

**Київський національний торговельно-економічний університет
Вінницький торговельно-економічний інститут
Кафедра менеджменту та адміністрування**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«Децентралізація в Україні: нормативно-правова база, очікування і
перші результати»**

(за матеріалами Вінницької обласної ради, м. Вінниця)

Здобувача вищої освіти
II курсу, групи ПУА-21з(м),
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньої програми «Публічне управління
та адміністрування»
заочної форми навчання

Камлук
Любові
Володимирівни

Науковий керівник
д.е.н., професор

Корж
Наталія
Володимирівна

Гарант освітньої програми
к.н.держ.упр., доцент

Ніколіна
Ірина
Іванівна

Вінниця 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	8
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА У ВІННИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ	34
2.1. Конституційні засади та нормативно-правове забезпечення реалізації процесів децентралізації в Україні	34
2.2. Процес створення об'єднаних територіальних громад в Україні та на Вінниччині	42
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	49
3.1. Напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації	49
3.2. Удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні та на Вінниччині	54
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку економіки України питання ефективності публічного управління набуває гостроти та потребує наукового обґрунтування з позицій пошуку дієвих форм, моделей та інструментів. Одним з реальних механізмів його вирішення є реалізація реформ з децентралізації.

Значення державного регулювання регіонального розвитку в умовах трансформації українського суспільства невіддільно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-економічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому.

В умовах проведення процесу децентралізації державної влади в Україні особливої значущості набуває проблема взаємодії між регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком. В контексті децентралізації питання розвитку та взаємодії регіонів є актуальними, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може привести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах.

Зазначені проблеми зумовлюють необхідність впровадження нових механізмів публічного управління розвитком регіону, оскільки досвід зарубіжних країн переконує, що перебудова сфери публічного менеджменту можлива лише за умови широкого використання наукових досліджень, змін нормативно-правового забезпечення, створення ефективного інституційного середовища.

Питання децентралізації влади завжди були актуальні в науці та практиці, однак в Україні вони почалися лише в 2014 році. Реформи з децентралізації передбачають перерозподіл повноважень та функцій між центральним керівництвом та регіональними органами влади. Оскільки не всі питання є чітко регламентованими, реформа є актуальною та потребує дослідження. При цьому відбувається зміна адміністративно-територіального устрою, державної регіональної політики та місцевого самоврядування. Децентралізація значною мірою впливає на економічний розвиток країни, що є особливо важливим для України.

Незважаючи на наявність нормативної бази та фахових розробок українських та іноземних вчених, процеси децентралізації та їх організаційне забезпечення залишаються недостатньо дослідженими. Особливо вивчення потребує європейський досвід проведення реформи децентралізації для його подальшого використання в українських реаліях.

Гіпотеза дослідження реформ з децентралізації має теоретичне та прикладне значення, адже дозволяє з'ясувати теоретичні засади й вагомий зарубіжний досвід, сформулювати перспективи та напрями реалізації даного процесу в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі.

Мета роботи – є обґрунтування теоретичних положень та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно – правового забезпечення реформи децентралізації в Україні та на Вінниччині.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- визначити зміст та принципи реформи з децентралізації в Україні;
- розглянути генезис процесу реформи децентралізації влади та управління в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід децентралізації публічної влади;
- визначити конституційні засади децентралізації публічної влади в Україні;
- дослідити нормативно-правове забезпечення реалізації процесів

децентралізації в Україні;

- дослідити процес створення об'єднаних територіальних громад на теренах Вінницької області;

- визначити напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації на Вінниччині;

- запропонувати шляхи удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку Вінницької області.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації процесів децентралізації в Україні та на Вінниччині.

Предметом дослідження є державно-правові засади реалізації процесів децентралізації в Україні та у межах Вінницької області.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Філософсько-світоглядною основою дослідження є положення діалектики, на основі яких всебічно досліджені причини виникнення та фактори еволюції основних теорій місцевого самоврядування, особливості моделей місцевого самоврядування та його функціональних проявів у різні епохи, у тому числі з точки зору становлення соціально-правової держави та громадянського суспільства на сучасному етапі конституційного розвитку в Україні. Дослідження здійснювалося виходячи з принципів історизму, всебічності, об'єктивності та обґрунтованості, що сприяло отриманню різноаспектних характеристик місцевого самоврядування, використанню знань, отриманих в інших галузях наукового знання.

Методологічну базу дослідження становить також ряд загальнонаукових та спеціально-наукових методів, серед яких: системний та структурно-функціональний методи – використані з метою виявлення ознак місцевого самоврядування, дослідження його системи та функцій, виявлення

загальних і відмінних рис місцевого самоврядування та державної влади; соціологічний метод знайшов своє застосування у ході аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників та суспільних процесів, що обумовили еволюцію та конституційне оформлення місцевого самоврядування в сучасній Україні; формально-логічний метод – для визначення основних понять, правових основ вирішення колізій конституційного та законодавчого регулювання правових відносин у сфері місцевого самоврядування; порівняльний метод – для порівняння зарубіжного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування; семантичний метод було застосовано для з'ясування змісту таких словосполучень, як «місцеве самоврядування», «публічна влада територіальної громади», «муніципальна влада» та ін., їх наукового та практичного значення; методи моделювання і прогнозування використовувалися з метою пошуку оптимальної моделі функцій місцевого самоврядування та механізму їх реалізації.

Наукова новизна роботи полягає у тому, що детально розглянуто теоретичні та прикладні питання сучасного розуміння децентралізації в Україні, також аналізуються основні тенденції реалізації децентралізаційних реформ у Вінницькій області. На основі опрацьованого матеріалу пропонуються концептуальні і правові засади реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації повноважень в Україні. Обґрунтовано доцільність змін у системі місцевого самоврядування, які сьогодні впроваджуються та передбачають реалізацію принципів субсидіарності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності територіальних громад, широке застосування механізмів демократії. Визначені стратегічні орієнтири приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері згідно Європейської хартії місцевого самоврядування.

Інформаційна база дослідження сумує детальне вивчення нормативно-правових документів, статистичних даних, матеріалів численних науково-практичних конференцій, монографії, науково-аналітичні статті вітчизняних та зарубіжних авторів, що фундаментально розкривають питання децентралізації на рівні держави та регіону.

Практична цінність. В умовах децентралізації в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку загалом. В роботі запропоновані можливі шляхи удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні та на Вінниччині.

Апробація наукових досліджень. Використовуючи дані роботи були опубліковані статті у збірниках ІХ Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми ефективного соціально-економічного розвитку України: пошук молодих» та VII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції «Менеджмент XXI століття: сучасні моделі, стратегії, технології».

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Як відомо, органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, що закріплено і в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування [14]. Відповідно до неї зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави.

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Варто зазначити, що з метою оптимізації своєї діяльності у відповідь на національні і глобальні виклики та тенденції, держава постійно удосконалює свій апарат, в тому числі змінюючи параметри адміністративно-територіального устрою. При цьому завжди дотримується баланс між ефективністю організації влади та історичними, економічними, географічними, демографічними особливостями.

Основними трендами, що визначають необхідність реформування місцевої влади є демографічні зміни та розвиток технологій. Їхніми наслідками є внутрішня та зовнішня міграція, посилення урбанізації, старіння населення, збільшення податкового навантаження, здорожчання управлінських витрат при одночасному розширенні можливостей для надання публічних послуг дистанційно.

Децентралізація – це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [25, с. 47].

В Україні фундаментальними підвалинами децентралізації є реалізація принципу народного суверенітету, згідно якого народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [21].

Обраний Україною шлях децентралізації, вказує на європейський вектор розвитку, що активно впроваджується у державно-управлінську практику. В державі запроваджуються нові принципи управління. До прикладу зразковими можуть бути, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі засвідчить новий етап реалізації реформи публічного управління в Україні.

Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації відповідних реформ. Крім того, проблему в таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, фіскальна, інституційна, податкова, територіальна, соціальна

тощо). Загалом необхідними є політична реформа, адміністративна реформа, реформа фінансової системи, судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Прірва між теорією і практикою є також наслідком складності (заплутаності) зовнішнього вираження правил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі [19].

Крім цього, правила вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, а водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу.

На сучасному етапі для України характерно зміщення акцентів в сфері державного регулювання регіонального та територіального розвитку в напрямку адміністративної та фінансової децентралізації та супроводжується передачею повноважень і ресурсів на місцевий рівень.

Метою політики в сфері децентралізації визначено: відхід від патерналістської моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування; побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Ключовими принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, є принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Водночас перший етап адміністративно-фінансової децентралізації засвідчив, що часто на тлі незаперечних позитивних результатів поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризику як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом.

Отже, децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вверху» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал [35, с. 134].

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації варто віднести:

- передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;
- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
- посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер. По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальні-ший в місцевих масштабах, ніж в загально національних».

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

Система організації територіальної влади в Україні певною мірою успадкована з радянських часів, але, навіть з урахуванням проведених з часу здобуття незалежності змін, значно відстає від показників ефективності зарубіжних моделей та не відповідає сучасним викликам. Основними проблемами існуючого адміністративно-територіального устрою є: складна і заплутана чотирирівнева структура; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів; велика кількість дрібних адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня; великі відмінності між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня

як за територією, так і за кількістю населення; невідповідність юрисдикцій територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, прокуратури, органів місцевого самоврядування. При цьому варто зазначити, що устрій УРСР також не був монолітним та неодноразово змінювався в залежності від потреб управління: ліквідовувались волості та повіти, створювались і ліквідовувались райони, області, сільські ради; кількість рад або дуже зростала, або різко зменшувалась.

Отже, основними проблемами, на які спрямована реформа децентралізації, є: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна

централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим більше, протиставляти. Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [45].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Згідно ст. 5 вищезазначеного Закону система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [45].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами [45].

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

Отже, місцеве самоврядування – це особливий інститут у системі суспільства, що має як ознаки, властиві суто структурам громадянського суспільства, так і ознаки, притаманні власне державі. Однак сучасні інтеграційні процеси в Європі та світі створюють необхідність пошуку уніфікованих підходів до структури органів державної влади на місцях та

органів місцевого самоврядування, до перспектив їх розвитку в різних країнах.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальне, дієдатне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування їх самостійності у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій [1, с. 156-157].

Історичний рух місцевого самоврядування – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Втім історики, юристи, географи, етнографи не дійшли єдиної думки щодо часу зародження самоврядування в українських землях. Більшість дослідників ведуть відлік українського місцевого самоврядування з часів Київської Русі або, навіть, з часів родоплемінної та військової демократії. Власно кажучи витoki української державності базуються саме на самоврядних інститутах.

Аналізуючи дефініцію децентралізації владних повноважень, можна зазначити, що поняття децентралізація, є настільки давнє як і саме управління.

Децентралізація, як багатогранне явище бере свій початок ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у

суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

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

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

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

Початок становлення в Україні сучасної системи територіальної організації публічної влади пов'язується з 16 липням 1990 р. – днем прийняття Декларації про державний суверенітет України. В цьому документі вперше за роки існування соціалістичної системи було проголошено відмову від радянської системи публічної влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи її організації.

Як наслідок, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово- економічної бази. Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради народних депутатів (на той час вони

входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; замість державних адміністрацій, запроваджених новою редакцією Закону про місцеве самоврядування 1992 року, знову відновлювались виконавчі комітети. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади.

Наступна реформа місцевого рівня публічної влади була зумовлена прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Цей етап реформування за своїм змістом став згортанням децентралізації.

Тільки Конституція України 1996 р. (ст. 7) закріпила принцип місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією (ст. 140), суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права територіальних громад (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) та їх виборчих органів самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [21].

Згідно з Конституцією України, органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи управління суспільними справами на територіальному рівні та не входять до системи державної влади. Закріплення цього принципу на законодавчому конституційному рівні, а також прийняття 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в

Україні», ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. стали значним досягненням українського суспільства на шляху його демократизації та наближення даної галузі законодавства до європейських стандартів [45].

Тобто з початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі –Хартія) [14], яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р.

Як показує досвід, після Революції Гідності кінця 2013-початку 2014 р., коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, у державно-управлінську практику Української держави слід запроваджувати нові принципи управління.

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) викликана політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [22].

Зазначена Концепція містить сім блоків:

1) Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази. Цей блок охоплює зміни адміністративно-територіального устрою – в першу чергу

укрупнення базового рівня та районів, а от області України змінюватись не будуть, оскільки схожі за параметрами до європейських.

Для цього парламентом прийнято закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, який запустив відповідний процес та вже в жовті 2015 року відбулись вибори органів місцевого самоврядування перших 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [39]. Станом на 01 січня 2020 року створено 982 ОТГ, в яких проживає 11,7 млн осіб та які об'єднали 4714 територіальні громади. Схвалення проекту закону про засади адміністративно-територіального устрою України дозволить завершити цей етап та сформувати територіальну організація держави з урахуванням вимог доступності публічних послуг, збалансованості, цілісності, децентралізації [57].

2) Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. В межах цього блоку Концепцією передбачено закріплення за місцевими бюджетами власних податків та зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території тощо. Для досягнення вказаних цілей внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, здійснюється підготовка нової редакції закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3) Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Принцип субсидіарності – наріжний камінь організації публічної влади на місцях, відповідно до якого на базовому рівні виконуються усі повноваження, окрім тих, які виконати неможливо чи неефективно та які з

цих причин передаються на вищий рівень. Концепцією передбачено основні повноваження кожного рівня адміністративно-територіального устрою. Для повноцінної реалізації вказаного положення потрібне внесення змін до Конституції України та прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування.

4) Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Від початку реалізації реформи об'єднані громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право самостійно визначати містобудівну політику, розпоряджатися землями за межами населених пунктів, надавати частину базових адміністративних послуг тощо.

5) Запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. На жаль, наразі має місце законодавча прогалина щодо цього питання. До недавнього часу повноваження щодо державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України та зупинення таких рішень певним чином здійснювали органи прокуратури в рамках виконання функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. З моменту ж позбавлення органів прокуратури такої функції виникла ситуація безконтрольності з боку держави за законністю значної частини актів органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також відсутності спеціального суб'єкта, який би здійснював такий нагляд.

6) Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. В межах цього блоку Концепцією передбачено запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації; забезпечення права територіальних

громад на місцевий референдум; удосконалення процедури та поширення практики утворення органів самоорганізації населення і т.д.

7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Статус місцевих держадміністрацій має змінитись з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 28 грудня 2014 року спрямоване на виконання абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції, а також Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік. Крім підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів, законом передбачено стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, які не об'єдналися.

Розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів шляхом: передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50 % адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних та фізичних осіб – підприємців), державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80 %; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10 %); запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів

(пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів; розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна [57].

Законом передбачено і ряд інших новел, які дозволяють не тільки оптимізувати міжбюджетні відносини та забезпечити фінансову самостійність і спроможність громад, а й спрямовані на формування проактивної позиції громад, їх ініціативності та участі в управлінні та розвитку території.

Відповідно до визначених мети і завдань Концепції, Плану заходів щодо її реалізації, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року, невідкладним і першочерговим стало прийняття таких законів України: - «Про адміністративно-територіальний устрій»; - «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) щодо унезалежнення процесу утворення органів самоорганізації населення від волі органів місцевого самоврядування; відмови від дозвільного способу утворення органів самоорганізації населення; делегування повноважень органам самоорганізації населення в межах компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування; - «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; - «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) щодо приведення у відповідність з європейськими принципами публічної служби; - «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) щодо приведення у відповідність з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування; - «Про місцевий референдум»; - «Про засади державної регіональної політики»; - «Про місцеві органи виконавчої влади»; - «Про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в

частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування»; - «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, в тому числі за межами населених пунктів».

Станом на травень 2015 року прийнято ряд законодавчих актів, що реалізують політику децентралізації. Зокрема, Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Цей законодавчий акт унормовує принципи, пріоритети та механізм формування та реалізації державної регіональної політики; є невід'ємною складовою законодавчого забезпечення статусу регіонів, формування та реалізації стратегії регіонального розвитку; виступає законодавчою основою діяльності суб'єктів державної регіональної політики; визначає інші питання [40].

Слід зазначити, що цей Закон регламентує правові умови забезпечення реалізації національної стратегії сталого розвитку на регіональному рівні, зокрема регулює не тільки матеріальні, а й окремі процедурно-процесуальні сторони її реалізації. Такий підхід до формування сучасної законодавчої політики у сфері регіонального розвитку носить системний характер та враховує настанови Комісії ООН зі сталого розвитку, вимоги Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту Ради Європи, здійснювані у регіональній політиці Європейського Союзу, а також враховані у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Концепція цього документу має бути реалізована на усіх рівнях територіального управління та розвитку, передусім, шляхом усебічного законодавчого забезпечення [42].

Крім цього, правовим інструментом Закону «Про засади державної регіональної політики» є можливість поєднання ресурсів задля реалізації місцевої, регіональної та міжрегіональної політик шляхом взаємодії –

співробітництва публічної влади центрального, регіонального та місцевого територіальних рівнів за участю громадян у формах, гарантованих законодавством. Однією з головних засад, яка забезпечує децентралізовану державну регіональну політику та створює сприятливі умови для подальших кроків реформи місцевого самоврядування на паритетних засадах доступу як регіонів і макрорегіонів, так і мікрорегіонів до фінансової підтримки регіонального розвитку, є принцип субсидіарності [40].

Децентралізація влади та сильне місцеве самоврядування загалом характерні західній, ліберально-демократичній традиції. Окрім власне підвищення ефективності управління, такий підхід сприяє більшій залученості громадян до управління суспільними справами, розподілу відповідальності за стан справ у державі, підготовці нових поколінь політиків та управлінців.

Зміни в напрямку адміністративної або фінансової децентралізації протягом останніх трьох десятиліть здійснили більшість демократичних країн. Їх причини бути різними. В країнах Східної та Центральної Європи в 90-х роках це відбувалось як реакція на провал жорстко централізованої політики комуністичного режиму протягом попередніх десятиліть.

Якщо ж говорити про сучасний погляд на децентралізацію, то зазвичай під ним розуміють реформи у трьох сферах: територіальній (реорганізація територіального устрою, в основному через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць), інституційній (передача повноважень і ресурсів) та процедурній (зміна адміністративних процедур, запровадження електронного урядування). Такі реформи провели Польща, Грузія, Латвія, Словаччина, Чехія, Естонія, Угорщина, Греція, Італія, Португалія, Данія, Ірландія, Фінляндія.

Зміна територіального устрою в основному відбувалась через ухвалення законодавчих актів. Країни, які пробували проводити реформу виключно через добровільне об'єднання, не змогли її завершити без «примусового» етапу. У період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів

місцевого самоврядування скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами на місцевому рівні. Данія у 2007 році посилила систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад. Кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад мають чисельність населення понад 30 тис., а середня перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 (стандарт територіального поділу країн у ЄС) і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС [9, с. 200].

Реформу об'єднання муніципального рівня було проведено також у Фінляндії (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), Латвії (з понад 500 самоуправлінь утворено 110).

Основна реформа місцевої влади в Польщі відбулась у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому, на відміну від України, територіальна основа для їх ефективної роботи вже існувала – це утворені в 1973 році, за часів комуністичного режиму, базові адміністративно-територіальні одиниці – гміни.

Станом на 2018 рік у Польщі з населенням 38 млн. осіб функціонує 2 478 гмін, в той час коли в Україні в 2014 році було близько 12 тис. територіальних громад. Гміни є юридичними особами з правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі — перед урядом), а перелік їхніх повноважень не є вичерпним. До речі, в Польщі тривалий час дискутується 4 питання об'єднання другої ланки адмінтеродиниць – повітів (український відповідник – район), яких налічується 380 та які через малий розмір мають наслідком слабку спроможність місцевого самоврядування на цьому рівні.

Проведенню децентралізації сприяє прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року Європейська хартія

місцевого самоврядування (набула чинності для України 1 січня 1998 року). Основною ідеєю документу є застосування принципу субсидіарності – вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади; вищі адміністративні органи повинні втручатися лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ закріплює роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень в розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію; необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого самоврядування (ст. 2); поняття місцевого самоврядування (ст. 3); принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4); необхідність забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів (ст. 9) тощо.

Особливу увагу слід приділити питанню нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, якому присвячена стаття 8 Хартії. Справа в тому, що наділяючи муніципальні органи публічною владою держава повинна забезпечувати законність їхньої діяльності, інакше порушуються принципи правової держави. Хартія вимагає виключно конституційного або законодавчого регулювання такого нагляду та поділяє його на два види: нагляд за власними повноваженнями здійснюється виключно за критерієм законності, натомість делеговані повноваження (невластиві місцевому самоврядуванню, але в певній мірі доручаються йому державними органами – питання національної безпеки, державної реєстрації, мобілізаційної роботи, соціального захисту тощо) перевіряються також щодо доцільності, ефективності чи економності їх виконання [14].

Такі функції в країнах Європи виконують спеціальні державні органи чи посадові особи (префект, воєвода), що мають доволі широкі повноваження: надавати консультації, попередньо погоджувати, призупиняти, скасовувати муніципальні акти, відсторонювати, розпускати чи

приймати рішення замість органів місцевого самоврядування. Додатково здійснюється нагляд у фінансовій сфері.

У кожній країні спосіб організації децентралізованої влади пов'язаний з її історією, політичною і управлінською культурою, економікою, соціальним досвідом. Відповідні відмінності унеможливають розробку та впровадження загальної (універсальної) моделі ЄС.

Франція традиційно є унітарною державою, залежно від розміру ізольованої громади, муніципалітетів, агломерацій спільноти, міських громад, і найближчим часом мегаполісу. Така складність означає єдину спробу гармонізації функціонування зовсім різних територій в межах єдиної держави, що визначає популярність децентралізації, здатної враховувати різноманітність адміністративно-територіальних одиниць країни.

У Фінляндії 20 років тому було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням "згори". Зрештою, у результаті політичних дебатів перемаг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. Адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання. В Італії передбачено фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун. Подібний досвід застосовувався і в Естонії.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення–стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи чотири роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1 – 5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого

протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Наступна проблема, що виникає в процесі децентралізації, полягає у виборі між рівноправністю та ієрархією у відносинах між різними регіональними та місцевими інституціями.

У французькій конституції, наприклад, закріплено принцип, що жодна місцева влада не може здійснювати владу або здійснювати нагляд за іншими органами влади, але насправді це більше формальність, ніж практика.

Натомість у правовому полі Німеччини пріоритетним є ієрархія відносин між різними рівнями влади: законодавчі акти, прийняті земельними органами, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, розташованих на їхніх територіях, і більш високий рівень регіональних органів влади: (місцеві) органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю нижчих. І перший, і другий підходи мають недоліки.

У французькій системі формальної рівності це не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не сприяє розвитку співпраці між регіонами, департаментами або муніципалітетами і не виключає можливості конкуренції між ними, що призводить до розмивання відповідальності.

Обрана Німеччиною ієрархія сприяє повторній концентрації влади на рівні землі і суперечить формальним імперативам децентралізації. Однак, незважаючи на різноманітність національного досвіду, ідея забезпечення регіонального рівня відповідальності для підтримання єдності системи місцевого самоврядування знаходить все більше прихильників. Чітке розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади є основною вимогою для ефективного державного управління.

Європейська хартія місцевого самоврядування в статті 4 зазначає, що "основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом. Однак це положення не виключає

надання органам місцевого самоврядування повноважень та обов'язків для конкретних цілей відповідно до закону. Місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучається з їхньої компетенції і яке не призначається жодній іншій установі. Хартія також стверджує, що повноваження, надані місцевим органам влади, як правило, повинні бути повноцінними і виключними [14].

Механізм виключної компетенції застосовується в Бельгії, де кожен авторитет наділений повноваженнями, присвяченими тільки йому: питання, пов'язані з суверенітетом, є обов'язком федеральних установ; культурні питання, охорона здоров'я та соціальна допомога належать до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково входять до компетенції регіонів. Виключний авторитет означає, що не може бути втручання з боку федерального уряду [17, с. 90].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього півріччя ХХ-го століття, часто визначають як організаційні реформи. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи: посилення ролі мерів та виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості в прийнятті рішень; запровадження обов'язкових "раціональних" методів планування; зміни в складі місцевого персоналу, зміни місцевих правил організації діяльності органів влади тощо. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в суспільнополітичному житті відповідних країн і перетворенню їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо) [17, с. 91]. Тобто, в європейських країнах здійснювалась і все ще проводиться робота по інформуванню громадян в цілому про процес децентралізації, його позитивні сторони та результати впровадження.

Європейський досвід доцільно використовувати під час удосконалення та гармонізації вітчизняного самоврядування, а також його інституціоналізації в системі багаторівневої влади. При цьому ключовими принципами, на яких необхідно ґрунтувати місцеве самоврядування в Україні, незалежно від обраної моделі, має стати: реалізація принципу субсидіарності; визначення виключного переліку компетенцій місцевого самоврядування і невтручання держави у цю сферу; фінансова самодостатність територіальних громад; незалежність обраних органів місцевого самоврядування від державних інститутів; взаємодія всіх органів публічної влади виключно на основі закону.

Таким чином, організація конституційно-правового регламентування місцевого самоврядування є багатогранною та різносторонньою, адже немає країн з ідентичними підходами в організації, здійсненні та розвитку місцевого самоврядування. Пошуки оптимальної моделі місцевого самоврядування, розмаїтість підходів у виборі засобів організації, умов функціонування та розвитку цього суспільного явища пов'язані з бажанням підвищити рівень його ефективності.

Імплементация в Україні зарубіжного досвіду засвідчує, що при моделюванні функціонування місцевого самоврядування, необхідно внести певні корективи до класичної європейської класифікації моделей. Можна висловити припущення, що із зазначених моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн, доцільним є розробити сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, яка має бути втіленням концепції муніципального дуалізму, за якої місцеве самоврядування має одночасно і громадський, і владний характер, а тому повинно займати в структурі влади окреме, автономне місце.

Децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації є такі: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями

територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Досвід реформ у європейських країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем.

Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

Можна підсумувати вищесказане і зробити висновок, що досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Отже, на сьогодні реформа в Україні передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це викликано, перш за все, зміною статусу територіальних громад та тих перспективних завдань, що постають перед місцевою владою.

Децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і де-централізації у здійсненні державної влади».

Як переваги здійснення децентралізації доцільно виділити те, що:

- децентралізована влада сприяє участі громадян в управлінні;
- децентралізована влада більш чутливо реагує на проблеми громадян і більш здатна знаходити рішення, прийнятні для обох сторін;
- надає можливості для розвитку нової еліти;
- є протиположною авторитарному устрою держави;
- дає можливість експериментувати з новими структурами та політикою;
- є більш ефективною і дієвою у наданні послуг для задоволення місцевих потреб;
- створює почуття місця та спільноти;
- є елементом "громадянського суспільства" або мостом, що пов'язує громадянське суспільство з

центральною державою; - стимулює конкуренцію між регіонами та громадами.

Децентралізація охопила різні сфери суспільного життя: освіту, охорону здоров'я, містобудування, державну реєстрацію, надання адміністративних послуг, соціальну сферу, сферу земельних відносин та ін. Основою даної реформи стала фінансова децентралізація, яка в даному аспекті передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки. В цілому фінансова децентралізація покликана зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою ;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА У ВІННИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1 Конституційні засади та нормативно-правове забезпечення реалізації процесів децентралізації в Україні

Основним Законом України передбачено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), дотримання конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19) [21].

Конституцією визначено розподіл повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України) та встановлено основні засади територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи) [21].

Конституція України у ст. 140 закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, що реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення Основного Закону ґрунтується на самобутніх самоврядних традиціях українського народу, а також враховує демократичний досвід організації місцевого самоврядування зарубіжних держав. В умовах розвитку муніципальних відносин в Україні саме територіальні громади розглядаються як основа та первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні [21].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [45].

Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Згідно ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [45].

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України "Про військово-

цивільні адміністрації" [45].

Населення як головний, основний суб'єкт місцевого самоврядування правомочне безпосередньо вирішувати самостійно і під свою відповідальність усі важливі питання місцевого значення. Населення реалізує це своє право шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, які є безпосереднім вираженням його влади. Від імені народу владу на місцях здійснюють органи місцевого самоврядування. Як правило, законодавство закріплює як компетенцію або повноваження органів місцевого самоврядування всю сукупність правовідносин в тій чи іншій сфері життєдіяльності населення, незалежно від того, чи населення, чи інший орган або посадова особа місцевого самоврядування в кінцевому підсумку вирішують ті чи інші конкретні питання.

Таким чином, законодавство розглядає органи місцевого самоврядування в комплексі, як єдину систему органів місцевого самоврядування, що мають єдину компетенцію. Який конкретно орган повинен здійснювати покладені законодавством повноваження на всю систему органів місцевого самоврядування, визначається статутом територіальної громади залежно від правового статусу кожного з них.

Разом із цим існування повноважень представницьких органів місцевого самоврядування породжує досить важливу і складну проблему, а саме розуміння необхідності найбільш вдалого та ефективного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади. Дублювання компетенції різних органів публічної влади на місцях є неприпустимим, а перелік справ місцевого значення має бути вичерпним. В аналогічному напрямку розмірковує М. Баймуратов, який вважає, що методом вирішення проблеми розмежування повноважень має бути чітка позиція держави до визначення компетенції органів місцевого самоврядування шляхом включення до неї окремих повноважень [1, с. 26].

З іншого боку, самостійність вирішення питань місцевого значення за

своєю природою не припускає зайвої законодавчої або іншої нормативної регламентації, тому що закріпити вичерпний перелік питань, які складають компетенцію місцевого самоврядування, в законі неможливо. Однак найбільш оптимальним варіантом, за переконанням автора, є одночасне поєднання спеціально дозволеного типу, тобто визначення «переліку дозволів» для органів місцевого самоврядування та загальнодозволеного типу, за допомогою якого слід визначати компетенцію територіальної громади, встановивши для неї лише перелік заборон.

До недавнього часу територіальна громада, зокрема при значній кількості її членів фізично нездатна була прийняти на себе основний обсяг роботи з місцевого самоврядування. Ініціативна діяльність у цілому була притаманна не стільки громаді, скільки її представницьким органам.

Певні проблеми виникають і у зв'язку із виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Делегування повноважень, однією зі сторін якого є місцеві державні адміністрації, вимагає чіткої правової регламентації, адже ці органи державної влади та їхні посадовці відповідно до ст. 19 Конституції України можуть діяти тільки на підставі й у межах визначених законом повноважень. Правові основи делегування повноважень закладені Конституцією України, законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Конституція України допускає можливість виконавчій владі надавати окремі повноваження органам місцевого самоврядування.

Водночас практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади та ОМС свідчить про зростання ролі адміністративних договорів у вирішенні питань делегування повноважень, що загалом позитивно. Однак при цьому слід керуватись законодавчими положеннями. Зокрема, норма Конституції України, згідно з якою органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження виконавчої влади, а також положення закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого делеговані – це повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС

законом, ставлять під сумнів можливість делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади на підставі адміністративних договорів.

Згідно ч.ч. 3-6 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [45].

Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад..

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Важливу роль в реформуванні існуючої моделі організацій місцевого самоуправління здійснює модернізація систем управління. Успіх реформ у багато чого залежить від фінансових можливостей органів самоуправління, які необхідні для якісного виконання вкладених на них функцій і повноважень.

Сучасна політико-правова реальність доводить, що Україна потребує децентралізації влади, зокрема фінансової децентралізації, що можливо лише в процесі реформування місцевого самоврядування з одночасним проведенням адміністративно-територіальної реформи. Недосконалість системи і законодавства у сфері місцевого самоуправління в Україні, її невідповідність європейським стандартам і принципам, недостатність матеріально-фінансового забезпечення обумовили необхідність пошуку шляхів реформування.

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (так звані делеговані повноваження), які забезпечуються фінансуванням у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, або шляхом віднесення до місцевого бюджету, а також передає дані органам відповідних об'єктів державної власності [21].

Таким чином, Конституція України визначає три способи матеріально-фінансового забезпечення державних органів місцевого самоврядування: 1) за рахунок коштів Державного бюджету України; 2) за рахунок переказу доходів від загальнодержавних податків; 3) шляхом передачі даним органам об'єктів державної власності.

Бюджетний кодекс України опосередковано визначає порядок передачі фінансових ресурсів на здійснення органів місцевого самоврядування окремих державних повноважень. Зокрема, передбачає, що для фінансування державних урядових повноважень у місцевих бюджетах передбачені закріплені доходи, а також для фінансування власних повноважень – власні доходи.

Передача об'єктів державної власності здійснюється місцевому самоврядуванню для здійснення делегованих повноважних обов'язків. Право власності на об'єкт передачі дає змогу підписати акцію голосу і членів комісії з питань передачі об'єктів, а також суб'єкта відносин, що отримує делеговані йому повноваження на управління даними об'єктом. Складений акт являє собою адміністративний договір між органами виконавчої влади і органом місцевого самоврядування про передачу об'єкта від суб'єкта однієї з форм суб'єктів іншої форми власності.

Матеріально-фінансове забезпечення делегованих державних повноважень є надзвичайно важливою умовою, яке гарантує, по-перше, виконання повноважень; по-друге, можливість виконання місцевим самоврядуванням належних йому основних функцій (власних повноважень). Невиконання такої умови, як відзначають більшість вчених, має визнаватися

підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень тільки в межах наданих ресурсів [10, с. 129].

Положення про фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, також передбачено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». На практиці в нашій державі має місце недофінансування з Державного бюджету делегованих повноважень або взагалі не фінансування частині делегованих повноважень. Обов'язок виконання програм у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, фізкультури і спорту не підкріплюється належним бюджетним забезпеченням.

Основними кількісними показниками децентралізації вважають частку доходів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади (до передачі трансфертів з державного бюджету), а також частку видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави.

Важливим результатом децентралізації є зростання ролі місцевих органів влади в економічному та соціальному розвитку територій та їх відповідальності за надання державних послуг, збір податків тощо. Однак з іншого боку, існує ризик того, що розширення повноважень може призвести до неефективного розподілу ресурсів та зростання корупції в умовах слабого інституційного потенціалу.

Оцінка ефективності адміністративно-фінансової децентралізації на регіональному рівні проводиться за системою критеріїв, які характеризують структурно-динамічні зміни у доходах/видатках бюджетів областей, капітальних інвестиціях і результатах функціонування регіональної економіки.

1.Критерій динаміки доходів бюджетів областей – відображає ступінь переважання індексу росту власних доходів над індексом росту трансфертів із державного бюджету.

2.Критерій структури доходів бюджетів областей – відображає частку власних доходів у доходах бюджету.

3.Критерій структури трансфертів із державного бюджету – відображає частку дотацій у трансфертах із державного бюджету.

4.Критерій динаміки капітальних інвестицій (КІ) – відображає ступінь переважання індексу росту інвестицій із місцевих бюджетів над індексом росту інвестицій із державного бюджету.

5.Критерій динаміки власних доходів і загальних видатків бюджетів областей–відображає ступінь переважання індексу росту власних доходів над індексом росту видатків.

6.Критерій динаміки видатків на економічну діяльність –відображає ступінь переважання індексу росту видатків на економічну діяльність над індексом росту загальних видатків бюджетів областей.

7.Критерій динаміки віддачі видатків на економічну діяльність– відображає ступінь переважання індексу росту обсягу реалізованої продукції над індексом росту видатків на економічну діяльність.

Як уже зазначалося, Кабінет Міністрів України у вересні 2016 р. своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основними заходами передбачено розроблення концептуальних засад секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті ними рішення, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги територіальним громадам.

У квітні 2017 р. Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року» [42]. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову маршрутну карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, на перспективу.

2.2 Процес створення об'єднаних територіальних громад в Україні та на Вінниччині

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами [45].

Упродовж останніх років в Україні були здійснені суттєві кроки щодо фінансової децентралізації та зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства в частині збільшення обсягів як власних доходів місцевих бюджетів, так і місцевих податків та зборів, зокрема: – ліквідовані неефективні податки, видатки на адміністрування, що були більшими, ніж надходження від таких податків і зборів; – введено нові економічно ефективні податки; – розширено перелік типів об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; – розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо.

Отже, змінами до законодавчих актів в Україні розширено права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень у частині формування своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень. Збільшення джерел

формування дохідної бази місцевих бюджетів забезпечено за рахунок передачі певних видів доходів із державного бюджету, запровадження акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість тощо [60, с. 114].

Підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом надання прав визначення ставок місцевих податків і зборів та встановлення пільг із їх сплати. Крім того, систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я запроваджено освітню та медичну субвенції з державного бюджету [10]. Важливу роль у доходах місцевих бюджетів ОТГ відіграють податки, основним з яких є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО).

Місцеві бюджети ОТГ містять у собі два важливі фонди – це загальний і спеціальний. Найбільшу частку в структурі загального фонду місцевих бюджетів складають офіційні трансферти та частка податку на доходи фізичних осіб і інші податки визначені законодавством. Найвищу частку в спеціальному фонді місцевих бюджетів України належить власним надходженням бюджетних установ, а також офіційні трансферти та певні види податків. 60% податку на доходи фізичних осіб надходить до місцевих бюджетів ОТГ, його питома вага була в місцевих бюджету раніше і зараз залишається в ОТГ. Це значно покращує життя як великих міст, так і маленьких міст і сіл [64].

Виходячи із планових показників доходів, органи місцевої влади України в рамках власних бюджетів формують бюджетні призначення на конкретно визначені цілі, пов'язані із реалізацією програм і заходів згідно з Бюджетним кодексом. При цьому кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства.

Як вже зазначалося, ефективна та дієва система місцевого самоврядування є важливим елементом функціонування демократичної держави. Для забезпечення виконання своїх функцій, створення належного життєвого середовища для населення громади органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, основу яких складають кошти відповідних бюджетів. Слід зазначити, що перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, отримати фінансову підтримку у вигляді даної субвенції відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України та ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» можуть лише громади, межі яких повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій [39].

Аналізуючи процеси формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, можна виділити такі пріоритети: – бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Законом про державний бюджет України на плановий рік затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. У 2016 році було перераховано з державного бюджету 3,5 млрд грн міжбюджетних трансфертів, у 2017 році передбачено 9,6 млрд грн; – до бюджетів ОТГ, крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання зараховано 60% податку на доходи фізичних осіб. Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету.

Джерелом фінансування таких видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету; – бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності; – ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів ОТГ, як місцеві, так і внутрішні, в т.ч. шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових інституцій. Запозичення здійснюється до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій,

створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад [20].

Велику роль у формуванні бюджетів ОТГ відіграють субвенції, які направляються з державного бюджету України. Основними і важливими з них є:

- освітня субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, яка розраховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів;

- медична субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами відповідно до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Ця формула може бути змінена у разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я. Урядом внесені зміни до Порядку та умов надання медичних субвенцій, якими врегульовано питання розмежування медичних субвенцій для надання первинної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та ОТГ. Обсяг субвенцій, що спрямовуються на первинну медичну допомогу, повинні становити не більше 40% загального обсягу субвенцій для районів та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30% загального обсягу субсидій для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення.

Основним напрямом видатків місцевих бюджетів є задоволення поточних потреб населення – це виплати заробітних плат, оплати відряджень, закупівля матеріалів, обладнання, медикаментів, продуктів харчування тощо.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і

повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [6, с. 19].

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напіваавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [37, с. 62].

Адміністративна децентралізація втілюється через такі форми як деконцентрація і делегування. Деконцентрація може застосовуватись горизонтально чи вертикально. Коли функції державного управління передаються підпорядкованим державним органам, наприклад, міністерству – це ознаки вертикальної деконцентрації. Про горизонтальну деконцентрацію йдеться тоді, коли на одному управлінському рівні створюють відповідні органи для різних спеціалізованих галузей [8, с. 31].

Реформа децентралізації отримала доволі широку підтримку громадськості та експертного середовища України. Причому найвищу підтримку реформи зафіксовано у регіонах, що є лідерами у формуванні об'єднаних територіальних громад.

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси,

що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази [64]. Насьогодні в Україні вже створено 982 ОТГ.

Разом з тим, зберігається значна нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад. Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській, Дніпропетровській, Житомирській, Хмельницькій, Львівській, Вінницькій та Запорізькій областях.

Із затвердженням перспективного плану формування територій об'єднаних громад Кабінетом міністрів України передбачено 63 спроможні (об'єднані) територіальні громади у Вінницькій області. А саме: Барська ОТГ, Копайгородська ОТГ, Бершадська ОТГ, Джулинська ОТГ, Агрономічна ОТГ, Вороновицька ОТГ, Луко-Мелешківська ОТГ, Стрижавська ОТГ, Якушинецька ОТГ, Гайсинська ОТГ, Краснопільська ОТГ, Кунківська ОТГ, Северинівська ОТГ, Станіславчицька ОТГ, Іллінецька ОТГ, Дашівська ОТГ, Калинівська ОТГ, Іванівська ОТГ, Глуховецька ОТГ, Махнівська ОТГ, Самгородська ОТГ, Крижопільська ОТГ, Городківська ОТГ, Липовецька ОТГ, Турбівська ОТГ, Літинська ОТГ, Вендичанська ОТГ, Яришівська ОТГ, Мурованокуриловецька ОТГ, Брацлавська ОТГ, Немирівська ОТГ, Райгородська ОТГ, Оратівська ОТГ, Піщанська ОТГ, Студенянська ОТГ, Погребищенська ОТГ, Теплицька ОТГ, Соболівська ОТГ, Гніванська ОТГ, Сутисківська ОТГ, Тиврівська ОТГ, Вапнярська ОТГ, Томашпільська ОТГ, Ободівська ОТГ, Тростянецька ОТГ, Тульчинська ОТГ, Шпиківська ОТГ, Жданівська ОТГ, Уланівська ОТГ, Бабчинецька ОТГ, Чернівецька ОТГ, Чечельницька ОТГ, Ольгопільська ОТГ, Джуринська ОТГ, Мурафська ОТГ, Шаргородська ОТГ, Ямпільська ОТГ, Вінницька ОТГ, Жмеринська ОТГ, Козятинська ОТГ, Могилів-Подільська ОТГ, Ладизинська ОТГ, Хмільницька ОТГ. Деталі та роз'яснення відображені у розпорядженні КМУ від 6 травня

2020 р. № 512-р. 17 липня 2020 року Верховна Рада України більшістю голосів затвердила Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», проект якої зареєстровано за №3650. Вказаною постановою Верховної Ради України передбачено утворити 6 районів у Вінницькій області: Вінницький район, Гайсинський район, Жмеринський район, Могилів-Подільський район, Тульчинський район, Хмельницький район.

Отже, на сучасному етапі розвитку Україна, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, продовжує спрямовувати свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої і регіональної демократії. Найефективнішою та найсучаснішою реформою на сьогоднішній день є децентралізація, яка ефективно впроваджується в країні. Процес добровільного об'єднання територіальних громад охоплює все більшу територію країни. Вінниччина у цьому процесі максимально реагує на виклики сучасності задля побудови сильного регіону. Можливість значно розширити свої повноваження та отримати додатковий ресурс для розвитку територій обумовлює значну активність місцевих рад. В умовах реалізації адміністративної реформи в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад, запровадження механізму співробітництва громад передусім обумовлена різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в регіонах до запровадження реформи децентралізації. Активна позиція Вінниччини щодо реалізації реформи децентралізації дасть широку можливість регіону для розвитку в майбутньому.

Мешканці об'єднаних громад, зокрема Вінницької області, мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації

Практичний процес формування об'єднаних територіальних громад постійно виявляє проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання. Так, у 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [43], якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану.

Суттєве удосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 році:

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад». Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних

громад, розташованих на територіях суміжних районів». Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»;

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів», яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови;

– прийнято постанову Кабінету Міністрів України щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Постановою передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України щодо затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови. Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового

забезпечення переходу на прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори.

Також було вжито заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації. Зокрема, створено Центральний офіс реформ, як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема, щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання.

Центральний офіс реформ буде взаємодіяти з регіональними офісами та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах. В кожному регіоні створюються Центри розвитку місцевого самоврядування, які координуватимуть впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні.

Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та окремими європейськими країнами. В кінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівні, відстоювання інтересів членів Асоціації і надання їм послуг, партнерства і об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами.

Дані про стан місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

З 2018 року розпочалася також реорганізація районів та формування адміністративних округів як тимчасової територіальної основи для організаційної побудови територіальних одиниць центральних органів

виконавчої влади з урахуванням конфігурації госпітальних округів, а також переформатування самої мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій та їх структур.

Разом з тим, станом на 1 січня 2020 року в Україні 24 перспективні плани формування територій громад областей затверджено Урядом. 1441 ОТГ у перспективних планах, затверджених Урядом, які об'єднують 10075 територіальних громад (519,6 тис. кв.км або 90,3 % від загальної площі України, 39,2 млн. осіб або 86,9 % від загальної чисельності населення України). Відсутність чітко сформованих перспективних планів тягне за собою ризики недотримання часових рамок формування ОТГ та можливість формування потенційно неспроможних громад [64].

Станом на 1 січня 2020 року в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад. Вінниччина є одним із регіонів-лідерів у даному процесі, де на сьогодні затверджено формування 6 районів та 63 ОТГ.

Отже, можна зробити висновок, що створення ОТГ в Україні на основі принципу добровільності в значній мірі є об'єднанням 2-3 місцевих рад, формуванням ОТГ з невеликою чисельністю населення та невеликих за площею, що надалі може стати причиною низької спроможності громади. Якщо на етапі формування перших 159 ОТГ цю проблему можна було визначити з позиції неусвідомлення основних завдань об'єднання громад та низької поінформованості, то на етапі формування ОТГ у 2016-2020 роках цю тенденцію можна характеризувати з позиції усвідомленого неврахування завдань децентралізації та орієнтації на одержання фінансових ресурсів на місцевий рівень.

Крім того, варто виділити і такі проблеми, які залишаються невирішеними в умовах завершення першого етапу децентралізації:

-неврегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами виконавчої влади;

-відсутність належно підготованих робочих кадрів в органах місцевого самоврядування;

-відсутність ефективних механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та системної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими структурами;

-низький рівень контролю власних фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів.

Треба зазначити, що у рамках єдиної адміністративної системи, яка діє сьогодні в Україні, місцеве самоврядування і державне управління не сумісні. Це впливає з Конституції України, згідно з приписами якої органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Разом з тим, згідно із законодавством, держава зацікавлена в розвитку місцевого самоврядування і змушена всіляко цьому сприяти.

На зіткненні протиріч розвивається місцеве самоврядування: без державної підтримки воно не може бути сформовано належним чином, а тому якісно функціонувати, в той же час воно потребує надійного захисту від тієї ж держави, від її впливу [61, с. 22].

Для успішної реалізації державної політики економічного, соціального або іншого напрямку, для розвитку локальної демократії, на підставі якої формується демократична держава, доцільно більш уважно і відповідально підійти до праворозуміння місцевого самоврядування. Необхідний комплексний, науково-аналітичний, зважений підхід.

З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, але з другого – може створити нові виклики для українського суспільства. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та

легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [36].

Також окремим питанням постає проблема готовності населення до децентралізації, адже вона передбачає високу правосвідомість громадян, розвиток їх особистої участі в прийнятті важливих питань, готовність самостійно розпоряджатися фінансовими та іншими ресурсами на місцях.

3.2 Удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні та на Вінниччині

Насамперед потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, потрібно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави.

Саме з цією метою було ухвалено два закони – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [39] і «Про співробітництво територіальних громад» [53], адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб

громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [39].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [53].

Наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Необхідно також прийняти ряд важливих законів:

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

- Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель;

- Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція).

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

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- Про місцевий референдум.

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

У результаті чергові місцеві вибори восени 2020 року мають пройти на новій територіальній основі районів та громад. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

Сприяти більш повній реалізації потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в чинній Конституції України, має ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Законопроект передбачає визначення сфери місцевого самоврядування на основі закріплення в законі – які саме питання мають місцеве значення, упорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції. Значна увага в проекті цього Закону надається вдосконаленню організаційних механізмів місцевого самоврядування, забезпеченню їх відповідності Конституції України.

На забезпечення більш ефективного здійснення виконавчої влади на місцях, розмежування повноважень адміністрацій і місцевого самоврядування, створення умов, потрібних для їх конструктивного

співробітництва, має бути спрямований новий Закон України «Про місцеві державні представництва».

Реформування місцевого самоврядування не можна здійснити також і без модернізації служби в органах місцевого самоврядування шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», положення якого спрямовано на визначення правових основ служби в органах місцевого самоврядування, порядку вступу на службу, її проходження та припинення, правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, визначення умов їх оплати праці та соціального забезпечення [45].

Варто нагадати, що територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є адміністративно-територіальний устрій держави. Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль у функціонуванні системи місцевого самоврядування. Кожна ланка місцевого самоврядування має власну територію чи територіальну сферу діяльності, власні особливі місцеві інтереси, пов'язані з відповідною специфікою розвитку адміністративно-територіальних одиниць, історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій. Будь-яка зміна адміністративно-територіального устрою (укрупнення, розукрупнення) так чи інакше може позначитися на місцевому самоврядуванні. Чинна схема адміністративно-територіального устрою становить собою складну неупорядковану чотиріступеневу ієрархічну структуру, у якій є чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій.

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць (група – район – регіон) і має поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити

демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

У процесі фінансової децентралізації необхідно усунути основні наявні недоліки формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому створити умови для підвищення суспільного добробуту.

Ефективна реалізація реформи децентралізації та утворення ОТГ має забезпечити високий рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Регіони, які успішно реалізують цю реформу, стали більш економічно вільними та конкурентоздатними.

Підсумовуючи можна стверджувати, що на рівні територіальних громад процеси децентралізації відбуваються повільно. Першою та головною перешкодою цьому є неврегульованість нормативно-правової бази з питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади та передача повноважень без відповідного фінансового забезпечення.

Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки, без відповідного матеріального заохочення – усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

Крім того, у процесі фінансової децентралізації необхідно усунути основні наявні недоліки формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому створити умови для підвищення суспільного добробуту.

Надання регіонам широких повноважень та прав у соціальній, виробничій, фінансово-кредитній, економічній та інших сферах його діяльності має забезпечити збільшення та нарощення їхнього ресурсного потенціалу, перехід до євроінтеграційного напрямку їхньої діяльності, що потребує впровадження нових механізмів регіонального розвитку (інституційні, фінансово-бюджетні, економічні). Відповідно до європейської практики ці механізми мають забезпечити гармонізацію публічного адміністрування щодо планування та прогнозування соціально-економічного розвитку. Саме взаємодія цих компонентів має визначати особливості державної регіональної політики.

Таким чином, основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади сьогодні визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, що утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, що входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У ході дослідження визначено зміст, принципи та мету реформи з децентралізації в Україні з аналізом її реалізації у межах Вінницької області. Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Мета реформ з децентралізації полягає у докорінних змінах системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійсненні реальних перетворень публічного управління у контексті стимулювання розвитку країни, з метою створення демократичної системи в країні.

Розглянуто генезис процесу реформи децентралізації влади та управління в Україні. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ.

Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

Проаналізовано європейський досвід децентралізації публічної влади, процес складний і немає єдиної формули його реалізації. У Польщі цей процес зайняв майже десять років; Угорщині – вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а Чехії – десяти днів "оксамитової революції".

Дослідження ефектів децентралізації носять змішаний характер, але в принципі підтверджують більшу позитивність її результатів для держави та суспільства. Отримані дані підтверджують позитивний вплив децентралізації на: освіту, щільність населення, політичну концентрацію та частку послуг, придбаних у приватному секторі. Статистичні дані показують, що багаті країни світу є більш децентралізованими. Негативні наслідки були визначені серед рівнів місцевих податкових ставок, рівня доходів фізичних осіб, трансфертів з центрального уряду, відстані до капіталу, регіонального центру та рівнів безробіття.

Разом з тим досвід, зокрема і європейський, впровадження основних аспектів децентралізації, вказує на те, що передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантує стовідсоткового автоматичного забезпечення надання публічних послуг, особливо це стосується держав, в яких не стабільний розвиток економіки. Погіршення якості надання публічних послуг для громадян стали причиною їх рецентралізації.

Зазначене свідчить про те, що повторний перехід до централізації та певна поступливість у вказаних питаннях, явище хоча і нове, про те обґрунтоване, оскільки місцеві органи влади позбавлені технічних можливостей для надання якісних послуг, а окремі мають значний вплив з боку місцевих еліт, щоб бути неупередженими.

Конституція України у ст. 140 закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, що реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Законодавчими актами, які стали наріжними у процесі децентралізації в Україні, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методика формування спроможних територіальних громад, Закон України «Про співробітництво територіальних

громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та інші.

Досліджено нормативно-правове забезпечення реалізації процесів децентралізації в Україні, де першим кроком стало завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася з прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду.

Також було закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з ресурсним забезпеченням і повноваженнями, як для міст обласного значення. Крім того, держава фінансово підтримала об'єднані територіальні громади та передбачила в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури їх територій.

Досліджено процес створення об'єднаних територіальних громад в Україні та у Вінницькій області. Варто зазначити, що в Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему України.

Слід зазначити, що вже отриманий досвід діяльності ОТГ показує, що в умовах децентралізації розвиток громад багато в чому залежить від голови ОТГ та від мешканців, які підтримують цього голову. І головне – від повноважень, які отримує ОТГ. Нові можливості, які для громад та для місцевих бюджетів відкрила фінансова децентралізація, а саме розвиток інфраструктури, надання власних послуг, підвищення рівня медичних й освітніх послуг, належний рівень соціального захисту, планування територій та інше, в свою чергу, поступово будуть впливати загалом на результати місцевих бюджетів і на показники соціально-економічного розвитку територій, на яких створено ОТГ.

Підсумовуючи основні теоретичні аспекти децентралізації варто підкреслити основні здобутки: 1) нормативно-правове підґрунтя для здійснення децентралізації передбачає діяльність держава в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; 2) неухильне дотримання принципу субсидіарності, тобто передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи; 3) разом з повноваженнями від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, відбувається і передача ресурсів та права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку в цілому. Для забезпечення сталого розвитку регіонів важливими залишаються не тільки кількісні, а й якісні параметри розвитку та фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, це в першу чергу надання якісних послуг населенню громади (освіта, медицина, соціальне

забезпечення, інфраструктура), саме тому органи місцевого самоврядування мають бути фінансово-, економічно-, соціально- та кадровоспроможними. Фінансова децентралізація покликана реалізувати певну фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та підвищити ефективність розв'язання завдань, що були передані на регіональний (місцевий) рівень, покращити рівень надання послуг і максимально їх наблизити до потреб населення громади, вдосконалити систему управління.

Запропоновано можливі шляхи удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні та на Вінниччині зокрема, а саме:

- Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази.
- Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.
- Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності.
- Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.
- Запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг.
- Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.
- Удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андріїв М. М. Узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління. Демократичне врядування. 2019. № 23. URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/181486/182718>.
2. Баранов С. Проблемні питання процесу бюджетної децентралізації в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 3. С. 115–120.
3. Безена І. Взаємодія органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2020. № 1. С. 99–105.
4. Беновська Л. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. Світ фінансів. 2019. № 2. С. 85–97.
5. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. Вісник КНТЕУ. 2017. № 1. С. 19–35.
6. Бойко Ю. І. Децентралізаційні аспекти місцевого самоврядування. Економіка & держава. 2017. № 3. С. 60–63.
7. Булдаков Д. В. Європейські стандарти місцевого самоврядування та муніципальної демократії: проблеми запровадження в Україні. Правові системи. 2018. № 3. С. 69–79. URL: http://legalsystems.net.ua/?page_id=447.
8. Бутко М. П., Попело О. В. Особливості локалізації економічного простору регіонів в умовах децентралізації владних повноважень. Економіка України. 2019. № 1. С. 60–74.
9. Гайдар М. Є. Проблеми децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад в Україні: конституційно-правове забезпечення та сучасні законопроектні ініціативи. Держава і право: збірник наукових праць. 2019. № 84. С. 75–85. (Юридичні науки).

10. Гірняк В. Земельні ресурси як об'єкти комунальної власності міста. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 5. С. 175–179.
11. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003, № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 18., № 19–20., № 21–22. Ст. 144.
12. Данилюк М. М., Дмитришин М. В. Особливості управління муніципальним майном. Економіка, фінанси, право. 2020. № 6. С. 11–13.
13. Дмитрук І. М. Правові інструменти впровадження децентралізації в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2020. № Випуск 85. С. 77–82. URL: <http://apdp.in.ua/v85/11.pdf>.
14. Дуб А. Р. Фінансові механізми державної підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Проблеми економіки. 2019. № 1. С. 52–58. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2019-1_0-pages-52_58.pdf.
15. Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 12. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2018/29.pdf.
16. Жук А. М. Система органів забезпечення державної регіональної політики в Україні. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2018. № 1. С. 137–149.
17. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 2. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/26.pdf.
18. Куценко Т. Ф. Сучасний інструментарій забезпечення прозорості місцевих бюджетів в Україні: оглядовий аналіз. Економіка & держава. 2019. № 10. С. 58–64.

19. Куценко Т. Ф., Ємельяненко Л. М. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція. Економіка & держава. 2016. № 7. С. 29–34.
20. Лещук І. В. Вплив адміністративно-фінансової децентралізації на інвестиційні процеси у Центральному регіоні України. Регіональна економіка. 2019. № 3. С. 134–144.
21. Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації, або Якими насправді є фінансові повноваження місцевої влади. Дзеркало тижня. 2015. № 14 лист. С.8.
22. Максимчук М. В., Кльоба С. М. Міжмуніципальне співробітництво як інструмент підвищення інклюзивності розвитку об'єднаних територіальних громад України. Регіональна економіка. 2019. № 2. С. 26–35.
23. Малиняк Б. Почути і бути почутим. Територіальна громада. Як це (не) працює. Дзеркало тижня. 2019. № 20 лип. С. 7.
24. Маслов А. О., Гладковська А. Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. Ефективна економіка. 2019. № 2. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf.
25. Миколаєць А. П. Механізм міжсекторного соціального партнерства в системі публічного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 1. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2019/23.pdf.
26. Міщенко Д. А. Формування та зміцнення бюджетного потенціалу регіону: інституційний аспект. Ефективна економіка. 2019. № 2. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/7.pdf.
27. Міщенко Л. О. Формування і використання коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації: теорія і практика. Ефективна економіка. 2018. № 1. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/1_2018/67.pdf.

28. Могилова М. М. Об'єднання територіальних громад в Україні: перспективи і ризику для розвитку сільських територій. Економіка АПК. 2019. № 5. С. 68–76.
29. Мороз В. В., Клиновий Д. В. Фінансово-правова складова євроінтеграційного механізму управління природними ресурсами в публічній сфері. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2018. № 1. С. 61–84.
30. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Офіційний вісник України. № 18. Стор. 21. Ст. 471.
31. Про засади державної регіональної політики. Закон України № 159-VIII від 5.02.2015.
32. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. №156-VIII. Офіційний вісник України. № 18. Стор. 9. Ст. 470
33. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. Офіційний вісник України. 2014. № 70. Стор. 23. Ст. 1966.
34. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8.04.2015 р.
35. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. Урядовий кур'єр від 23.07.2014 р. № 131.
36. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
37. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. /Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. С. 5.

38. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні: Закон України від 26 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. С. 387.

39. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. С. 254.

40. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 р. № 1664-VII. Голос України. 2014. № 182.

41. Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. С. 249.

42. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. С. 175.

43. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII Голос України. 2014. 23 липня. С. 9.

44. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. С. 290.

45. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: www.kmu.gov.ua.

i. Павлов О. І., Павлова І. О. Громадівський вимір публічного управління в умовах децентралізації влади та управління. Економіка харчової промисловості. 2020. Т.12, №2. С.91–98. URL: <https://journals.onaft.edu.ua/index.php/fie/article/view/1745/1953>.

46. Петько В., Ярмоленко В. Сучасний стан, юридичні аспекти діяльності, проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад та шляхи їх вирішення. Фінансовий простір. 2019. № 3(35). С. 153–161. URL: <http://fpnpu.cibs.ubs.edu.ua/article/view/190171/199616>.

47. Раделицький Ю. О. Особливості формування видатків місцевих бюджетів в напрямку забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. *Ефективна економіка*. 2019. № 1. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/35.pdf.

48. Рущенко Р. Є. Теоретичні засади децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2019/103.pdf.

49. Рябоконт О. О. Планування та управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів в умовах децентралізації економіки України. *Економіка & держава*. 2016. № 11. С. 98–100.

50. Савенко І. І., Седікова І. О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т.12, №1. С. 101–108. URL: <https://journals.onaft.edu.ua/index.php/fie/issue/view/136>.

51. Сарнецька Я. А. Місьцеве самоврядування: еволюція сутності та статусу. *Економіка & держава*. 2019. № 8. С. 87–92.

52. Сірик З. О. Ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади. *Регіональна економіка*. 2020. № 2. С. 17–32.

53. Скиба М. В. Теоретичні аспекти становлення та розвитку територіальних громад у незалежній Україні за умов децентралізації державної влади. *Демократичне врядування*. 2020. № 25. 14 с. URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/213660/214349>.

54. Сторонянська І. З., Бенівська Л. Я. Ризики бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 3. С. 80–94.

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

