо.

В січні 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який мав на меті закріплення досягнень попередніх років і подальше удосконалення місцевого самоврядування в Україні. Яка передбачає продовження процесу об'єднання територіальних громад для створення більш самодостатніх і здатних вирішувати власні проблеми територіальних громад сіл, селищ і міст. Зміни в фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів, що надали їм певну автономію і незалежність від центрального бюджету. Це включає розширення повноважень щодо залучення та використання фінансових ресурсів. Розгляд та можливе змінення територіального устрою на рівні районів та громад з метою оптимізації адміністративно-територіального поділу. Визначення і чітке розмежування повноважень і функцій між різними рівнями управління, зокрема між місцевими громадами, районами та областями. Підтримка і розвиток форм місцевої демократії, зокрема через зміцнення ролі та впливу місцевих голів і громадських організацій у процесах прийняття рішень на місцевому рівні.

Цей етап реформи спрямовувався на забезпечення сталого розвитку територіальних громад, покращення якості життя громадян і зміцнення демократичних принципів управління на місцях.

Наступні кроки другого етапу реформи місцевого самоврядування



повинні прискорити реформи у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Старт чергового етапу реформи децентралізації, який зафіксовано у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., де головними завданнями було завершення процесу добровільного об'єднання громад для створення більш самодостатніх територіальних утворень. Це передбачало затвердження нових адміністративно-територіальних одиниць, що могли б краще відповідати потребам населення і забезпечити ефективніше управління. Також новий етап передбачав чітке визначення та розподіл повноважень між різними рівнями влади (громадами, районами, областями) з метою підвищення ефективності управління.

В серпні 2020р. постановою КМУ затверджена «Стратегія Державна стратегія регіонального розвитку на 2021—2027 роки» [44].

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

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

якість життя жителів міст і сіл» [44].

В процесі реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. в Україні була розроблена юридична основа і запроваджено нові підходи для стратегічного планування і фінансування регіонального розвитку. Особливу увагу приділяли реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, яка була успішно реалізована з 2014 року. Ця реформа створила нові можливості для розвитку територіальних громад.

Однією з ключових складових реформи була бюджетна децентралізація, що спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. Громади отримали більше фінансових можливостей для вирішення місцевих проблем та розвитку інфраструктури. Запровадження нових підходів до стратегічного планування дозволило громадам ефективніше визначати свої пріоритети розвитку, враховуючи місцеві потреби та ресурси. Реформа сприяла зміцненню автономії місцевих громад, дозволяючи їм самостійно приймати рішення і виконувати власні функції у межах їх повноважень. За рахунок розвитку місцевих ініціатив та підтримки від центральних органів влади, було досягнуто значного покращення якості життя в громадах, зокрема в сферах освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг тощо.

«Першочерговими завданнями нової регіональної політики згідно Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому» [44].

- Оновлення закону «Про місцеве самоврядування». «Загалом законопроект має привести українське законодавство у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування. Законопроект закріплює умови та гарантії передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню і визначає однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи отримують рівні можливості, а повноваження районних та обласних рад розмежовуються між собою. Аде це не стосується обласних і районних рад, виконавчі функції яких і надалі покладатимуть на місцеві державні адміністрації, доки не будуть внесені відповідні зміни до Конституції» [41].

Законопроект розмежовує повноваження держави та місцевого самоврядування.

Окрім того, «у законопроекті визначено сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань буде означати про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади. Також передбачено, що повноваження місцевому самоврядуванню надаються тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами» [41].

Запровадження Єдиного реєстру повноважень є важливим кроком для впорядкування функцій держави та місцевого самоврядування. Єдиний реєстр повноважень дозволить уникнути дублювання та конфліктів між різними законодавчими актами, що регулюють делеговані повноваження. Він створить чітку систему, яка дозволить чітко визначити, які повноваження

належать до компетенції місцевого самоврядування. Важливо визначити, що рада громади є представницьким органом, який приймає рішення на законодавчому рівні. Виконавчі функції, зокрема виконання рішень ради та управління комунальною власністю та бюджетом, здійснюються виконавчими органами громади, що формуються радою. Усі делеговані державою повноваження передаються місцевому самоврядуванню через його виконавчі органи, що забезпечує ефективне виконання функцій на місцевому рівні з урахуванням конкретних потреб і особливостей громади.

«У законопроекті також йдеться, що орган місцевого самоврядування може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови їх передачі. До прийняття рішення про передачу повноважень проводяться обов'язкові консультації зі всеукраїнськими асоціаціями ОМС» [41].

«Важливо також, що законопроект пропонує заборонити наділяти місцеве самоврядування повноваженнями посеред поточного бюджетного періоду, а також змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на 3 роки» [41].

- законопроект про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

«Цей законопроект в рамках чинної Конституції структурує повноваження місцевих держадміністрацій. Передбачається, що місцеві адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення відповідних змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних та районних рад. Крім того, законопроект передбачає чітке розділення повноважень обласних та районних державних адміністрацій.

Серед новел також те, що голови обласних державних адміністрацій призначатимуться за результатами конкурсу, а голови районних державних адміністрацій – з кадрового резерву» [23].

Після місцевих виборів, які відбулися восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, важливо забезпечити ефективний розподіл повноважень між різними рівнями управління відповідно до принципу субсидіарності. Загальною метою є створення сприятливих умов для розвитку місцевого самоврядування, що забезпечить активну участь громадян у вирішенні місцевих питань та покращення якості життя в громадах.

У 2021 році були заплановані зміни до Конституції стосовно децентралізації, які були потрібні для подальшого просування реформи та її логічного завершення.

## **2.2. Місцеве самоврядування як головний суб'єкт децентралізації влади в Україні**

Органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні та міські ради, разом з їхніми виконавчими комітетами, є найближчою до громадян владою. Вони мають потенціал надавати ефективні адміністративні, комунальні та соціальні послуги, оскільки їм доступна детальна інформація про місцеві потреби та проблеми.

Ці кроки спрямовані на підвищення ефективності влади на місцях і створення умов для активної участі громадян у вирішенні важливих питань, що стосуються їхнього життя та розвитку їхніх територій.

«Прийнята у 1996р. Верховною Радою Конституція України закріпила існування інституту місцевого самоврядування в країні, визначила його систему, провідну роль територіальних громад, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування» [36].

Правовий підхід до тлумачення поняття «система місцевого

самоврядування» ґрунтується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) [48], згідно з нормами якого «до системи місцевого самоврядування в Україні входять:

- «територіальна громада» [48];
- «сільська, селищна, міська рада» [48];
- «сільський, селищний, міський голова» [48];
- «виконавчі органи сільської, селищної, міської ради» [48];
- «старости» [48];
- «районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [48];
- «органи самоорганізації населення» [48].

«Згідно з чинним законодавством носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада (ТГ). Відповідно до ч. 1 ст. 1. Закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця - область, район, місто, район у місті, селище, село» [48].

Місцеве самоврядування в Україні є важливою складовою демократичної системи країни і здійснюється через територіальні громади різного рівня — сіл, селищ, міст. Органами місцевого самоврядування є відповідні місцеві ради та їхні виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які координують спільні інтереси територіальних громад.

Наявність ресурсів зокрема фінансових засобів дозволяють місцевим громадам самостійно вирішувати питання, які стосуються їхнього розвитку, соціального забезпечення населення, інфраструктури, освіти, охорони здоров'я та інших аспектів їхнього життя. Це сприяє підвищенню

відповідальності місцевих органів перед громадянами і зміцнює демократію на рівні місцевих територій.

«Особлива роль в системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові – головній посадовій особі територіальної громади, який здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих повноважень органів виконавчої влади на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі» [48].

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

«До першої належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради «базового рівня». Вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту, відповідно до закону їх очолює виконавчий орган та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається на виборах» [29].

«До умовної другої групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування» [29].

До наступної умовної групи можна віднести районні та обласні ради.

«Другою характерною особливістю є те, що голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар'єр довіри. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову

президію з числа депутатів ради в кількості не більше від п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по чергово головуєть на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З погляду забезпечення демократизму при обранні голови ради виникає ціла низка запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії, адже в законодавстві не вказано мінімальну кількість членів тимчасової президії та не визначено принципи встановлення «по черговості» головування» [29].

«Третя характерна особливість – відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям» [29].

«Органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Та їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [29].

«Під обсягом повноважень розуміємо сукупну кількість прав та обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень, що визначають його правовий статус, ступінь компетенції та місцезнаходження в ієрархії відповідних органів. При визначенні обсягу повноважень до уваги повинно брати не тільки кількість самих компетенцій, але й кількість сфер (галузей) суспільного життя, на які вони поширюються» [29].

«Для представлення інтересів виборців депутат у своєму арсеналі має великий обсяг повноважень» [29]:

- «вносити питання до порядку денного ради та її виконавчих органів» [29];
- «вносити проекти рішень в органи ради (виконком, виконавчі органи, постійні, тимчасові контрольні комісії, інші комісії)» [29];



- «вносити проекти рішень до ради, а також змін і доповнень до проектів, внесених іншими авторами» [29];
- «брати участь з правом ухвального голосу в пленарних засіданнях ради, засіданнях її постійних комісій, а також з правом дорадчого голосу у засіданнях органів ради, до складу яких депутат не входить» [29];
- «пропонувати зміни та/чи доповнення щодо порядку денного, черговості розгляду питань радою чи будь-яким утвореним нею органом» [29];
- «ініціювати недовіру сільському, селищному, міському голові» [29];
- «розпуск будь-якого утвореного радою органу та/чи звільнення відповідних посадових осіб місцевого самоврядування» [29];
- «подання звіту чи інформування органів ради, їх посадових осіб, а з питань, віднесених до відання ради – будь-яких інших посадових чи службових осіб, у т.ч. керівників комунальних підприємств, установ та організацій» [29].

«Депутати здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю (окрім депутата, обраного секретарем ради), тобто не щоденно і не на постійній основі; значна частина повноважень здійснюються депутатами здебільшого напередодні чи упродовж сесії (чергової чи позачергової); жоден депутат не може одноосібно приймати юридично оформлені розпорядчі рішення, виконання яких вирішували б певні питання життєдіяльності територіальної громади (наприклад, видати обов'язкові до виконання накази чи розпорядження); депутати є суб'єктами не одноосібної, а колегіальної влади в громаді» [29].

«Рада та виконком формуються через нормативне закріплення їх як вільних колегіальних органів, де рішення хоча і приймаються ними як колегіальними органами, однак до їх складу входять або можуть входити особи, які виконують відповідні службові обов'язки на громадських засадах.

Рішення ухвалюються шляхом голосування через відкрите публічне обговорення. Чинне законодавство надає право ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання на території юрисдикції відповідної ради, лише раді і виконкому. Міський голова, маючи розпорядчі та адміністративні функції, може видавати розпорядження, які стосуються виключно процедурних питань – скликати, внести на розгляд, уповноважити, призначити, звільнити, відрядити тощо» [39].

Органи місцевого самоврядування в Україні, такі як рада і виконком, функціонують відповідно до законодавства та статутних норм. Голова ради є виборним керівником органу місцевого самоврядування. Він має право скликати та головувати на засіданнях ради і виконкому. Голова формує порядок денний засідань і вносить на розгляд проекти рішень. Також він має законне право своїм розпорядженням зупинити рішення ради і виконкому. Виконком створюється радою за поданням голови. Депутати ради не мають права вносити свої кандидатури до виконкому, вони можуть лише підтримати чи відхилити кандидатури, запропоновані головою. Рада також має право розпустити виконком і достроково припинити повноваження голови.: Виконком виконує функції як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади в ряді сфер, таких як освіта, охорона здоров'я тощо. Він координує і контролює діяльність керівників виконавчих органів, які входять до складу апарату ради, керівників комунальних підприємств та установ. Виконком є колегіальним органом, що означає, що рішення приймаються колективно. Він заслуховує звіти керівників інших виконавчих структур і забезпечує взаємодію між різними гілками влади на місцевому рівні.

«За певних обставин у громаді може домінувати й виконком, а саме: у раціонально затвердженому радою складі виконкому існує постійна більшість, яка ні прямо, ні опосередковано не підпорядковується голові та не є залежною від нього, а сам голова при цьому немає у раді постійної

більшості, яка дозволяла б йому зводити нанівець усі рішення виконкому, що були ним зупинені» [39].

### **Висновки до другого розділу**

Аналіз базових підходів реформи децентралізації влади дозволяє зробити наступні висновки. Органи місцевого самоврядування є найближчою до людей владою, що здатна надавати доступні та якісні послуги. Для ефективного виконання своїх функцій органи місцевого самоврядування повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів. В Україні триває реформа децентралізації, яка передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади на рівень місцевого самоврядування. Держава може здійснювати децентралізацію влади на підставі закону, передаючи повноваження і відповідальність органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності. Це означає, що повноваження передаються на максимально близький до громадянина рівень управління, який здатний виконати ці повноваження ефективніше за інші органи влади. При передачі повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня на більш низький рівень адміністративно-територіального устрою повинна забезпечуватись передача необхідних для виконання повноважень ресурсів. Надання права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей.

Таким чином, децентралізація влади є ключовим елементом розвитку місцевого самоврядування, що сприяє ефективному вирішенню місцевих питань, розвитку територій та підвищенню рівня життя громадян.

## РОЗДІЛ 3

### СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Світовий досвід впровадження децентралізації влади

Демократичні зміни, які активно відбуваються в Україні, щільно пов'язані з потребою реформування системи органів публічної влади та формуванням інститутів громадянського суспільства. «Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування спроможних територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні» [37].

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

Наразі у світі не існує жодної універсальної моделі або методології, яку б можна в повному обсязі та 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» [37].

Впровадження реформи децентралізації в Україні вимагає уважного вивчення досвіду інших країн, які мають децентралізовані системи управління, особливо в контексті політичних, економічних, правових, географічних, демографічних, соціальних та культурних умов, подібних до

українських реалій. Наведемо низку ключових аспектів, які варто розглянути при аналізі європейського досвіду: політична система і роль місцевого самоврядування; фінансування та фінансова самодостатність; участь громадян і транспарентність; освіта та підготовка кадрів; інституційна структура і роль регіонів. Реформа децентралізації в Україні має враховувати ці аспекти, щоб забезпечити ефективне та стабільне функціонування місцевого самоврядування, що відповідає потребам громадян та сприяє сталому розвитку країни.

Особливої уваги заслуговує вивчення практики європейських країн що мають традиційні децентралізовані системи.

«У Польщі процес децентралізації зайняв майже десять років, Угорщині вистачило десяти місяців, Словаччина, Франція, Італія – пройшли свій шлях в цьому напрямі, в кожній країні з різною інтенсивністю проходила трансформація адміністративної, економічної і інших систем. Але сам по собі «перехідний період» – це процес руху від централізовано-контрольованої командної економіки в напрямі створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур» [24].

«В контексті впровадження європейського досвіду реформ у сфері місцевого самоврядування часто наводять приклад Польщі. Проте, хоча нам є чому повчитися у західного сусіда, у Польщі відсутня проблема малих громад, неспроможних керувати своїм життям. Натомість в Україні ця проблема – одна з ключових. У нашій державі до початку реформи було понад 11 тисяч громад, а у схожій за населенням Польщі – менше 2500» [54].

«Треба більш детально розглянути досвід реформування публічного управління Польської республіки. Це зумовлено декількома причинами: по-перше, це сусідня держава, яка в багатьох аспектах подібна до України, зокрема територіально, є колишньою посткомуністичною державою, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми з пошуку моделі державного управління; по-друге, в Польщі подібна до

української система державного устрою: унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але відрізняються форми державного правління: в Польщі – парламентська, в Україні парламентсько- президентська (семіпрезидентська) республіки; по- третє, досвід впровадження системи публічного врядування в Польщі є успішним» [4].

У Польщі децентралізація та субсидіарність є ключовими принципами в реформуванні публічного управління. Децентралізація передбачає делегування влади і відповідальності з центрального рівня до місцевих громад, тоді як субсидіарність встановлює, що питання слід вирішувати ефективно на найнижчому можливому рівні, де це можливо. Така система адміністративно-територіального устрою Польщі є результатом стратегічних реформ, спрямованих на підтримку місцевого самоврядування та підвищення його ефективності у вирішенні місцевих проблем.

У Польщі адміністративно-територіальний поділ складається з гміни - це базова територіальна одиниця, яка відповідає муніципалітету чи сільській раді. Гміни мають свої ради, які обираються мешканцями на місцевих виборах. Рада гміни вирішує місцеві питання, такі як місцеве планування, соціальні послуги, освіта та культура. Повітів: адміністративно-територіальних одиниць на рівні вище гмін, що об'єднують кілька гмін. Управління повітами здійснюється через раду повіту, яка також обирається мешканцями. Повіти відповідають за питання облаштування територій, інфраструктури та деяких соціальних послуг. Найвищим рівнем адміністративно-територіального устрою Польщі є воєводство. Кожне воєводство має свої органи управління, які називаються сейміками. Сейміки займаються координацією діяльності гмін та повітів у межах воєводства, а також виконують деякі функції управління на регіональному рівні.

Термін повноважень органів управління на кожному рівні складає чотири роки, що сприяє стабільності та можливості для розвитку місцевих

ініціатив. Органи управління на кожному рівні забезпечують вирішення місцевих питань у відповідності до законодавства та з урахуванням потреб інтересів місцевого населення.

«Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство (в Україні - регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування» [4].

Адміністративно-територіальний поділ в Україні та Польщі має свої спільні риси, але існують і відмінності, особливо після проведення системних реформ. До спільних рис можемо віднести трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, яка включає місцеві громади (гміни в Польщі) це базові муніципальні одиниці, які вирішують питання на місцевому рівні. Повіти об'єднують кілька гмін і відповідають за великі території та питання облаштування. Також до спільного можемо віднести підтримку місцевого самоврядування. Обидві країни акцентують увагу на розвитку місцевого самоврядування, що дозволяє місцевим громадам вирішувати місцеві питання, що є ключовим аспектом децентралізації та субсидіарності.

До відмінностей можемо зарахувати наступні аспекти. Зменшення кількості воєводств/областей: У Польщі після реформи 1999 року кількість воєводств зменшилась з 49 до 16. В Україні зберігається 24 області, що свідчить про різну стратегію в адміністративно-територіальному устрої після розпаду СРСР. Подрібненість територіальних громад. В Україні відзначається велика подрібненість на найнижчому рівні, особливо серед малих містечок, селищ і сіл. В Польщі, після реформи, спостерігалось

укрупнення гмін, що сприяло ефективнішому управлінню та розвитку. Шлях реформ. У Польщі адміністративно-територіальні реформи були проведені в 1999 році, що спрямовано на спрощення та покращення управління. Україна, з свого боку, проводить поетапну децентралізацію, акцентуючи на посиленні місцевого самоврядування та підтримці розвитку територіальних громад.

Таким чином Польща і Україна відображають спільні та відмінні аспекти у своїх адміністративно-територіальних системах. В обох країнах ключовими аспектами є децентралізація та субсидіарність, які сприяють покращенню управління та залученню громадян до прийняття рішень. Однак різні підходи до упорядкування територіальних одиниць та управлінських структур відображають специфіку історичного та політичного розвитку кожної країни.

При цьому європейський досвід засвідчує що країни, які проводили подібні реформи, не зробили це виключно добровільно.

«У Данії добровільне об'єднання проходило з 1958 по 1973 рр. Реформу 2007 р. провели вже затвердивши новий територіальний поділ у центрі. 98 муніципалітетів замінили попередньо існуючі 271. Було скасовано 13 данських провінцій і створено 5 адміністративних регіонів» [54].

«В Латвії з 1998 по 2008 роки держава виділяла гроші на добровільне об'єднання громад, проте за період добровільного об'єднання утворилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь. Після цього міністерством було розроблено карту, відповідно до якої зараз в Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальними одиницями» [54].

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



фінансові бонуси, за 10 років на об'єднання згодилася лише десята частина естонських громад» [54].

«Зрештою, наприкінці 2015 року уряд оголосив, що переходить до примусового об'єднання. У підсумку в Естонії лишилося 79 муніципалітетів. Середня кількість мешканців у них – майже 8 тисяч (до реформи було менше 2 тисяч)» [54].

«Значне скорочення муніципалітетів відбулося внаслідок реформи в Фінляндії. В період з 2006 по 2013 рік їх кількість зменшилася з 431 до 320, і до того ж було посилено міжмуніципальне співробітництво. Фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі, повною мірою відповідає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу» [54].

«Цікавим є приклад Македонії. В той час як держави Західної та Північної Європи працювали над злиттям громад, тут вирішили розділити їх. Замість 34 муніципалітетів створили 123, майже вчетверо збільшивши кількість органів місцевого самоврядування. Але за 10 років країна була вимушена визнати помилку. Роз'єднані громади довелося наново об'єднувати. Після реформи 2002 року тут лишилося 80 муніципалітетів» [54].

В організації місцевої публічної влади Франція теж пішла своїм шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. «Впродовж 1982 – 1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Останній етап реформи, був здійснений шляхом

внесення змін до Конституції Французької Республіки конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції» [37].

«Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах» [37].

«Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні» [37].

Децентралізація є важливим елементом у розвитку ефективного та стабільного місцевого самоврядування. В Європі існують різні моделі децентралізації, але можна виділити спільні ознаки, які характеризують ці процеси в більшості країн. По-перше максимально ефективно вирішення місцевих проблем. Децентралізація дозволяє передавати більше повноважень місцевим органам влади, що сприяє більш оперативному та ефективному вирішенню місцевих проблем. Місцеві органи влади краще обізнані з особливостями та потребами своїх громад і можуть приймати більш адаптовані та своєчасні рішення. Розвиток місцевої та регіональної автономії передбачає передачу повноважень від центральної до місцевої влади сприяє

підвищенню рівня автономії регіонів. Це дає можливість місцевим громадам самостійно визначати пріоритети свого розвитку і ефективніше використовувати ресурси. Свобода через місцеву та регіональну автономію реалізується через розширення автономії що сприяє зміцненню демократичних процесів, оскільки місцеві органи влади стають більш підзвітними та доступними для громадян. Це підвищує рівень довіри населення до влади та стимулює громадську активність. Забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності в процесі здійснення децентралізації дозволяє краще враховувати культурні, мовні та етнічні особливості регіонів. Це сприяє збереженню і розвитку місцевих культурних традицій і забезпечує більш гармонійне співіснування різних етнічних груп. Економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями. Реформа стимулює економічну конкуренцію між регіонами, що сприяє їх економічному розвитку. Регіони намагаються створити більш привабливі умови для бізнесу та інвестицій, що позитивно впливає на економічне зростання.. Досвід європейських країн показує, що децентралізація має значний потенціал для сприяння місцевому розвитку, особливо у країнах, які перебувають у стадії трансформації суспільних відносин. Вона може стати дієвим інструментом для підвищення ефективності управління, стимулювання економічного зростання та зміцнення демократичних інститутів.

Враховуючи досвід європейських держав, можна зробити наступні висновки щодо впровадження ефективної моделі місцевого самоврядування на районному рівні в Україні сприяти формуванню представницького виборного органу у формі районної ради. Надання районній раді повноважень щодо формування районних виконавчих органів. Продовжити процедуру запровадження інституту префектів для забезпечення відповідності дій районних органів влади нормативно-правовим актам України. Префекти також забезпечуватимуть контроль за господарською

діяльністю на рівні району та області. Очікувані результати впровадження такої моделі це якісніше публічне управління, посилення прозорості та підзвітності місцевих органів влади. Підвищення ефективності управління на місцевому рівні завдяки кращому розумінню місцевих проблем та потреб. Збільшення ефективності використання бюджетних ресурсів через децентралізацію фінансового управління. Зниження ризиків корупції та нецільового використання коштів завдяки контролю з боку префектів. Місцеві органи влади зможуть краще планувати та реалізовувати інфраструктурні проекти відповідно до місцевих потреб. Покращення транспортної, соціальної та комунальної інфраструктури. Стимулювання економічного зростання через підтримку місцевих підприємств та залучення інвестицій. Підвищення рівня життя населення завдяки реалізації програм соціального розвитку та забезпеченню належного рівня послуг.

### **3.2. Шляхи реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні**

Наразі демократія сьогодні є не єдиною формою політичного устрою, а й механізмом, який дозволяє громадянам обирати своїх представників та контролювати їхню діяльність. незважаючи на існуючі виклики та проблеми, демократична форма організації суспільства та державно-політичного устрою демонструє найкращу здатність реагувати на виклики сучасності.

Однією з ключових причин посилення сепаратистських рухів на сході України стала тривала демонстрація політичної волі для проведення повноцінної децентралізації в державному управлінні. На початку реформи децентралізації у 2014 році лише 6 регіонів України були самодостатніми, що призвело до значних регіональних диспропорцій. Це, у свою чергу, спричиняло низьку якість життя та послуг, які отримували громадяни.

Складна політична та економічна ситуація в Україні потребувала від уряду проведення кардинальних реформ у сфері державного управління, місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Можна стверджувати, що впродовж 2014 — 2020 років реформа відбувалася по-різному. Період 2015 — 2017 років відзначався досить непоганою динамікою. Саме в цей час були створені сильні громади, які продемонстрували правильні підходи до реформ, закладені в Концепції № 333р від 01.04.2014р. Це, ймовірно, був перший і єдиний приклад системного підходу до реформ: підготовка та ухвалення концепції реформ та її реалізація відповідно до плану.

Однак, вже у 2018 році ситуація суттєво змінилася. Хоча уряд, президент і парламент звітували про успішний перебіг реформ, усі кроки для її завершення не були зроблені. Лише наприкінці 2018 року уряд представив свій покроковий план щодо її завершення.

«Проте вибори закінчились так, що попередній уряд було змінено. Відтак, плани із завершення реформи стали просто руйнуватись. Нова монолітна влада мала змогу впродовж вересня-жовтня 2019 року ухвалити всі необхідні рішення для завершення реформи, але знову так не сталося. Не сталося тому, що гору взяла ідея завершити реформу на основі внесення змін до Конституції. Та ж помилка, яку вже допустили попередній президент та уряд. Немає консенсусу щодо конституційних змін, відтак, потрібно діяти за логікою проведення реформи крок за кроком на основі законів» [25].

Реформа децентралізації в Україні закладає підвалини для формування дієздатного та наближеного до людей інституту влади — місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дало можливість новоствореним органам місцевого самоврядування отримати повноваження та ресурси, які раніше мали лише міста обласного підпорядкування. Ця реформа показала, що в Україні можна проводити реформи, починаючи з

добровільних засад і завершуючи їх адміністративним шляхом, як це було в деяких країнах.

Інтереси громадян, які проживають на території об'єднаної громади, тепер представляють обрані голови, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади. Вони зобов'язані забезпечити реалізацію населених пунктів законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, які увійшли до відповідності об'єднаної територіальної громади, право жителів місцевого самоврядування та надання послуг забезпечені обраними старостами.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним процесуального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися розширенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження повинні бути забезпечені відповідними фінансами для їх якісної реалізації.

Завдяки змінам, внесеним у 2014-2015 роках до Податкового та Бюджетного кодексів, органи місцевого самоврядування отримали більше фінансових ресурсів для підвищення своєї економічної ефективності. Це дозволило місцевим громадам ефективніше реалізовувати своє оновлення, сприяти розвитку інфраструктури, покращенню якості послуг та загальному підвищенню рівня життя громади.

«Об'єднані територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, в місцевих бюджетах повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)» [52].

«До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні

бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати свої місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет» [52].

Зміни що запроваджені вже дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 року по 2019 рік збільшилися на 200 млрд грн (з 68,6 млрд грн до 267 млрд грн). Це є реальним інструментом впливу на досягнення результату та відповідно підвищення рівня довіри мешканців громади.

Об'єднані територіальні громади в результаті децентралізації отримали інструменти забезпечення власного економічного розвитку, зокрема можливість використовувати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи для обслуговування коштів місцевих бюджетів, а також контролювати розвиток та власне надходження бюджетних установ. На місцевий рівень було передано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, що дало органам місцевого самоврядування право самостійно визначати політику у сфері містобудування.

«Після прийняття низки законодавчих актів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістали право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад» [52].

«Напрацьовані законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-

економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно- територіального устрою держави» [52].

Уряд України поставив нові цілі та завдання для подальшого впровадження реформи децентралізації. Однією з ключових задач є формування нової територіальної основи діяльності органів влади. Це передбачає створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних утворень та населених пунктів України в рамках реалізації нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України».

«Сформувати ефективне місцеве самоврядування та оптимальну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі шляхом» [52]:

✓ «розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи» [52];

✓ «закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України» [52];

✓ «переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення взаємодії діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування» [52];

✓ «впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та



витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень» [52];

✓ «розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій» [52];

✓ «вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування» [52];

✓ «створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії» [52];

✓ «створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [52];

✓ «створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [52].

Повноцінне запровадження реформи органів місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні можливе в результаті внесення відповідних змін до Конституції України, яке дасть змогу зафіксувати ключові положення:

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

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

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

- закріплення фінансової та матеріальної основи діяльності місцевого самоврядування. Це сприятиме гарантування ресурсної складової.
- введення інституту префекта що забезпечить контроль за діяльністю рад зі сторони держави.

### **Висновки до третього розділу**

Реформа децентралізації в Україні є надзвичайно актуальною та важливою, оскільки вона спрямована на покращення місцевого самоврядування, підвищення прозорості влади та залучення громадян до управління своїми територіями. Вивчення досвіду інших країн може надати цінні уроки для успішного впровадження цієї реформи в Україні.

До переваг децентралізації можемо віднести забезпечення прозорості прийняття рішень на місцевому рівні щосприяє зменшенню корупції. Громадяни мають змогу бачити, як витрачаються кошти та приймаються рішення. Мешканці отримують практичний досвід участі в демократичних процесах. Підвищується рівень соціальної активності та відповідальності громадян за розвиток своїх територій. Місцеві органи влади стають більш відповідальними за результати своєї діяльності. Підвищується ефективність управління ресурсами.

Для успішного впровадження реформи в Україні важливо враховувати досвід тих країн, які мають схожі політичні, економічні, правові, географічні, демографічні, соціальні та культурні умови. Наприклад, Польща, Латвія, Литва, Естонія можуть бути добрими прикладами для вивчення, оскільки вони пройшли схожий шлях реформ.

Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад пропонується:

- Розвиток селищ міського типу та сіл навколо великих міст.
- Створення робочих місць для молоді.
- Розвиток інфраструктури.

- Запровадження державно-приватного партнерства.
- Залучення інвестицій для реалізації інноваційних проєктів.

Ці заходи допоможуть підвищити конкурентоспроможність громад, що, у свою чергу, сприятиме їх фінансовій стійкості.

Таким чином реформа децентралізації в Україні має потенціал стати потужним інструментом для підвищення ефективності територіального управління, залучення громадян до вирішення місцевих проблем та підвищення прозорості та відповідальності місцевих органів влади. Використання міжнародного досвіду та адаптація найкращих практик допоможуть досягти успіху в цій сфері.

## ВИСНОВКИ

Під час виконання кваліфікаційної роботи було проаналізовано та доведено, що реформа децентралізації в Україні дійсно є одним з найуспішніших проектів за останні роки. Вона направлена на створення умов для формування відповідальної та ефективної місцевої влади, яка здатна забезпечити безпечне та комфортне середовище для життя людей по всій країні.

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

Головними нормативно-правовими актами, які розпочали процес децентралізації в Україні є наступні: ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про засади державної регіональної політики», ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», а також «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена Урядом 01 квітня 2014 року.

Основними цілями децентралізації в Україні є:

- Забезпечення доступності та високої якості послуг на місцевому рівні, щоб мешканці громад могли швидко та ефективно отримувати необхідні послуги без потреби звертатися до органів влади на вищих рівнях.
- Передача повноважень з управління місцевими ресурсами, такими як земля та комунальне майно, що дозволяє громадам ефективніше використовувати ці ресурси для свого розвитку.

- Надання громадам фінансової автономії через право встановлювати та регулювати місцеві податки і збори, що дозволяє їм мати стабільні джерела доходів для реалізації місцевих програм та проектів.
- Створення сприятливих умов для бізнесу та інвесторів, що сприяє розвитку економіки на місцевому рівні, збільшує кількість робочих місць і покращує добробут мешканців громад.
- Заохочення співпраці між громадами для більш ефективного використання ресурсів, що дозволяє покращувати якість наданих послуг та розвивати інфраструктуру.
- Залучення громади до процесів прийняття рішень, що стосуються місцевого розвитку, забезпечення прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування, активне громадське обговорення та участь у формуванні місцевих бюджетів.

Впровадження децентралізації не є простим перенесенням моделі з інших країн через унікальність історичного та соціального контексту України. Врахування цих особливостей дозволяє краще адаптувати ідеї та підходи до умов та потреб українських громад. Основна мета децентралізації полягає в передачі повноважень для вирішення місцевих проблем найближчим до громадян рівнем влади — органами місцевого самоврядування. Це також передбачає забезпечення цих органів власними фінансовими ресурсами, що робить їх більш самостійними та відповідальними перед громадянами за результатами своєї діяльності. Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою — за дотримання законності. Цей принцип важливий для забезпечення ефективного управління та довіри до місцевих владних структур.

Проблеми децентралізації влади в Україні, які були розкриті в роботі є серйозними викликами для ефективного функціонування місцевого самоврядування і сталого розвитку громад, зокрема це:

старіння населення та виїзд молоді за кордон призводять до зростання демографічної не рівноваги та зменшення робочого потенціалу на сільських територіях.

- концентрація людей працездатного віку у великих містах збільшує соціальні та економічні виклики для місцевих органів влади, які мають забезпечити адекватні послуги для мешканців.

- неспроможність членів громад до солідарних дій обмежує їхню здатність захищати свої права та інтереси відносно органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

- необхідність сприяти співпраці для досягнення сталого розвитку громади залишається викликом через відсутність ефективних механізмів взаємодії.

- закритість діяльності органів місцевого самоврядування та високий рівень корупції суттєво погіршують ефективність використання ресурсів та підривають інвестиційну привабливість територій.

- зниження ефективності використання ресурсів і сприяє зростанню соціальної напруги в громадах.

- неспроможність органів місцевого самоврядування виконувати повноваження призводить до погіршення якості послуг, які надаються мешканцям.

- децентралізація повноважень без відповідних ресурсів та компетенцій може призвести до неефективного управління і недостатньої відповідальності.

Удосконалення інструментів децентралізації влади в сучасній Україні потребує комплексного підходу і впровадження конкретних шляхів для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування і підвищення участі громадян у прийнятті рішень.

Важливо чітко визначити та розмежувати повноваження, права та обов'язки різних рівнів влади (центрального, регіонального, місцевого). Це

дозволить забезпечити баланс інтересів у системі публічних відносин і підвищити ефективність управління.

Субсидіарність передбачає, що рішення мають прийматися на найближчому до громадян рівні, де це можливо. Впровадження цього принципу допомагає уникнути конфліктів між центральними та місцевими органами влади, забезпечуючи більш ефективне управління та відповідність рішень потребам громад.

Забезпечення територіальним громадам більш широких повноважень щодо вирішення їхніх проблем життєзабезпечення (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, місцевий розвиток). Це сприяє активізації громадськості, підвищенню відповідальності та ефективності місцевого самоврядування.

Ці шляхи удосконалення інструментів децентралізації влади допоможуть побудувати більш демократичну, прозору та відповідальну систему управління на рівні громад та забезпечити більш ефективне використання ресурсів для забезпечення потреб мешканців.

Для завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні необхідно впровадити ряд ключових кроків: Зробити закріплення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою. Важливо зафіксувати роль областей, районів і громад як основних адміністративно-територіальних одиниць України. Зараз формовано 136 районів і 1469 територіальних громад, що є основою для подальшого розвитку системи.

Передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам, це сприятиме покращенню управління на місцях і забезпеченню більшої відповідальності виконавчих органів перед обраною громадською радою.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності. Важливо надати громадам максимально широкий

перелік повноважень, особливо в сферах, які безпосередньо впливають на життя їхніх мешканців (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство тощо).

Забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами. Громади повинні мати можливість участі у розподілі загальнодержавних податків, щоб забезпечити фінансову стабільність та здійснювати свої повноваження ефективно.

Ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв (інститут префектів). Державні представництва, які виконують координаційні і контрольні-наглядові функції, а не виконавчі, дозволять зменшити централізацію і збільшити автономію органів влади на місцях.

Ці кроки дозволять завершити реформу місцевого самоврядування в Україні, зміцнити демократичні інституції, покращити якість управління на місцях і забезпечити більшу відповідальність перед громадами.

Можемо констатувати що децентралізація в Україні дуже важлива і відображає ключові аспекти системної реформи. Вона розуміє під собою повноцінне самоврядування на всіх рівнях воно є важливим для забезпечення ефективності та сталості децентралізаційного процесу. Кожен рівень влади має мати відповідні повноваження і ресурси для надання послуг громадянам. Введення інституту контролю за законністю прийняття рішень (префектів), що може допомогти забезпечити дотримання законності та ефективність управління на місцях, зберігаючи при цьому автономію місцевих органів. Ефективність в умовах глобальних викликів. Завершення процесу децентралізації має стати не лише завершенням її як процесу реформ, але й початком нового етапу розвитку держави, що сприятиме зміцненню зв'язків, ефективному управлінню та розвитку демократії в Україні.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агломерації, міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. 2017. 136 с. – Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiyi-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlya-ukrayiny-analitychna-zapyska/>
2. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні /Н.В. БІБІК, Г.М. ШАПОВАЛ. – Режим доступу: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>
3. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації / Р. Р. Білик // Бізнес Інформ. – 2015. – № 9.
4. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях І.П. Бегей. Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/191/191-Article-Text-191-1-10-20160416.Pdf>
5. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? /Б. М. Данилишин // Контракти UA. – 2014. – 17.10. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>
6. Денисов К. В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека / К. В. Денисов // Бізне Інформ. – 2015. – № 12
7. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с.
8. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. /[Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ;

за наук. ред. д-ра екон. Наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с.

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

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

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

12. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. - 2007. - 269 с.

13. Децентралізація. Стратегія змінюється? – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/detsentralizatsiia-stratehiia-zminiuiet-sia/>

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

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

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

17. Європейська хартія місцевого самоврядування /ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print)

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

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

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

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

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

23. Законопроект про місцеві державні адміністрації №4298 територій – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12911>

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

25. Інтерв'ю А. Ткачука, директора з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, члена Ради Коаліції Реанімаційний

Пакет Реформ для видання «Місцеве самоврядування». – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/anatoliy-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprostyuu-2021-y/>

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

27. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card>

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

29. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.

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

31. Мамонова В. В. Розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: проблеми реформування. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя: КПУ, 2014.

32. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. – Режим доступу: <http://www.viche.info>.

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

34. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний

досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.

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

36. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

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

38. Наукова робота «Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Режим доступу: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/f3ff1f5ee54cc42f4ae711f5de552598.pdf>

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

40. Об'єднання громад // Децентралізація влади. Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>.

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

42. П'ять кроків для проведення реформи // Децентралізація влади. – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/5\\_steps](http://decentralization.gov.ua/5_steps).

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

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

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

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

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

48. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. С. 170. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

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

50. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко. // Аспекти публічного управління. – 2015. – №4. – Режим доступу:[http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiiirbis\\_64](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiiirbis_64).

I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21C2015\_4\_14

51. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи

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

52. Реформа децентралізації – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

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

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

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

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

57. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). – Режим доступу : [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf).

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

59. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki->

gromadyan

60. Цейтнот децентралізації. Що не так з адміністративною реформою. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/tseytnot-detsentralizatsii-shcho-ne-tak-z-administratyvnoi-reformoi/>

61. Штирьов О. М. Реалізація механізмів державної підтримки регіонального розвитку на прикладі Миколаївської області / О. М. Штирьов, А. О. Гіржев // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2019. - № 5. - С. 645-668. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr\\_2019\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2019_5_11)

62. Штирьов О. М. Кобець В. М. Перспективи розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. - 2015. - Т. 254, Вип. 242. - С. 120-125. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2015\\_254\\_242\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_22).

63. Штирьов О. М. Степаненко С. В. Деякі аспекти взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. - 2014. - Т. 239, Вип. 237. - С. 145-150. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2014\\_239\\_237\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_239_237_26).

64. Штирьов О. М. Тимченко О. Особливості функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу. // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2017. – Т. 290, Вип. 278. – С. 120-124. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2017\\_290\\_278\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2017_290_278_20)

65. Штирьов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості. // Наукові праці [Чорноморського державного університету



імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2014. – Т. 235, Вип. 223. – С. 133-138. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2014\\_235\\_223\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_25)

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