

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: «РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РІВНІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ»

Виконав: студент 4 курсу 437 групи

галузь знань:

28 Публічне управління та адміністрування  
спеціальності:

281 Публічне управління та  
адміністрування

Кухаренко Владислав Володимирович

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління,  
доцент

Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент:

старший викладач

Малікіна Оксана Анатоліївна

Миколаїв – 2024 рік

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП.....   | 3  |
| РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПРОЦЕСУ<br>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....                         | 6  |
| 1.1. Поняття децентралізації та її необхідність для України.....   | 6  |
| 1.2. Нормативно-правове регулювання процесу децентралізації.....   | 13 |
| РОЗДІЛ 2. УТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В<br>УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....                   | 24 |
| 2.1. Об'єднання територіальних громад як основа процесу<br>децентралізації.....                          | 24 |
| 2.2. Функціонування та розвиток об'єднання територіальних громад:<br>вітчизняний та світовий досвід..... | 29 |
| РОЗДІЛ 3. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ<br>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....   | 38 |
| 3.1. Економічний та соціальний розвиток на рівні громади.....  | 38 |
| 3.2. Напрями реформування місцевих органів влади в рамках<br>децентралізації.....                        | 49 |
| ВИСНОВКИ.....  | 55 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....  | 59 |

## ВСТУП

Зміни, що відбуваються на сучасному етапі розвитку України, явно свідчать про спрямування до демократизації суспільного життя та державного управління. Це виражається через децентралізацію державної влади. Аналізуючи феномен децентралізації через суміжні або споріднені поняття, пов'язані з розподілом державної влади, видно, що більшість з цих понять - деконцентрація, деволюція, передача влади та повноважень, делегування влади і повноважень - відносяться до форм децентралізації. Ці форми децентралізації характеризують розосередження державної влади як у горизонтальному, так і у вертикальному зрізах.

Варто зазначити, що лише грамотне і комплексне поєднання та використання різних форм децентралізації в процесі публічного управління зробить його дійсно ефективним, оперативним, раціональним і демократичним.

Децентралізація діяльності органів місцевого самоврядування стала не лише бажаним покращенням публічного управління, а й гострою необхідністю для подолання кризи в Україні. Вона є ключовою основою для реалізації принципу народного суверенітету і однією з найефективніших форм розвитку демократії. Це дозволяє розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб і суспільних інтересів, зменшити вплив держави на суспільство через механізми саморегуляції та скоротити витрати на утримання державного апарату.

У демократичних країнах, незалежно від форми правління, місцеве самоврядування є важливим елементом системи публічного управління, оскільки приблизно 90% питань взаємовідносин між громадянами та владою вирішуються саме на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування відповідають за створення безпечного та комфортного середовища для проживання людей, що дозволяє урядовцям зосередитися на вирішенні глобальних завдань розвитку держави. Тому більшість реформ у системі

публічного управління спрямовані на посилення спроможності місцевого самоврядування.

Проблемі децентралізації управління в науковій літературі присвячені роботи як зарубіжних так і вітчизняних науковців. Ці питання вивчали: О. Амосов, К. Арановський, В. Борденюк, З. Варналія, І. Грицяк, Б. Гурне, Ж. Зіллер, І. Козюбра, Р. Колишко, А. Матвієнко, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петруніна, М. Харитончук та інші.

**Мета дослідження.** є дослідження процесу децентралізації в Україні.

Для реалізації поставленої мети у роботі заплановано вирішення таких завдань:

- розкрити поняття децентралізації та її потреби для України;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання процесу децентралізації в Україні;
- проаналізувати об'єднання територіальних громад як головну мету децентралізації;
- розкрити функціонування та розвиток об'єднаних територіальних громад: вітчизняний та світовий досвід;
- охарактеризувати економічний та соціальний розвиток та співробітництво на регіональному рівні;
- дослідити соціальний розвиток територій в умовах децентралізації;
- визначити напрями реформування місцевих органів влади в рамках децентралізації.

**Об'єктом дослідження** є реалізація концепцій децентралізації влади на регіональному рівні.

**Предметом дослідження** є відносини що виникають в процесі реалізації концепцій децентралізації влади на регіональному рівні.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становить система філософсько-світоглядних, спеціальних та загальнонаукових методів пізнання, а також широко застосовані відомі методи наукового дослідження –

історичний, монографічний, аналіз та синтез, абстрактно-логічний методи, використання яких дало змогу перевірити достовірність висновків та можливість вирішення поставлених завдань і досягнення поставленої мети.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається тим, що кваліфікаційна робота є системним та комплексним дослідженням процесу децентралізації, в якому висвітлено проблемні сторони створення та функціонування об'єднаних територіальних громад.

**Структура та обсяг роботи.** Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, що містять в структурі 6 підрозділів, висновків до них, загальних висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг становить 65 сторінок. Список використаних джерел містить 59 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ПРАВОВІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### 1.1. Поняття децентралізації та її необхідність для України

Історія різних форм децентралізації налічує понад чотириста років, починаючи з XVII століття в Європі. У цей період громадські діячі та науковці почали шукати нові форми адміністративного устрою державного управління та побудови системи зв'язків у публічній владі. «Незважаючи на розвиток досліджень у питаннях децентралізації, до початку XX ст. більшість була переконана в тому, що головною моделлю державного устрою є сильна централізована держава, яка в Європі вважалась ідеальною моделлю державної організації» [4].

Питання вивчення децентралізації як за кордоном так і в Україні в загальному аспекті спирається на засади історії та теорії державного управління. Дослідження питань децентралізації віднайшли своє відображення у таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як: Амосов, К. Арановський, В. Борденюк, З. Варналія, І. Грицяк, Б. Гурне, Ж. Зіллер, І. Козюбра, Р. Колишко, А. Матвієнко, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петруніна, М. Харитончук та інших.

Децентралізація - це процес перерозподілу функцій і повноважень від центрального управління. Вона включає як політичний, так і адміністративний аспекти. Децентралізація може бути територіальною, коли влада переміщується від центрального міста на інші території, або функціональною, коли повноваження на прийняття рішень передаються з головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади.

Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, «який значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного словника «Словника української мови» (1970-1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації. У політології термін «децентралізація» – (від лат. de... – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм» [8].

«Децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування унаслідок передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру» [16].

На думку науковців, «децентралізація, управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідног центру» [51].

Проведено аналіз і оцінку територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, зокрема розкрито становлення системи місцевого самоврядування та її територіально-функціональну структуру. Охарактеризовано місцеве самоврядування і адміністративно-територіальний устрій України, а також проаналізовано розвиток територіальних громад у містах, селищах і селах як основних форм просторової організації місцевого самоврядування.

«Значна увага приділена економічній і фінансовій основі діяльності

органів місцевого самоврядування в просторовому вимірі, а також ефективності розвитку і територіальної організації місцевого самоврядування» [29].

Досліджуючи питання децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес є особливим способом відтворення централізації та проявляє її протилежний бік. Органи загальної влади нижчих рівнів отримують можливість самостійно і остаточно приймати рішення в межах своєї компетенції. Н. Нижник вважає, що децентралізація характерна для державного управління і є явищем, зумовленим об'єктивними і суб'єктивними факторами, що виступає як протилежність централізації та водночас її своєрідне відображення.

У сучасному світі тенденція централізації соціальних систем цілком зрівноважується тенденцією децентралізації, сегментації суспільства. Одне з перших в світовій науці досліджень в цій області належить дослідникам «вони розрізняли два типи централізації» [52]:

- «урядову (політичну)» [52];
- «адміністративну» [52].

«При першому типі влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних для всіх верств суспільства інтересів (встановлення загальних законів і взаємин з іноземцями). При другому подібна ж концентрація влади відбувається для захисту інтересів окремих верств суспільства, наприклад тих чи інших дій і починань громади» [52].

У сучасних умовах у всіх цивілізованих країнах розвиток централістичних тенденцій породжує вимогу залучення місцевої громади до суспільних інтересів. Це призвело до створення потужного механізму впливу, який включає фінансову залежність, правове регулювання, контрольну діяльність та загальнодержавні програми делегування повноважень.

Згідно з принципом деконцентрації влади, сутність влади полягає в тому, що владні повноваження не делегуються суспільству, а



перерозподіляються між рівнями урядової адміністрації. Деконцентрація передбачає передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих як «організаційний принцип, значення якого зводиться до того, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставленим на чолі різних адміністративних кіл або різних державних служб» [18].

«У більшості демократичних держав саме місцеві органи управління безпосередньо вирішують повсякденні, найбільш важливі суспільні питання. Це обумовлює порівняно високу управлінську зацікавленість і активну участь громадян в діяльності місцевих органів влади. До того ж безпосередню участь людей в управлінні своєю громадою, селом, районом, містом, підприємством не потребує високого професіоналізму та політичної відповідальності, необхідних при управлінні справами централізованого управління в масштабі всієї держави. Все це створює сприятливі передумови для широкого втілення самоврядних засад на рівні місцевої адміністративно-територіальної організації» [13].

Поряд з децентралізацією існують такі суміжні поняття, як деконцентрація та деволюція. Деконцентрація влади означає передачу повноважень від центру до органів місцевої адміністрації. Це ослаблена форма централізації, яка передбачає наявність місцевих органів, що функціонально залежать від уряду та підпорядковуються його посадовим особам.

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

режиму)» [15].

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

Важливим питанням є співвідношення централізації та децентралізації. Це складна проблема, оскільки досягти оптимального балансу, необхідного для ефективного управління суспільством, досить важко через об'єктивні і суб'єктивні причини. По-перше, жорсткий централізм за своєю природою істотно обмежує можливості місцевої ініціативи і творчості.

«Орган самоврядування, як такої, не може мати місце в строго ієрханізованій системі управління. Це, по суті, тоталітарна і авторитарна держава, яка не дає народній організації можливість брати на себе ініціативу і відповідальність за ведення громадських і державних справ» [16].

У перші роки незалежності України сильна централізація державної влади була виправданою через пріоритетні завдання будівництва держави, зміцнення суверенітету та збереження територіальної цілісності. Проте продовження централістичних тенденцій наразі стримує розвиток країни і створює ризик стратегічного відставання навіть від найближчих сусідів. Тому на сьогодні проблема децентралізації державного управління в Україні є однією з найважливіших. Отже виходячи із вищенаведеного «в рамках конституційних та адміністративно-правових реформ, в Україні були розмежовані повноваження між рівнями державної влади, проводиться децентралізація функцій і повноважень державних органів, виключення окремих контрольних функцій держави» [16].

Зараз в Україні здійснюється поступова децентралізація функцій центральних державних органів з поетапною передачею частини їхніх функцій у регіони та приватний сектор. Скорочується сфера монополії, створюються умови для розвитку конкуренції в сфері надання державних послуг, впроваджується принцип «єдиного вікна» для обслуговування населення. «На зміну бюрократичної залежності і ієрархічної підпорядкованості приходять принцип автономії і відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу» [18].

Згідно зі стратегіями розвитку, децентралізація як переосмислення і зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності діяльності уряду. Досвід реформ в країнах Європи та СНД показує, що децентралізація відіграє важливу роль у процесах демократизації та трансформації економіки і суспільства. Вона вимагає правильного розуміння її суті, продуманості та виваженості дій, оскільки впливає на різні аспекти життя суспільства: політичні, правові, соціальні, адміністративні, економічні та культурні.

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

«Держава в особі своїх уповноважених органів виконує управлінські функції в сфері місцевої організації суспільства. Дана форма характерна для країн, що розвиваються, в тому числі пострадянських, країн» [18].

Тенденція до меншої участі в комунальних та інших господарських справах і розширення зобов'язань перед органами місцевого самоврядування також відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів у державний механізм, їх пристосування до вирішення завдань, що мають

загальнодержавне значення.

«Показовим є, в даному питанні досвід зарубіжних країн, де обсяг доручених справ становить 80-90% загального обсягу справ, виконуваних місцевою владою» [26].

Д. Бірд вважає, що децентралізація має потенціал для позитивного впливу на менталітет громадян. Він зазначає, що «моральний дух і сила громадян можуть значно покращитися, коли вони самі мають можливість впливати на покращення свого життя».

Держава взяла на себе завдання забезпечення прийняття всіх необхідних законів для передачі ресурсів та повноважень на місця. Вона також здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад». Перший крок – бюджетна децентралізація – був успішним.

Завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, таких як дороги, освітлення, водопостачання, водовідведення та утилізація побутових відходів. Це свідчить про ефективність і незворотність децентралізації в Україні. Наступний крок – децентралізація управління, яка повинна здійснюватися на принципах доцільності, справедливості та відповідальності.

Варто зазначити що реформа децентралізації, яка відбувається останнім часом в країні, в цілому призвела до позитивних результатів. «Однак децентралізаційний поступ є нерівномірним. І це характерно не лише для відповідних макрорегіонів, але й для окремих областей і навіть районів. Здебільшого можна відзначити проблеми у реалізації цього процесу на Сході України. Про це свідчать показники результатів об'єднання територіальних громад» [22].

Проте, не дивлячись на різноманітність ситуацій в різних регіонах України, проблеми децентралізації присутні у всіх них. У більшості випадків ці проблеми подібні, але іноді мають власні особливості. Загалом, створенню об'єднаних територіальних громад заважає опір окремих зацікавлених сторін

(сільських голів, представників районної влади), небажання певних громад, які отримали прибуток від фінансової децентралізації, об'єднуватися, а також недостатня інформованість та загальну недовіру громадян до реформи. «Досить гостро це проявляється в Донецькій та Луганській областях, що частково спричинено окупацією частини території та перенесенням районних центрів до інших міст, психологічною напругою серед населення внаслідок збройного конфлікту тощо. Уповільнює процес процес децентралізації на сході України, зокрема, й відмінна від решти регіонів країни структура регіональної економіки. У західній та центральній частинах України падіння великих підприємств відбулося раніше, і за останні десятиліття ці регіони встигли адаптуватися до нових умов. На сході ж переорієнтація поки ще не відбулася» [22].

Не останню роль у процесах децентралізації грає і недосконалість законодавства. Незважаючи на створене широке нормативно-правове основу, існують ряд питань, які ще потребують вирішення. «Зокрема, законодавством не врегульовано механізм співробітництва між територіальними громадами, які знаходяться у різних адміністративно- територіальних одиницях, що перешкоджає підвищенню якості надання суспільних послуг; занадто затягуються строки прийняття рішення про співробітництво, що перешкоджає використанню фінансових ресурсів протягом одного календарного року; розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади в деяких випадках здійснено без належного аналізу та оцінки наслідків передання певних функцій на нижчі рівні тощо» [31].

## **1.2. Нормативно-правове регулювання процесу децентралізації**

Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи найближчим до людей рівнем публічної влади, воно має найкраще знання

про повсякденні проблеми мешканців. Тому місцеве самоврядування може надати широкий спектр публічних послуг, включаючи соціальні, побутові, торгівельні, культурні, освітні та інші. Виходячі з цього, «децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн з розвинутою системою місцевого самоврядування» [49].

Слід зауважити, що перехід до децентралізованого управління є характерною рисою багатьох країн, як розвинених, так і розвиваючихся. На нашу думку, сучасний конституційний процес в Україні щодо реформування місцевого самоврядування має передбачати не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції України, але й концептуальне осмислення базових принципів децентралізації публічної влади.

На сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування ґрунтується на інтересах жителів окремих територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, що означає передачу органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від органів державної виконавчої влади. Ця політика ґрунтується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та міжнародних стандартів у цій сфері.

«Законодавча складова територіальної політики децентралізації управління включає багато особливостей та компонентів. Основними учасниками цього процесу виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України та безумовно громадяни, які реалізують свої права за рахунок об'єднань в територіальні громади. В нашому дослідженні необхідно приділити увагу нормативно-правовим аспектам політики децентралізації управління, акцентуючи увагу саме на реалізації територіальної політики управління» [49].

Важливим нормативно-правовим актом, що регулює питання місцевого самоврядування та децентралізації, є Європейська рамкова

конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980), яка набула чинності у 1981 році (для України — 22 грудня 1993 р.). Ця конвенція визнає право місцевих і регіональних органів влади на співпрацю поза національними кордонами у межах їх внутрішніх повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва, розвитку регіонів, охорони навколишнього середовища, покращення комунальних послуг та надання взаємодопомоги у надзвичайних ситуаціях.

Вона включає різні моделі угод, які стосуються регіонального транскордонного планування, економічного розвитку та охорони навколишнього середовища. Важливо пам'ятати, що для демократичних держав політична централізація є небезпечною, оскільки у таких умовах діяльність всіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції підпорядковані їй. Натомість, «демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад» [50].

«Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися в Україні ще в 2014 р. тоді Кабінетом Міністрів України було розроблено та прийнято основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, на підставі якої підготовлено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Саме ці два нормативні акти дали старт реформі децентралізації влади в Україні» [21].

Так, за поданням Кабінету Міністрів України отримала схвалення Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні. В документі було визначено мету, напрями, механізми та терміни переходу до ефективної системи місцевого самоврядування та територіального управління. Концепція затвердила наступні основні етапи реформування:

- «створення об'єднаних громад як бази для зміни адміністративно-територіального устрою України» [45];

- «формування нових районів, як центрів, на які буде покладено вирішення питань в межах їх компетенції: управління комунальною власністю, вторинною медициною, школами-інтернатами та іншими соціальними та інфраструктурними об'єктами, а основні повноваження перекласти на об'єднані громади. Так в кожній області передбачено створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць – префектур та інституту державних префектів, як контролюючого органу для територіальних громад, що забезпечать виконання законів України» [45];

- «обласний напрям реформування, без зміни межі областей, але зі зміною форми управління. Завершальний етап реформування полягає у формуванні багаторівневого територіального управління, яке буде здійснюватись органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою дотримання прав і свобод її громадян, ефективної організації виробництва та розміщення продуктивних сил, забезпечення інтересів різних груп населення, сприяння соціально-економічному розвитку територій» [45].

«Наступним кроком стало прийняття на початку 2015 р. Указу Президента України, який затвердив програмний документ - Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020», одним із пунктів якої було проведення децентралізації влади та реформа державного управління» [44].

Для здійснення реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади, передбачених у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, було необхідно, передусім, внести



відповідні зміни до Конституції України та сформувати пакет нового законодавства. Ці зміни до Основного Закону України мали спрямуватися, насамперед, на утворення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізацію місцевих державних адміністрацій у органи контролю-наглядового типу, а також на надання чіткого визначення такій адміністративно-територіальній одиниці, як громада.

Отже, на сьогодні децентралізація та реформа державного управління визнані важливими напрямками реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», що була схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 року, «метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [44].

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

Працею вітчизняних фахівців, практиків, науковців та експертів було розроблено та передано на широке публічне обговорення проект змін до Конституції України. Варто зазначити, що «запропоновані зміни в системі публічного адміністрування були підтримані суспільством і високо оцінені фахівцями Венеціанської комісії - дорадчого органу Ради Європи з питань конституційного права» [13].

Упродовж 2014-2015 років Верховною Радою України були прийняті закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України,

що створило можливість розпочати створення умов для фінансової децентралізації, яка є основою незалежного функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих громад. «Наслідком таких правових змін стало суттєве наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 192 млрд грн у 2017 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає, на кінець 2017 р. вона склала 51,2% (у 2015 р. - 45,6%)» [15].

Наступним кроком стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Прийняття та подальша реалізація норм цього закону створила можливість провести реформи та забезпечити сталість їхнього функціонування, «змогу почати процес формування спроможного базового рівня основи місцевого самоврядування - об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ) та їх керівних органів» [39].

«Вже на середину 2018 р. в Україні було створено 831 ОТГ, з яких 126 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3 796 колишніх місцевих рад із чисельністю населення понад 7 млн громадян. Законом також був запроваджений інститут старост ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. На сьогодні в системі ОТГ працюють уже 777 старост, ще майже 1,8 тис. осіб виконують обов'язки старост» [16].

Упродовж останніх 5 років в Україні було прийнято пакет законів, що стосуються розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дало змогу делегувати відповідному рівню органів місцевого самоврядування повноваження з надання базових адміністративних послуг, таких як реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, реєстрація юридичних та фізичних осіб - підприємців, реєстрація актів цивільного стану, розв'язання земельних питань та інші.

Так, наприклад, прийняття й реалізація Закону України «Про

співробітництво територіальних громад», «створила ефективний механізм вирішення спільних проблем громад» [43]. Наразі у системі ОТГ реалізуються вже 350 договорів про співробітництво, а в цілому цим механізмом скористалися понад 1200 громад.

Важливим моментом є прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» дало змогу ОТГ отримати «державну підтримку розвитку інфраструктури громад, яка за час реформи зросла в 39 разів(у грошовому вимірі з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 23 млрд грн у 2019 р.). З прийняттям закону 21 область прийняла рішення про створення агенції регіонального розвитку та центрів розвитку місцевого самоврядування» [16].

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» створило правові умови для передачі нових містобудівних повноважень місцевим радам понад 100 міст, у тому числі 12 об'єднаним територіальним громадам (ОТГ), що загалом сприяло підвищенню авторитету місцевих органів влади та розширенню їхніх повноважень.

Державна політика у сфері децентралізації та реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС спрямовані на підвищення рівня життя населення шляхом впровадження відповідних європейських стандартів і методів діяльності. Це твердження має свою підставу у ряді переконливих аргументів є «Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020» , яка визначає Угоду як «інструмент і дороговказ для новітніх перетворень», а її виконання розглядається як можливість для України надалі стати повноцінним членом Європейського Союзу. Тому спрямування Стратегії — на впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід держави на провідні позиції у світі» [10].

Перший із чотирьох стратегічних векторів поступального оптимізованого розвитку нашої держави визначено як «вектор розвитку», який повністю відображає зобов'язання, передбачені в Угоді. Важливо

підкреслити, що дух і літера Угоди реалізують концепцію модернізації соціально-економічного розвитку через відкриття можливостей для нового рівня відносин між Україною та ЄС, що базується на багаторівневому співробітництві у розробці та впровадженні інновацій, підтримці підприємницької та інвестиційної активності, розвитку ринку капіталу, фінансового сектору, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, енергетики, сільського господарства, експорту з України тощо.

Україна втілює Угоду на всіх рівнях - від місцевого до загальнодержавного - через активну участь населення, перш за все, через створення нових робочих місць у різних секторах економіки.

Цей широкомасштабний договір створює передумови для поліпшення регіональної політики, розвитку та підтримки транскордонного співробітництва. Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво», зокрема положення глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», свідчать про вирішальне значення сприяння України, ЄС та його держав-членів цій меті, «співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування і реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій і територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [10].

Стаття 447 підтверджує згоду та зобов'язання України та всіх учасників Угоди з боку ЄС щодо підтримки та посилення участі місцевих і регіональних органів влади в транскордонному та регіональному співробітництві. Це передбачає створення сприятливої законодавчої бази, підтримку та розвиток потенціалу, а також зміцнення економічних зв'язків та ділового партнерства.

Саме Угода надала регіональній політиці новий вимір як стратегії

розвитку, що сприяє стимулюванню ефективної економічної та інвестиційної діяльності, інноваціям тощо. Розвиток та зміцнення економічних зв'язків і співпраці між українськими та партнерськими громадами країн-учасниць Угоди сприятимуть обміну досвідом та знаннями на рівні місцевої влади, збільшенню взаємної довіри і залученню іноземних приватних інвестицій для фінансування місцевих інфраструктурних та інших стратегічних проєктів, «відбуватиметься зміцнення спроможності територіальних громад, що, вочевидь, позитивно впливатиме на соціально-економічне становище в регіонах та в нашій країні в цілому і сприятиме прогресу галузей сільського господарства, транспорту, енергетики; покращенню систем охорони здоров'я, освіти, культури, туризму; розгалуженню комунікаційних мереж; ефективному функціонуванню зони вільної торгівлі тощо» [18].

Європейський Союз підніс значення парадигми належного управління до рівня юридично закріпленого права громадян на належне управління, визначивши його у статті 41 «Право на належне управління» глави V «Права громадян» Хартії ЄС. Це право передбачає, зокрема, що справи кожної особи мають бути розглянуті органами влади ЄС неупереджено, чесно та в адекватні строки.

«Концепт належного управління щодо місцевого врядування відтворений та розгорнутий у Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиці, вироблених у всьому світі» [18].

Ці принципи становлять європейські демократичні основи децентралізації в Україні, яка повинна прийняти реальні форми та принести результати, включаючи розвиток та закріплення в Україні демократії участі (партисипативної демократії) - сучасного й популярного європейського політико-правового інституту.

Протягом останнього десятиліття українське суспільство неодноразово продемонструвало своє невмируще прагнення, рішучість та здатність активно впливати на політичну арену.

«Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки визнає, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем» [17].

Серед ключових законодавчих та нормативних актів є наступні: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-18; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII; Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 року № 837 та інші.

Практична реалізація процесу об'єднання громад і формування спроможних територіальних громад регламентується положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою на його вимогу Методикою формування спроможних територіальних громад. «Законом передбачено державну підтримку

добровільного об'єднання територіальних громад, яка надається у формі інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової допомоги» [16].

Згадані нормативно-правові акти та внесені до них зміни сприяють створенню позитивного балансу місцевих бюджетів та формуванню чіткої ієрархічної структури місцевих фінансів. Ці законодавчі зміни є складовою частиною децентралізації, яка може як диференціювати, так і уніфікувати підходи до фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Нові законодавчі механізми надають можливість розширити сферу функціонування місцевих бюджетів у діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 2

### УТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

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

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

Потреба у вивченні територіальних громад з точки зору підвищення можливостей їх розвитку та використання ресурсного потенціалу пов'язана зі здійсненням в Україні, так само як і в багатьох країнах Європи, реформи децентралізації та підвищення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток їх територій. Об'єднані територіальні громади в Україні мають тепер усі повноваження для функціонування як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій. Економічні та соціальні інтереси територіальних громад здійснюються через регулювання господарських процесів у межах їх повноважень. Територіальні громади слід досліджувати не лише як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, але й як об'єкти регулювання в системі управління вищих владних структур



(регіональних, державних).

«Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (грумада – район - область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність» [54].

Реформа децентралізації дала поштовх до формування шляхом збільшення територіальних громад ефективного, найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання територіальних громад дало можливість новоутвореним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що раніше мали лише міста обласного значення. Інтереси громадян, що проживають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, які забезпечують виконання наданих законом повноважень в інтересах громади. «У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости. Збільшення та об'єднання громад здійснюється шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям» [54].

З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним із «вузьких» місць реформи децентралізації є відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на

місцевому рівні. З розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади, перш за все, місцевих державних адміністрацій. Оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади стає очевидним, виходячи з головних завдань держави: створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів та забезпечення безпеки в усіх сферах суспільних відносин.

Створення можливостей для реалізації громадянами їхніх прав та законних інтересів виявляється у введенні системи надання різноманітних публічних послуг (адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо). Ці функції передбачено передавати переважно органам місцевого самоврядування, які й мають формувати фінансові ресурси для їхнього надання. Одночасно, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно вирішити дві вкрай важливі та пов'язані між собою проблеми. По-перше, передачу органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельними ресурсами; по-друге, передачу повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки при вирішенні цих завдань місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане справжнім місцевим самоврядуванням.

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

влади, а також як органи контролю за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування» [17].

При цьому остання функція в контексті реформи децентралізації влади набуває надзвичайно важливого значення. На сьогодні в Україні відсутній орган, який би здійснював нагляд за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування. Раніше цю функцію здійснювала прокуратура, але після її реформування, функція загального нагляду була вилучена із переліку обов'язків прокуратури, а потреба у такому виді нагляду залишилася. Разом з тим, розширення повноважень органів місцевого самоврядування разом із збільшенням фінансової основи місцевого самоврядування в умовах дефіциту достатньо кваліфікованих кадрів і відсутності механізму ефективного контролю викликають суттєві ризики порушення законів з боку органів місцевого самоврядування.

«Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику» [17].

У подальшому, так само як більшість країн Європи, Україна має пройти шлях укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня для сприяння їх саморозвитку. «Для цього планується створення трьохрівневої системи адміністративного устрою, яка включатиме 27 регіонів, межі яких співпадатимуть з межами існуючих сьогодні областей, 120-150 районів (на даний час - 490 районів) та 1500-1800 громад замість 11,5 тис. сільських, селищних та міських рад, які діяли в Україні» [29].

Головною перешкодою, яка гальмувала та й досі гальмує процес

адміністративно-територіальної реформи в минулі роки, є проблема утворення об'єднаних громад. Громади, що є об'єктом реформи, мають стати активними учасниками цього процесу. «Основна ідея пропозицій щодо реформування громад базового рівня - це запропонувати механізми, завдяки яким мешканці майбутніх громад та місцеве самоврядування населених пунктів стануть партнерами влади на всіх етапах реформи, починаючи від збору інформації та моделювання адміністративно-територіальної одиниці і закінчуючи розробкою необхідної документації та поданням суб'єкту законодавчої ініціативи про утворення громади.

Громади отримають можливість чітко визначити свої інтереси та оцінити майбутній результат за конкретними інвестиційними пропозиціями, що закладені в довгострокових програмах розвитку громад».

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. «став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва» [43]. Наразі договори про співробітництво територіальних громад застосовуються переважно для проведення локальних спільних проєктів, хоча існують і такі, що передбачають створення та утримання спільних господарських об'єктів. Особливо активно цей закон використовується у великих містах та їхньому впливовому околиці. 5 лютого 2015 року був прийнятий закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і процес формування об'єднаних громад почався досить інтенсивно. Тільки за 2015 рік було створено майже 200 об'єднаних територіальних громад.

Перший етап реформи успішно завершено. Тепер Україна переходить до завершального етапу утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів. Все це має відбутися до наступних місцевих виборів, оскільки інакше може виникнути

суперечливий та неорганізований адміністративно-територіальний ландшафт, що ускладнить ефективне управління. Для завершення цього процесу не обов'язково вносити зміни до Конституції України, це можна здійснити на рівні законів та урядових актів.

«Для цього потрібна політична єдність правлячої коаліції та активність громадян, оскільки реформа дає позитивні результати, але не відразу та вимагає від них власної хоча б невеликої участі – бути активним виборцем і не обирати популістів. Відзначимо, що нормативна база регіонального управління господарськими процесами є результатом діяльності складної ієрархії та взаємодії державних (регіональних) і місцевих органів, які представляють усі гілки публічного управління та адміністрування» [27]. Цю гілку становлять суб'єкти, які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи. За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.

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

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна було в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. «На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час

муниципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана» [47].

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

У європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало ефективним механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. «Традиційно у центральних органів державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як всі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку» [30].

Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, оскільки реалізація політики

інтеграції України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування. У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, країни Скандинавії та інші), в яких здавна існували традиції децентралізації державного управління, базова одиниця територіального управління мала розширені повноваження.

«Світова практика має великий організаційний та економічний досвід формування місцевого самоврядування. Прийнято розрізняти декілька моделей місцевого самоврядування. У цілому в Європі місцеве самоврядування має дві характерні ознаки – північну та південну. Скандинавські (північні) країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи (південні) – низьким» [36].

Першу групу умовно можна назвати континентальною, або французькою. Ця модель поширена в країнах континентальної Європи, таких як Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Португалія, а також в певній мірі в Греції, а також у більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки. Згідно з цією моделлю, органи місцевого самоврядування мають конституційний статус, але зазвичай залежать від центральних агентств місцевого рівня щодо надання послуг та отримання допомоги та вказівок.

«Друга група системи місцевого самоврядування може бути визначена як англосаксонська. Вона поширена переважно у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін. У межах англосаксонської моделі представницькі місцеві органи формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень»[36].

Реформа місцевого самоврядування, яка, як правило, проводилась у межах реформи адміністративно-територіального устрою, розпочалась в

1960-х роках минулого століття і, у деяких випадках, триває й досі. Її головною метою було поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та залучення громадянського суспільства до прийняття важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто за рахунок укрупнення територіальних одиниць. Наприклад, у Данії протягом 1965-1975 років кількість муніципалітетів зменшилася з 993 до 275, у Нідерландах (1980-1991 роки) – з 811 до 504, у Греції (1997-2000 роки) – з 5343 до 1033, у Швеції – з 2500 до 289.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн переважно формувався під впливом географічних, економічних, соціальних та демографічних чинників, які спільно визначали особливості територій. Поступовий розвиток суспільства призводив до змін у цих чинниках і відповідно в адміністративно-територіальній структурі країни. Однак такі зміни зазвичай не були радикальними, і держави ставилися до них обережно. Так, «Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем» [35].

Згідно з вказаним Законом, в Італії нові комуни можуть бути створені за умови, що населення складає не менше 10 тис. жителів, а провінції – не менше 200 тис. жителів. Закон також передбачав фінансові стимули для об'єднання та подальшого злиття комун з населенням менше 5 тис. жителів або для їх приєднання до більших комун. Аналогічні реформи адміністративно-територіального устрою відбувалися в 1980–1990-х роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських країнах. Наприклад, у Бельгії в 1975 році за ініціативою Міністерства внутрішніх справ кількість муніципалітетів була скорочена з 2 359 до 596.

Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і дотепер. Швеція, як і низка



інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2 тис. комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. У результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [35].

ФРН стала однією з перших країн, яка після війни провела адміністративно-територіальну реформу на місцевому рівні. У Німеччині, подібно до України, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Варто відзначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерний високий рівень демократії у процесі прийняття рішень. Наприклад, для активізації місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1% громадян громади, у порівнянні з Україною, де цей показник становить не менше 10 тис. членів громади; або скликання зборів громади на вимогу 2,5% громадян громади, в порівнянні з Україною, де це число складає не менше 10% мешканців громади. Однією з головних особливостей громади є їхня достатня густота населення та не надто малий розмір у територіальному плані. Автономія німецьких громад базується на здатності здійснювати владу на визначеній території, організації громади, ухваленні норм місцевого права, включаючи статuti громад, місцеві бюджети та локальні податки, плануванні власного економічного розвитку і т. д. Досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки.

В першу чергу, неможливо застосовувати єдиний кількісний критерій до всього масиву поселень (наприклад, наперед визначену кількість

населення).

Вдруге, якщо ініціатива щодо об'єднання муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася зверху, через командно-адміністративний підхід (як у Франції), то реформа, зазвичай, виявлялася неефективною і не приносила очікуваних результатів.

«Успіх досягався за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення» [35].

Франція володіє найбільшим, послідовним та успішним досвідом децентралізації. Оскільки її територія подібна до України за розмірами і обидві мають унітарну форму правління, аналіз французького досвіду управління на місцях має важливе значення для України. У Франції, відмінно від інших західноєвропейських країн, завершився процес централізації. Там відбулося розчленування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія з основою у специфікації функцій, поділі праці та різноманітності ролей. Основні принципи французької моделі децентралізації включають масштабність змін, поступовість та методичну корекцію. Франція реалізує державну політику місцевого самоврядування через деконцентрацію, коли держава делегує свої адміністративні функції на місцях, і деконцентрацію, коли частину владних повноважень передає місцевим органам самоврядування.

«У Фінляндії також було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори». Зрештою у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій» [50]. У цьому контексті, розмір дотації залежить від кількох чинників:

- об'єднання комун з чисельністю населення понад 20 тис.;
- збільшення кількості об'єднаних комун;

- об'єднання в перші роки реалізації реформи. Таким чином, адміністративно-територіальна реформа в Франції здійснюється не шляхом адміністративного наказу, а через економічні стимули для добровільних рішень місцевих органів самоврядування щодо об'єднання.

Варто відмітити, що у Фінляндії обсяг муніципальних бюджетів приблизно рівний державному бюджету. Місцева рада приймає місцевий бюджет та встановлює місцеві податки і збори, і ці рішення не потребують додаткового схвалення з боку держави. У середньому 47% доходів місцевих бюджетів становлять надходження від місцевих податків, 27% - додаткові доходи, 19% - державні субсидії, 4% - позики, 2% - інвестиційні доходи, а 1% - інші доходи. Основним джерелом місцевих доходів є податок на заробітну плату, який становить від 15 до 21% зарплати мешканців муніципалітету.

У Фінляндії існує 262 спільних муніципальних рад, які співпрацюють у сферах електро- і водопостачання, професійної освіти та захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам діють на всій території країни. Ради, які займаються іншими питаннями, можуть об'єднувати лише кілька муніципалітетів, що знаходяться поруч. У юридичному плані муніципальні ради є незалежними фінансовими та адміністративними органами. «Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами-учасниками. Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування» [54].

При виборі моделі децентралізації українські реформатори, виходячи з успішного досвіду аналогічних реформ у розвинених країнах, прийшли до висновку, що польська модель децентралізації найбільш відповідає українським реаліям, і досвід польських реформ може бути найкориснішим для України. Після підписання у Варшаві 7 грудня 2014 року Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею у підтримці реформ місцевого самоврядування, команда польських експертів та відомих реформаторів була

залучена до процесу децентралізації.

Польща, як постсоціалістична держава, має численні спільні риси з Україною, включаючи адміністративно-територіальний устрій, демографічні показники, форму державного управління і т.д. У 90-ті роки в Польщі розпочалася реформа децентралізації публічної влади, що стала невід'ємною частиною широкомасштабного ринкового реформування держави. Ця реформа сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсів місцевого самоврядування, захисту прав громадян, а також розвитку громадянських і політичних свобод. «Метою децентралізації було реформування системи управління на локальному рівні, підвищення рівня фінансової самостійності окремо взятого регіону та населеного пункту, зростання якості надання публічних послуг та подолання корупції» [52].

«У процесі децентралізації публічної влади та реформуванні адміністративно-територіального устрою Польщі відбулися суттєві зміни. Вагоме значення мало створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: гміни, повіти, воєводства» [55].

У ході реформи також скоротили кількість державних службовців, що призвело до зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було переглянуто механізми перерозподілу податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами. Після реформи приблизно 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість було зосереджено в місцевих бюджетах. У Польщі в процесі децентралізації була акцентована на співпрацю між регіонами, включаючи створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону від іншого в умовах бюджетного профіциту або дефіциту. Ці реформи також допомогли відокремити владу від бізнесу, забезпечивши кожному громадянину право на вільне та вигідне підприємництво.

Однак результати децентралізації в Польщі не завжди відповідають деклараціям офіційних органів. В цьому контексті, логічним є проведення

порівняльного аналізу польської та української моделей децентралізації та процесу проведення реформ для виявлення чинників, які гальмують ефективне використання польського досвіду реформування в Україні.

Під час нашого дослідження, ми зібрали та систематизували матеріали з українських та польських джерел, зокрема, офіційних веб-сайтів урядових структур, міжнародних фондів і програм, аналітичних матеріалів польських і українських експертів, а також проаналізували нормативно-правові акти та регламентуючі документи щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні та Польщі. Результати дослідження дозволили виявити фактори, що підтверджують або не підтверджують причини проблеми та можливі наслідки їх невирішення для України.

Також, на основі змісту цих факторів були визначені чинники, які гальмують ефективне використання польського досвіду реформування в Україні. Серед них:

- принцип добровільності, який став основою адміністративно-територіальної реформи в Україні, унеможлиблює одномоментне проведення змін, що спричиняє затягування процесу децентралізації і викликає розчарування у суспільстві;
- наявність значної кількості центрів управління реформами, які слабо взаємодіють між собою, та недостатній рівень управління на регіональному рівні, що призводить до неузгодженості реформи децентралізації та секторальних реформ;
- складна ситуація в Україні, де одночасно стартували дві реформи: адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на базовому рівні, на відміну від Польщі, де такі реформи відбувалися різними темпами;
- низька ефективність роботи Верховної Ради України у напрямку прийняття законодавчих актів щодо децентралізації.

## РОЗДІЛ 3

### РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### 3.1. Економічний та соціальний розвиток та співпраця на регіональному рівні в процесі децентралізації

Незважаючи на широке використання терміну «регіон» у наукових дослідженнях, як в межах нашої країни, так і за кордоном, залишаються обговорюваними питання щодо визначення розмірів регіону, критеріїв його визначення та функцій, які він виконує. «Під регіоном дуже часто розуміють певну частину господарського комплексу. Нерідко під поняттям „регіон” розглядають певну адміністративно- політичну одиницю національного рівня (від лат. гедіо - країна, область, край). Іноді регіоном вважають не адміністративну територіальну одиницю планування субнаціонального рівня» [31].

Розв’язання проблем регіонального соціально-економічного розвитку потребує комплексного вивчення політичної, економічної, соціальної, духовної, екологічної та природної сфер функціонування територіальної єдності людей, розвиток яких перебуває в тісному взаємозв’язку і взаємозалежності. При цьому основоположною є концепція, що розглядає регіон як складну соціально-економічну систему, в якій кожен елемент виконує певні функції. «Здатність побачити регіональну систему в цілому, розкрити зв’язки та взаємодії між окремими складовими елементами в їх динаміці та поєднаннях є найбільш важливою та складною вимогою до проектування економічного розвитку території» [31].

Серед основних причин недостатньої ефективності місцевого самоврядування в Україні можна виділити: слабкість фінансової бази; постійний дефіцит ресурсів для вирішення повсякденних питань місцевого та

регіонального розвитку; домінування принципу «ручного управління», суб'єктивізм, особливо в процесі ухвалення державних управлінських рішень на рівні громад тощо. Внаслідок постійного дефіциту фінансових та матеріальних ресурсів, розвиток місцевого самоврядування в Україні фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення.

За експертними оцінками, з початку 2014 року практично 90% українських територіальних громад отримували державні дотації. Понад 5400 місцевих бюджетів залишалися дотаційними на рівні понад 70% від їх реальних потреб, а понад 480 територіальних громад утримувалися за рахунок коштів державного бюджету на рівні 90% і більше. «Ресурсна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування вкрай ускладнювала здійснення власних і делегованих повноважень, що постійно призводило до погіршення якості та доступності публічних (адміністративних, медичних, освітніх та ін.) послуг, погіршувало показники якості та безпеки проживання людини на місцях» [33].

«Формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни - одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними із основних ознак демократії» [33].

Недостатня фінансова забезпеченість є основною проблемою розвитку місцевих громад. Не випадково, що в багатьох розвинених країнах мінімальний розмір самостійних територіальних громад визначається їхньою фінансовою спроможністю. Це означає, що громада повинна мати можливість надавати освіту та інші послуги своїм членам. В Україні відсутність фінансових можливостей у територіальних громадах є основною причиною необхідності реформування місцевого самоврядування. За словами українського вченого В. Куйбіди, станом на сьогодні 80% існуючих громад є дотаційними, з них 95% - глибоко дотаційними. Третина громад має

населення до 500 мешканців, ще третина - до 100 мешканців. Малочисельні громади не можуть ефективно утримувати соціальну інфраструктуру та не мають можливостей для розвитку. Закон про місцеве самоврядування передбачає не лише право, але й можливість розвитку громади. Держава повинна допомагати територіальним громадам бути самодостатніми та просуватися у розвитку.

При розширенні економічних повноважень місцевої влади очікується підвищення ефективності управлінських впливів у сфері реальної розбудови інфраструктури та інноваційного ринку, розміщення державних замовлень на виконання інноваційних проектів і програм на конкурентних засадах, а також створення регіональних наукових центрів з урахуванням регіональної спеціалізації та науково-виробничих кластерів. Отже, «органам влади необхідно активно зайнятись плануванням та розвитком інфраструктури інноваційної, освітньої та науково-дослідної діяльності з метою інтелектуалізації економіки регіону» [30].

Разом з удосконаленням інституційного забезпечення економічної безпеки регіону поступово загострюються суперечності в питаннях покращення якості політики гарантування соціальної підтримки населення. Таким чином, першочерговими заходами на рівні регіональної та місцевої влади має стати: покращення якості соціальної роботи шляхом забезпечення центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді кваліфікованими професійними кадрами; проведення аналізу діючих регіональних медичних програм, визначення їхньої доцільності та ефективності; забезпечення ефективного співробітництва органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, профспілок і роботодавців, громадських організацій з питань забезпечення ефективної зайнятості громадян та ведення соціально відповідального бізнесу.

«Дотаційність більшості сільських бюджетів перевищує 70%, і лише на 30% вони формуються від власних доходів ОМС. У деяких країнах Європи за дотаційності понад 70% вводяться елементи прямого державного



управління місцевим бюджетом. Аналіз структури доходів конкретної сільської ради на засвідчує, що офіційні трансферти з державного бюджету становили 73,2%, а частка власних надходжень – 26,8%. При цьому бюджетне фінансування, як правило, покривало лише мінімальні витрати – оплату праці працівників сільської ради, закладів освіти і культури, вартість енергоносіїв та комунальних послуг. На практиці це означає, що у селах за рахунок бюджетних коштів працюють принаймні 4 особи у складі ОМС (голова сільської ради, секретар, бухгалтер і землевпорядник)» [30].

Однак, варто враховувати, що обмеженість у компетенції та фінансових можливостях може спричиняти безініціативність та утриманство серед працівників, оскільки оплата їхньої праці фактично здійснюється як для найманих працівників. Також видатки на розвиток становлять невелику частку сільського бюджету (5,6%), що ускладнює фінансування вагомих капітальних видатків, таких як ремонт доріг, будівництво і ремонт об'єктів соціальної інфраструктури села.

Отже, необхідно продовжувати удосконалювати систему місцевих бюджетів, забезпечуючи баланс між фінансовими можливостями та потребами розвитку села, а також стимулюючи ефективне формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні.

Після впровадження бюджетної децентралізації на місцевому рівні виникли позитивні зміни. Новий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання в сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів, за ставкою 5% від їх вартості, призвів до збільшення надходжень у розмірі 7,7 млрд грн або 6,4% доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів. Це свідчить про успішну реалізацію цього податку протягом поточного року. «У місцевої влади вперше з'явився реальний інтерес до локальної боротьби з нелегальним виробництвом, а також контрабандою підакцизних товарів з метою наповнення власних бюджетів. Відбулося розширення сфери оподаткування майнових податків – зменшення обсягів пільгових площ нерухомого майна, включення нежитлового (комерційного) майна до бази

оподаткування та запровадження транспортного податку. Надходження податку на нерухоме майно склали 736,9 млн. грн.» [27].

Зазначені зміни до Податкового кодексу України спрямовані на підвищення фіскальної незалежності органів місцевого самоврядування та розвиток місцевих бюджетів. Надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг дозволяє місцевим органам самоврядування більш ефективно управляти фінансовими ресурсами для розвитку своїх територій. Збільшення частки власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів на 30% сприяє зростанню фінансової самостійності та можливостей місцевих органів у вирішенні питань місцевого значення, таких як житлово-комунальне господарство, благоустрій, соціальні програми та інфраструктурні проекти. Стабільне виконання та перевиконання прогнозних показників податкових надходжень свідчить про успішну реалізацію цих змін та ефективне управління місцевими фінансами. Зміна структури видатків місцевих бюджетів у бік збільшення видатків на самоврядні повноваження підтверджує позитивний вплив реформи бюджетної децентралізації на розвиток місцевих громад та покращення якості життя громадян на місцях.

«Збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів дало змогу регіонам спрямовувати кошти на благоустрій та розвиток своїх територій, у тому числі на ремонт шкіл, дитячих садків, будинків культури, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, на ремонт та будівництво доріг, на закупівлю нового медичного обладнання, на вуличне освітлення, на розвиток мережі громадського транспорту об'єднаної територіальної громади, на створення центрів надання адміністративних послуг тощо» [25].

Так, вказані тенденції в регіональному розрізі свідчать про нерівномірний вплив фінансової децентралізації на рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів в різних регіонах України. Зростання доходів місцевих бюджетів у західних областях може бути пов'язане з їхньою природньою та туристичною привабливістю, що сприяє розвитку місцевих економік та збільшенню податкових надходжень. У той же час, промислові

регіони можуть зазнавати складнощів через зменшення обсягів виробництва та економічну нестабільність, що може вплинути на доходи їхніх місцевих бюджетів. Надмірна диференціація регіонів за рядом показників, включаючи і фінансову забезпеченість, дійсно може призвести до незбалансованості місцевих бюджетів та ускладнити соціально-економічний розвиток окремих регіонів. Це може потребувати додаткових заходів для забезпечення балансу та стимулювання розвитку менш розвинених регіонів. Варто визнати, що «за останні три роки ситуація змінилася в кращу сторону, однак, за винятком трьох областей (Дніпропетровської, Київської, Одеської) та міста Києва, жоден регіон не наблизився до 50%» [57].

Формування об'єднаних територіальних громад з чисельністю жителів від 1 до 3 тисяч осіб та з низькою фінансовою спроможністю відбулося переважно під час «першої хвилі» об'єднання, коли утворення перших ТГ було скоріше питанням політичного значення, і не було встановлено жодних чітких вимог щодо їх формування. Крім цього, формування об'єднаних громад часто супроводжується проблемою опору об'єднанню сільських громад з міською, навколо якої вони розташовані. Незважаючи на економічну доцільність такого об'єднання, жителі сільських громад стурбовані можливістю втрати важливих важелів впливу та фінансових ресурсів, які будуть сконцентровані в центрі громади, яким стане місто. В результаті формуються переважно лише сільські ТГ, часто навколо міста, що призводить до порушення економічних, фінансових та інших взаємозв'язків. Для вирішення зазначених проблем деякі науковці рекомендують використання механізму співробітництва територіальних громад.

«На можливість використання механізму співробітництва було звернуто увагу в результаті початку реформи місцевого самоврядування та з набуттям чинності Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, хоча цей інструмент було передбачено як форму відносин між територіальними громадами Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»» [40].

Співробітництво територіальних громад визначається як взаємовідносини між двома або більше територіальними громадами, включаючи органи місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб, наділені відповідними повноваженнями та ресурсною базою, для реалізації конкретно визначених завдань на договірних засадах. Згідно зі статтею 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», суб'єктами такого співробітництва є безпосередньо територіальні громади сіл, селищ, міст. Органи місцевого самоврядування вищих рівнів (районні та обласні ради) позбавлені такого права на законодавчому рівні. З урахуванням потреби укрупнення районів в Україні, таке співробітництво може стати ефективним «стартовим майданчиком» для подальшого укрупнення районів у майбутньому етапі адміністративно-територіальної реформи.

Зміни в стані соціальної сфери та рівні задоволення соціальних потреб населення територіальних громад демонструють низку проблем. Протягом періоду незалежності України, близько 70% об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланс місцевих рад. Більшість видатків соціальної сфери також було делеговано на рівень громад. Місцева влада повинна фінансувати об'єкти соціальної інфраструктури з місцевих бюджетів. Витрати на розвиток соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення) традиційно становлять переважну частину видатків місцевих бюджетів.

Протягом тривалого часу застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично були позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою через відсутність власних коштів.

«Об'єкти соціальної інфраструктури і сьогодні залишаються залежними від субвенцій. Крім того більшу частину видатків, що спрямовуються на утримання об'єктів соціальної інфраструктури використовують на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного

фінансування» [58].

Зміни, що відбуваються в ресурсному потенціалі територіальних громад, є ключовим аспектом реформи децентралізації в Україні. Політика регулювання зайнятості населення та розвиток трудового потенціалу територій грають важливу роль у забезпеченні сталого економічного зростання громад.

Активізація зайнятості місцевого населення включає в себе ряд заходів, таких як розроблення стратегічних планів, сприяння створенню нових робочих місць, поживлення середовища бізнесу та покращення якості професійної підготовки. Також важливо встановлення єдиної системи стандартів для надавачів соціальних послуг у всіх формах власності, що сприятиме покращенню якості цих послуг.

Залучення недержавного сектору до надання соціальних послуг через соціальне замовлення, державно-приватне партнерство та інші механізми сприятиме розвитку конкурентоспроможних ринків праці та покращенню якості життя мешканців громад. Важливо забезпечити ефективне використання цих інструментів для забезпечення сталого соціального та економічного розвитку у всіх регіонах України. «Соціальне замовлення, з позицій законодавця, має здійснюватись шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг. Законом визначено, що соціальні послуги можуть надаватись у центрах зайнятості, закладах охорони здоров'я, освіти, культури тощо» [6].

Аналізуючи децентралізацію у сфері соціальної політики, ми можемо спостерігати 24 області, в яких загалом налічується 1439 об'єднаних територіальних громад (ТГ). Найбільше ТГ зареєстровано в Дніпропетровській (62), Черкаській (57) та Житомирській (55) областях. Найменше – у Харківській (19), Донецькій, Кіровоградській (11) та Закарпатській (6) областях. У штатному розписі виконкомів ТГ найбільша кількість спеціалістів, що займаються соціальною роботою та наданням соціальних послуг, спостерігається у Житомирській області – 200 осіб, а

найменша у Закарпатській – лише 4. В Україні налічується 1823 старости, які приймають документи для призначення всіх видів соціальної підтримки. Найменше старост у Закарпатській області – 9, а найбільше у Житомирській – 257.

За даними Пенсійного фонду України, 583 ТГ мають створені віддалені робочі місця для надання послуг у сфері пенсійного забезпечення. Ще 621 ТГ надають соціальні послуги через інші комунальні установи (районні/міські) за укладеними угодами. Крім того, 331 комунальна установа надає соціальні послуги, засновниками яких є ТГ. Найменше таких установ у Закарпатській області – 3, а найбільше у Житомирській – 44.

«За даними Держпраці виконання повноважень з контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, прийняли рішення про створення посади інспектора праці чи покладення повноважень на існуючу посаду – 399 ТГ, в яких створено 325 посад інспектор праці ТГ. Для захисту прав дітей у виконавчих органах міських, сільських, селищних рад ТГ, створено 197 служб та 472 посадові особи, на яких покладено відповідні повноваження (у разі не створення Служб). Підсумовуючи вище сказане, ми бачимо, що позитивну динаміку, що до надання соціальних послуг має Житомирська, Дніпропетровська, Волинська, Київська, Сумська і Тернопільська області, проте Запорізька та Луганська мають тенденцію до зниження» [15].

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, включаючи управління освітою. Однак їхня інституційна слабкість залишається серйозним викликом.

Органам місцевого самоврядування об'єднаних громад, разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень, необхідно взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективної системи управління освітою. З огляду на це, пропонуємо вашій увазі інформаційні матеріали, які допоможуть у вирішенні цього питання.

В Україні, незважаючи на значні проблеми з фінансуванням освіти та існуванням низькоефективної мережі освітніх закладів, реальні спроби реформування освітньої галузі в напрямку децентралізації управління освітою почалися лише з 2015 року, паралельно з адміністративно-територіальною реформою та реформою децентралізації управління. На той час ситуація в освітній галузі була невтішною: через демографічну кризу чисельність учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в Україні за останні десятиліття зменшилася майже вдвічі. «Бюджетні ресурси витрачалися недостатньо ефективно. До основних чинників низької ефективності бюджетного забезпечення освіти слід віднести: фінансування мережі закладів, а не освітньої послуги для конкретного учня, відсутність стимулів для підвищення кваліфікації педагогічного персоналу, низький рівень оплати праці в закладах освіти, наявність перекосів у структур бюджетних видатків в розрізі підгалузей» [15].

Окрім того, впроваджено нові підходи до фінансування і впорядкування мережі професійно-технічних закладів. «Починаючи з 2015 року була впроваджена субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів, однак уже в 2016 році вона була скасована, а повноваження на фінансування цієї сфери було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак, такий крок без проведення переднього глибокого аналізу щодо спроможності цих бюджетів забезпечити фінансування мережі закладів ПТО, без реалізації системних реформ сфери ПТО, зокрема в частині оптимізації мережі ПТЗ, спричинив системну кризу сфери ПТО» [48].

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

У рамках реформи децентралізації влади реалізується реформування медичної галузі. Всі комунальні заклади первинної допомоги перейшли на

фінансування за принципом «гроші йдуть за пацієнтом»: вони отримують кошти за надані пацієнтам послуги, а їхній дохід залежить від обсягу роботи. У закладах первинної допомоги, які долучилися до трансформації, зарплати медичних працівників зросли у два-чотири рази. Для багатьох лікарів, медсестер та медбратів це означає зарплату понад 10, 15 і навіть 20 тисяч гривень.

«При дуже низькій якості медичних послуг Україна є четвертою в світі за кількістю лікарняних ліжок на душу населення (в Україні – 879 на 100 тис. населення; в країнах ЄС в середньому – 527,4 на 100 тис. населення;) та другою в європейському регіоні (після РФ) за середнім рівнем тривалості госпіталізації (в Україні – 11,8 днів, в ЄС – 8,08 днів). Україна також має більшу порівняно з середньою для ЄС кількість лікарів та медичних сестер. Водночас, більшість медичних закладів в Україні – це малопотужні та малозавантажені лікарні, які мають зношені основні фонди та застаріле технічне оснащення» [53].

Реформування медичної галузі також передбачає підвищення якості медичних послуг у сільській місцевості. У сільських амбулаторіях уже проведено більше 2000 телемедичних консультацій. У п'яти пілотних областях телемедична послуга запрацювала в 905 амбулаторіях, де працює 1400 сімейних лікарів. Лідерами цього процесу є Харківська, Кіровоградська та Полтавська області. До впровадження телемедицини вже долучилися також Луганська, Донецька, Івано-Франківська, Рівненська, Миколаївська та Київська області.

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



### **3.2. Напрямий реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації**

Сьогодні немає жодної країни, де не відбувались би дискусії чи навіть боротьба між центром, регіонами та місцевими громадами. Практика свідчить, що в країнах, де досягнуто баланс між цими рівнями, права та свободи людини захищені краще. Держава має ефективний інструментарій публічно-владного управління, що базується на довірі громадян, які, своєю чергою, здатні та готові до ефективної участі у вирішенні місцевих і державних завдань. Такі суспільства та держави є успішними та ефективними.

«Питання реформування місцевого самоврядування ще й досі залишається проблемним у сучасній Україні» [34]. Наявність повноцінного місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак правової держави. Основний акцент під час реформування системи місцевого самоврядування має бути зроблений на втіленні ідеї децентралізації. Під децентралізацією влади розуміють передання функцій і повноважень щодо управління суспільними справами від центральних органів до органів місцевого самоврядування та територіальних органів державної влади. Принцип децентралізації передбачає надання переваги громадським ініціативам щодо фінансових заходів у сфері соціальної політики. Нова модель децентралізації має на меті забезпечити самодостатність місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства на рівні адміністративного району публічна влада в Україні представлена трьома інституціями: районними державними адміністраціями, районними радами та місцевими (міськими, селищними, сільськими) радами. Зростає роль територіальних

громад (ТГ), які утворюються з 2015 року відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». граничний строк об'єднання громад у законодавчих актах відсутній, що логічно зважаючи на критерій добровільності.

«Найбільше питань виникає у зв'язку із запровадженням інституту префектів унаслідок скасування інституту місцевих державних адміністрацій та наділенням Президента України широкими повноваженнями щодо впливу на органи місцевого самоврядування. Дане питання є досить не простим» [5].

Інститут префектів в Україні як елемент публічного управління вперше було передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 01.07.2015 р. Цей проект відповідав європейським та міжнародним стандартам і враховував відповідні висновки та зауваження Венеціанської комісії. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р. подальша доля цього проекту не склалась, оскільки політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти відповідні зміни щодо децентралізації. «Нещодавно рух у напрямку внесення змін до Конституції України активізувався, оскільки Президент України вніс до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13.12.2019 р., назва якого збігається з попереднім, але у зміст документа були внесені деякі зміни, що безпосередньо стосуються інституту префектів в Україні» [5].

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

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

Концепцію в пояснювальній записці до Законопроекту відсутнє.

2. Законопроект готувався закрито від суспільства, до його підготовки були залучені провідні науковці у сфері конституційного права та експерти з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проект не був оприлюднений і представлений для обговорення громадськістю до внесення його Президентом у Верховну Раду» [11].

«Префекти повинні належати до виконавчої влади. Те що їх призначає Президент за поданням Кабінету Міністрів нічого не змінює. До прикладу, Президент так само призначає суддів за поданням Вищої ради правосуддя, але це не означає, що судді не належать до судової влади, а є якоюсь президентською вертикаллю» [11].

Інститут префектів, який пропонується ввести в Україні, є прямою проекцією досвіду територіального управління Франції. Саме у Франції в 1802 році вперше було запроваджено посаду префекта, яка пройшла шлях становлення та розвитку і зараз слугує прикладом для нашої держави. Окрім французького досвіду, для України доцільно проаналізувати здобутки сусідніх Польщі та Румунії. «У Франції префект - це представник держави в департаменті, який призначається указом президента, попередньо схваленим на засіданні Ради міністрів Франції. Префект репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики» [12].

У Румунії префекти призначаються урядом у кожний повіт і муніципій Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств і відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоврядування та зупиняти їх дію. У Польщі аналогічна посада називається «воєвода», який є представником Ради

міністрів у воєводствах, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органів урядової адміністрації на місцях, маючи повноваження, що не віднесені до компетенції інших органів.

Попри підтримку введення префектів як європейського практикуму, слід зауважити, що основна увага сьгоднішніх реформаторів зосереджена на організації територіальних громад, їх кількості та відповідному адміністративно-територіальному поділу, тобто на видимих зовнішніх атрибутах. Водночас якісні аспекти, внутрішньо притаманні префекту як носію реформ – його світоглядні, морально-етичні характеристики, державотворчі, суспільно-патріотичні цінності та інтеграційні орієнтації – залишаються поза увагою. Складається враження, що це другорядна проблема.

«Досі Верховна Рада навіть не прийняла закон України «Про префектів», за проектом якого вони діятимуть на обласному і районних рівнях. У дискусіях з цього приводу лише наголошується, що вони наглядатимуть, а не керуватимуть. Що стосується останнього, то проект закону «Про префектів» було розроблено спільно з польськими експертами-практиками реформування місцевого самоврядування» [12].

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

«Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, у представників громадськості та багатьох

народних депутатів. Тому великі очікування покладені на профільний закон про префектів, який би мав деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх наглядових повноважень та тим самим розвіяти побоювання» [14].

Конституційні норми в Україні передбачатимуть, що префект, як представник виконавчої влади на території, стосовно територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснюватиме лише їх координацію та нагляд за законністю прийнятих ними актів. Пряме управління такими органами не передбачено. Нагляд префекта обмежується перевіркою актів територіальних органів на відповідність законам та Конституції. Окрім цього, конституційні зміни передбачають «забезпечення виконання державних програм на території» та «інші повноваження, передбачені законом».

«Розгляд шляхів реформування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні дає змогу зробити такі висновки. Реформування має відбутися як системна трансформація» [14]. Некомплексний характер реформи місцевого самоврядування, вибірковість заходів, відсутність волі та імітація дій не лише знижуватимуть ефективність місцевого самоврядування, а й можуть знищити його як суспільний інститут. Система організації влади на місцевому рівні в Україні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

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

Важливим аспектом реформування місцевого самоврядування є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення. Повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це

питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. «Відповідно, під час розгляду проблеми децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення, – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні. Загалом для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади» [32].

Під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати зазначені ризики й передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява складнощів стимулюватиме швидке реагування влади та пошук засобів вирішення наявних проблем.

## ВИСНОВКИ

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

В умовах орієнтації національної економіки на європейські стандарти розвитку, гостро постала потреба в удосконаленні моделі державного управління, реформуванні державної влади та зміні адміністративно-територіального устрою.

Реформа децентралізації стартувала в Україні у 2014 році. Її мета - концентрація основних коштів і повноважень на рівні громад. Реформа має покласти край пострадянській регіональній вертикалі столиця-область-район. Теперішній етап реформи децентралізації має завершити цей процес, утверджуючи новий формат взаємин між різними рівнями влади.

Україні, що переходить від централізованої моделі управління в умовах складної економічної ситуації, особливо важливо уникнути помилок у визначенні напрямку трансформації державного устрою. На сьогоднішній день найважливішим напрямком реформ в Україні є децентралізація, або реформа місцевого самоврядування. Децентралізація передбачає передачу повноважень та бюджетних коштів від центральних державних органів до місцевих органів самоврядування з метою зростання спроможності територіальних громад.

Передача владних повноважень у межах децентралізації є

надзвичайно складним процесом. Вона охоплює сфери фінансів, адміністрування, контролю, регулювання, звітності й підзвітності, які становлять елементи взаємодії між різними рівнями управління. Однак здійснення децентралізації на практиці відбувається нерівномірно. Навіть при спільних зусиллях політичних і економічних чинників, які визначають необхідність децентралізації, існують прогалини між реальним станом речей і поставленими цілями, причиною яких може бути як політика, так і законодавство. Тому процес децентралізації потребує гнучкості у його реалізації. Це означає, що обрані моделі децентралізації повинні враховувати всі суттєві фактори її впровадження, зокрема регіональну специфіку. Також важливим є вивчення досвіду європейських країн та використання позитивних прикладів для нашої держави.

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

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



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

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є індикатором того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, а також реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти. Це створює умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій, а також для розробки програм місцевого розвитку та фінансування інших заходів для покращення умов проживання громадян. Децентралізація надала органам місцевого самоврядування стимул покращувати умови для місцевого бізнесу. Державний контроль втілюватиметься в інституті префектів. Префект призначається Президентом за поданням Верховної Ради. Його єдина функція — слідкувати за законністю рішень. На відміну від сьогodнішніх губернаторів, префект не вказує громадам, що робити, та не втручається в їхні справи.

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

Реформа дала поштовх для повноцінного розвитку громад, що відкрило можливість поліпшити якість життя в кожному населеному пункті та в Україні в цілому. Вона дозволяє громадянам самостійно управляти

справами у своєму регіоні, де вони проживають. Успішне завершення цієї реформи надзвичайно важливе для громадян, адже вона відповідає їхнім потребам та інтересам у покращенні умов проживання, а також сприяє розвитку місцевого самоврядування та в цілому корисне для держави України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Багмет М. О. Імплементация досвіду країн ЄС в процесі удосконалення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні / М. О. Багмет, О. М. Штирбов, Я. І. Гаргаун // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2019. - № 4. - С. 228-252. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr\\_2019\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2019_4_3).
2. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. — 2016. — № 2 (20). — С. 145—151.
3. Бондаренко А.І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи / А.І. Бондаренко — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpu/2010\\_4/doc/2/13.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2010_4/doc/2/13.pdf)
4. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. 2005. № 1. С. 21-28.
5. Боровець М. А. Інститут префекта в Україні. Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні : зб. матеріалів VII Всеукр. наук.-практ. конф., (Київ, 20 квіт. 2016 р.). Київ : Київ. ун-т права, 2016. С. 30–31.
6. Борщ Г. А. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.
7. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Схід. – 2009. – №4 (95). – С. 19-24.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.
9. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - Випуск 28, 2014. – 12-22 с.

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

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

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

13. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності [Електронний ресурс] / Т.І. Гладка // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток". — 2015. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>

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

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

16. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів ред. С. М. Сergyoga, І. А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

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

18. 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.

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

20. Децентралізація у цифрах. – Режим доступу: <https://rdo.in.ua/>

21. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. – Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text>

22. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. — К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. — 210 с.

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

24. Єгоров С. А. Реформування адміністративно-територіального устрою Миколаївщини як шлях до здійснення децентралізації / С. А. Єгоров, В. І. Андріяш, О. М. Штирьов // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2019. - № 6. - С. 753-776. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr\\_2019\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2019_6_5).

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

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

27. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та

сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201-209.

28. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

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

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

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

32. Марушевський Г. Б., Нижник О. М. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. Київ, 2017. 60 с. Режим доступу: [https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/MetRecommendation\\_v03.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/MetRecommendation_v03.pdf)

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

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

35. Підсумки виконання місцевих бюджетів 806 ОТГ за січень–вересень 2019 р. та дані експертів Програми «ULEAD з Європою» та SKL International. Режим доступу : <https://openbudget.gov.ua>

36. Планування та управління фінансовими ресурсами

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

37. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин від 28.12.2014 р. № 79- VIII / Верховна Рада України. Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

38. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи від 28.12.2014 р. № 71-19 / Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71>

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

40. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр зі змінами і доповненнями / Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

41. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

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

43. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-15 // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

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

45. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

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

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

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

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

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

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

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

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

54. Хорт І. В. Новели в системі взаємодії органів місцевого



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

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

56. Штиршов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості / О. М. Штиршов // 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).

57. Штиршов О. М. Деякі аспекти взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади / О. М. Штиршов, С. В. Степаненко // 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).

58. Штиршов О. М. Перспективи розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні / О. М. Штиршов, В. М. Кобець // 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).

59. Штиршов О. М. Реалізація механізмів державної підтримки регіонального розвитку на прикладі Миколаївської області / О. М. Штиршов, 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)