

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ»

Студентки 2 курсу, 8м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та
адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та
адміністрування»

Тесленко
Наталія
Олександрівна

підпис студента

Науковий керівник
кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування

Міняйло
Олександр
Іванович

підпис керівника

Гарант освітньої програми
Доктор наук з державного
управління,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування

Орлова
Наталія
Сергіївна

підпис гаранта

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Сутність та значення децентралізації, як форми державного управління.....	6
1.1 Теоретичні аспекти та передумови децентралізації державного управління.....	6
1.2 Форми та види децентралізації державного управління.....	10
РОЗДІЛ 2. Сучасний стан і тенденції децентралізації державного управління в Україні.....	18
2.1 Етапи децентралізації державного управління в Україні.....	18
2.2 Оцінка реформи державного управління та місцевого самоврядування.....	24
2.3 Проблеми децентралізації державного управління в Україні та шляхи їх вирішення.....	29
РОЗДІЛ 3. Удосконалення процесу децентралізації державного управління в Україні	33
3.1 Напрями подальшого реформування системи державного управління в Україні.....	33
3.2 Формування моделі державного управління в Україні з урахуванням світового досвіду.....	42
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	54
ДОДАТКИ.....	63

ВСТУП

Потреба децентралізації державного управління в Україні найбільш гостра з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 року Верховна Рада України підтвердила Європейську хартію місцевого самоврядування, визнавши схильність та відданість європейським стандартам управління. Відтоді різними урядами було зроблено кілька спроб впровадити необхідні реформи, але в силу деяких причин вони не завершилися успіхом. Впровадження в життя докорінних змін почалося відразу після зіткнень на Майдані і зміни уряду на початку 2014 року. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Децентралізація – це процес передачі прав, повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Головне завдання реформи – започаткування та створення умов для розвитку громад, наближення послуг до людей шляхом формування заможних самодостатніх громад, передачі більшої частини прав та повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантоване належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування [2].

Метою дослідження є вивчення теоретичних, методичних та практичних питань щодо аспектів створення моделі децентралізації державного управління в Україні, аналіз актуальних для громадян проблем та розробка шляхів її вдосконалення.

Об'єктом дослідження є сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів формування моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є питання формування моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування в Україні та розробка шляхів її вдосконалення.

Джерелами інформації виступали: праці вітчизняних і зарубіжних вчених, законодавчі акти та нормативні документи України, а також власні дослідження.

Впровадження адміністративно – територіальної реформи пов'язана з розвитком країни та її регіонів, що залежить від рівня розвитку відповідних територіальних громад, які складаються з інтенсивно взаємодіючих міських та сільських поселень у безпосередній близькості один від одного та пов'язані з інтенсивними соціально-економічними зв'язками. Її впровадження широко регламентовано в закордонній практиці. Досвід передових країн світу може бути адаптований і використовуватися в Україні. Польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій та може бути використаний в Україні. Такі країни, як Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни – усі вони впровадили адміністративно-територіальну реформу, що дало можливість для розвитку економіки, значному соціальному розвитку, особливо сільських територій.

Аналізуючи децентралізацію влади, ми визначаємо, що це відмова від влади зосередженої в руках держави, забезпечення змоги місцевого самоврядування та побудова найбільш плідної системи територіальної організації влади в Україні, впровадження у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Наразі, Україна потребує радикальних змін у всіх галузях її життєдіяльності. Особливістю 2019 року є те, що він є останнім роком добровільного об'єднання громад. Для цього необхідно провести консультації з усіма громадянами, профільними асоціаціями місцевого самоврядування,

міжнародними партнерами і всіма учасниками процесу. А далі буде прийматися рішення про адміністративне об'єднання громад згідно затверджених перспективних планів.

Децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності громад самостійно вирішувати важливі питання сьогодення, створення сприятливих умов для реалізації прав та свобод громадян, підвищення рівня життя громадян, впровадженню європейських цінностей.

Виходячи зі світового досвіду, зрозуміло, що місцеві проблеми куди ефективніше вирішуються саме на місцевому рівні. Державі дуже важко дійти до проблем кожної вулиці, села чи міста. Без децентралізації, без ефективного місцевого самоврядування ми навряд чи можемо вирішити всю ту купу проблем, що маємо на місцях сьогодні: занедбані села, розбиті дороги, роками не ремонтвані лікарні, школи, клуби.

Завдяки децентралізації по всій Україні з'являються нові школи, амбулаторії, стадіони, дитячі садки. Триває ремонт доріг у масштабах, яких Україна, напевно, не знала за всі роки незалежності. Повільно, але впевнено українська економіка вибирається з кризи, а це означає нові робочі місця і зростання зарплат. Дяцятиліттями в українських містах та селах не було коштів для вирішення навіть найпростіших повсякденних проблем.

Остаточним та кінцевим продуктом реформи місцевого самоврядування є децентралізація, яка дасть змогу органам місцевого самоврядування об'єднаних громад мати свої власні кошти та права для більш продуктивного вирішення питань місцевого значення.

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Результати дослідження опубліковано в статті «Децентралізація державного управління в Україні» Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей. 2019. – С. 388.

РОЗДІЛ 1

Сутність та значення децентралізації, як форми державного управління

1.1. Теоретичні аспекти та передумови децентралізації державного управління

Потреба децентралізації державного управління в Україні фігурує на порядку денному ще з вересня 1997 року, коли Верховна Рада ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, задекларувавши відданість європейським стандартам управління. З того часу, реформа пройшла великий шлях та пододала декілька етапів свого розвитку, та навіть на деяких територіях увінчалася успіхом, проте її остаточне прийняття має відбутися у 2020 році.

Децентралізація державного управління є однією із визначальних реформ в Україні, яка створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних та секторальних реформ задля підвищення якості життя для громадян України.

Децентралізація забезпечує ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, завдяки якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному та муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точнішим, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг. 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. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

В Україні існує безліч підходів до визначення поняття «децентралізація», але необхідно виділити лише найбільш доречні, які передають всю сутність даного значення (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Підходи до визначення поняття «децентралізація»

	Децентралізація –
Великий тлумачний словник сучасної української мови	це система управління, за якою частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоврядування; скасування або послаблення децентралізації.
Термін у політології	означає управлінську політичну систему, покликану здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм.
Юридична енциклопедія	це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.
Decentralization. gov.ua	це процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.
Жан-Поль Фагует	це передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей	необхідна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.

Джерело: складено авторами на основі [1; 2; 3; 4; 5].

У теоретичних і практичних дослідженнях понять «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського de – протиставлення, centralis – центральний)

тракується як знищення, ослаблення або скасування децентралізації [6]. Тобто, 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 [7].

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні викликана політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебуває 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 [8]. Крім того, територіальні громади отримають права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Отже, виходячи із вищенаведеного, найкращим, все ж таки на мою думку, є обґрунтування «децентралізація влади» – це передача владних повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правилами, обов'язками та ресурсами. Відповідно, децентралізація буде відбуватися в кращому випадку, якщо вона підтримує функціонування демократії, належний технічний потенціал місцевого самоврядування і розвиток громадянського суспільства та громадських

організацій. Основними передумовами централізації і децентралізації влади наведені у таблиці нижче (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

№ з/п	Особливості	Централізація	Децентралізація
Передумови для централізації і децентралізації			
1.	Функції представницьких установ	Сильна присутність держави	Необхідність функціонування демократії
2.	Потужності	Концентрація потужностей на центральному рівні	Обов'язкові локальні технічні можливості
3.	Організації громадянського суспільства	Втручання тільки у формі типу порад на центральному рівні	Організації громадянського суспільства також імплантовані у різні рівні управління
Сприятливі умови			
4.	Сприятливі умови	Якщо політика централізації є оправданою в сучасних умовах	Якщо потреби на місцевому рівні відповідних конкретних умов кожної території вимагають диференціації політики
5.		Якщо доводиться стикатися з ситуаціями, що вимагають швидкої і скоординованої інтервенції на центральному рівні (у ситуації війни, стихійного лиха)	Якщо місцева мобілізація влади – це вирішальний фактор успіху політики.

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер. По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних». По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є менш вагомим і більш практичним, ніж централізоване управління» [9].

Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку. Так, ще

у 1956 році, американський дослідник Ч. Тіебут наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування [10].

Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність в економічному контексті децентралізації для розвитку країни, дійшли висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Зокрема, С. Іфмаз у 1999 році запропонував гіпотезу про те, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного зросту у будь-якій державі, як федеративній так і в унітарній [11].

1. 2 Форми та види децентралізації державного управління

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху. На початку 1980 року існувало досить поширене твердження, що децентралізація має типи, кожний з яких включає відмінні форми [12].

Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансово-економічна (фіскальна) (рис. 1.1).

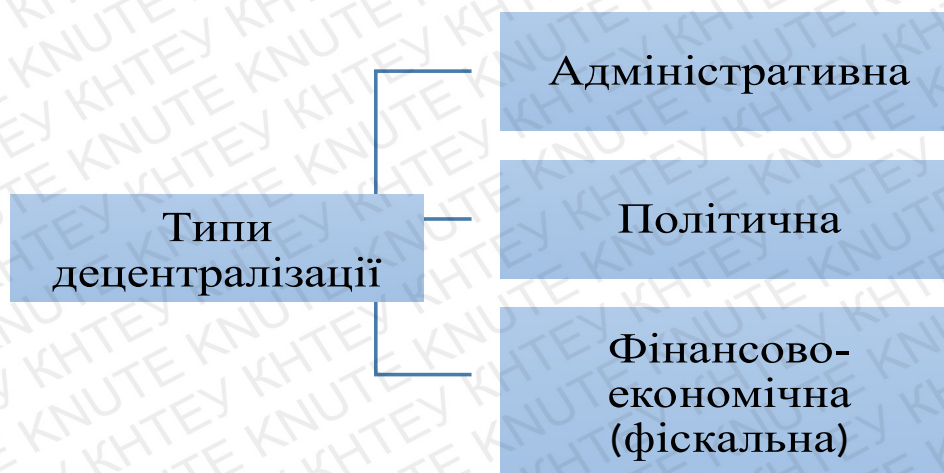


Рис. 1.1 Типи децентралізації

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції. Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців [13]. Варто додати, що у цьому контексті політична децентралізація усуває проблему медіанного виборця і дозволяє центральній владі через комунікацію з місцевою владою краще зрозуміти потреби окремих адміністративно-територіальних одиниць. Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення

законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.

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 [14]. Також, вона 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, регіональним органам влади, а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [15].

Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств.

Фінансово-економічна (фіскальна) децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Умови такого делегування часто обговорюються в ході перемовин між центральною та місцевою владою на основі таких факторів, як: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів та можливості місцевого управління. За умови фіскальної децентралізації місцевим органам влади та приватним підприємствам надають фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій [16].

Існують також основні форм децентралізації – деконцентрація, деволюція, делегування та дивестиція (рис. 1.2).

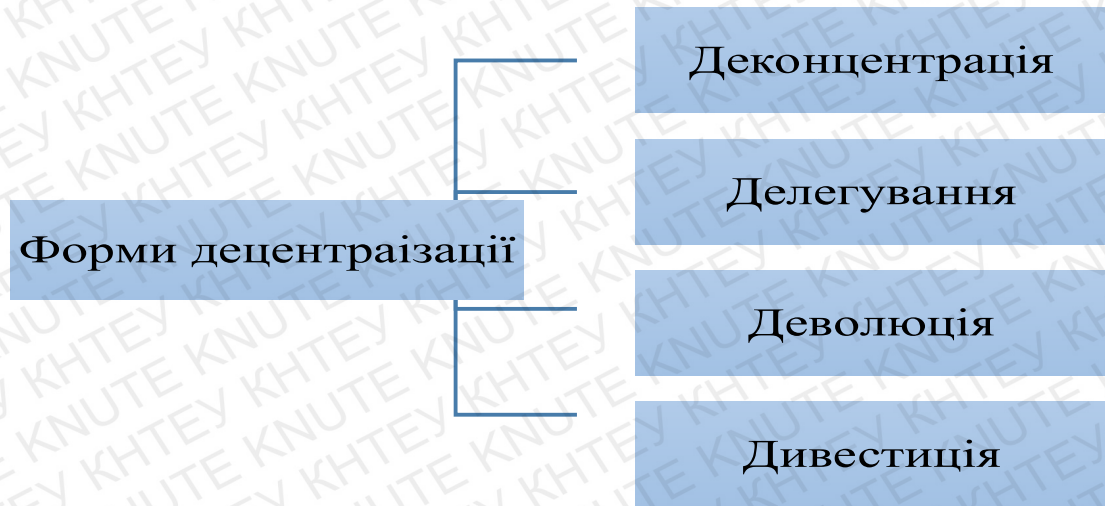


Рис. 1.2 Форми децентралізації

Серед зазначених форм децентралізації найслабкішою вважається деконцентрація, яка найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління. Деконцентрація може застосовуватись горизонтально чи вертикально. Про вертикальну деконцентрацію йдеться, коли функції державного управління передаються підпорядкованим державним органам, наприклад, міністерству. Горизонтальна деконцентрація має місце тоді, коли на одному управлінському рівні створюють відповідні органи для різних спеціалізованих галузей [17].

Місцеві органи самоврядування отримують таким чином певні права у деяких сферах у відповідності до чинного законодавства, діють незалежно та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх

впровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

Делегування – вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування [18]. Місцеві органи самоврядування отримують таким чином певні права у деяких сферах у відповідності до чинного законодавства, діють незалежно та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх впровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування [19].

Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Принцип субсидіарності (англ. Subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості

зарубіжних держав покладено саме цей принцип, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому.

Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність ресурсів, не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенції органів місцевого самоврядування європейських держав засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу [20].

Актуальним у ході реалізації децентралізації є проблема розвиненості та вдосконалення інститутів місцевої демократії, за допомогою яких відбудуться докорінні зміни в процесі управління бюджетною системою, що буде сприяти розвитку демократичних відносин як у цілому в країні, так і на місцевому рівні. Місцеві бюджети мають бути самостійними, фінансово незалежними, мати збалансований бюджет, а також на законодавчому рівні чітко визначені розмежування функцій і повноважень між державними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [21]. Спроможні територіальні громади є основою їх соціально-економічного розвитку та забезпечення громадян суспільними благами. Отже, в основі бюджетної децентралізації має бути покладена фінансова незалежність створених громад із чітким розподілом повноважень між усіма рівнями державної влади. Саме бюджетний федералізм вплине на бюджетну автономію місцевих бюджетів. Особливу увагу потрібно звернути на діяльність і відповідальність профільних міністерств за розвиток галузей [22].

Функціонування бюджетних установ залежить не тільки від розподілу повноважень між рівнями бюджетів, але й від обсягу бюджетного фінансування. Нині місцеві органи влади ще не мають фінансових можливостей для фінансування всієї соціальної сфери, тому ми вважаємо, що цей етап передачі має бути поступовим, із передачею фінансових ресурсів, а в подальшому за рахунок власних коштів місцевих бюджетів [23].

Отже, що ми отримуємо від аналізу базових підходів до децентралізації:

1. держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
2. децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, тобто, таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;
3. передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [24].

Принцип субсидіарності означає також і зобов'язання влади діяти по відношенню до громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно. З цього приводу однією з ключових проблем децентралізації є проблема міжбюджетних відносин. Стратегія вирішення цього питання також раціонально реалізується на підставі зазначеного принципу субсидіарності, хоча при цьому у багатьох країнах спостерігається тенденція концентрації значної частки коштів на центральному рівні. Це часто пов'язано з необхідністю збереження важелів державної влади для реалізації державних пріоритетів на місцевому рівні та з наявністю певного ризику децентралізації.

Деволюція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Метою деволюції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування.

Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена дивестицією (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією [25].

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напіваавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних угод, збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи або достроково розривати укладені договори.

РОЗДІЛ 2

Сучасний стан і тенденції децентралізації державного управління в Україні

2.1. Етапи децентралізації державного управління в Україні

Питання децентралізації державного управління були завжди актуальними як в науці так і на практиці, однак в Україні вони почали реалізовуватися тільки в 2014 році. Суть даної реформи полягає в перерозподілі повноважень та функцій між центральним керівництвом та регіональними органами влади. Оскільки не всі питання є чітко регламентованими, реформа є дуже актуальною та потребує подальшого дослідження. При всьому 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. Але для того, щоб ситуація в Україні покращилась, необхідно розуміти, що кожен громадянин має право на сучасну освіту та медицину, якісні та доступні адміністративні, соціальні та комунальні послуги, високоякісне асфальтне покриття на проїзних частинах, гарно освітлювальні вулиці та багато іншого. Завдяки цій реформі, люди можуть впливати на якість цих послуг, тільки тоді, коли відповідальні за їх надання будуть знаходитися в їх місті або селищі.

Найближчою владою для людей є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми – саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність. Для цього в Україні і відбувається реформа децентралізації – щоб передати повноваження та фінанси від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування, як я зазначала вище [26].

Отже, реформа децентралізації має два етапи (рис. 2.1):

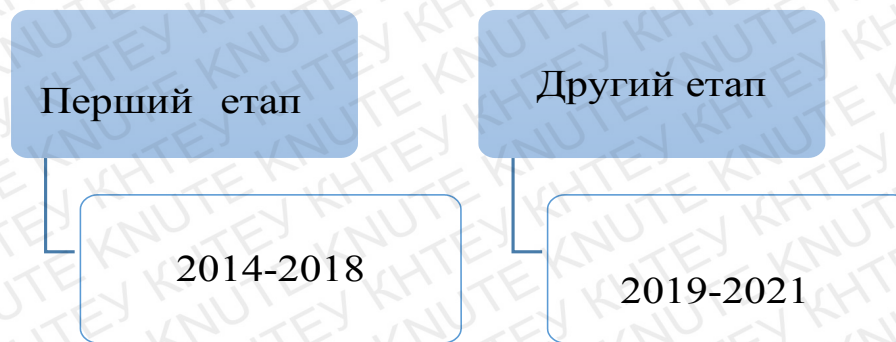


Рис. 2.1 Етапи децентралізації

У сфері місцевого самоврядування, державна політика України спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, а саме, передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики були закладені положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [27].

В 2014 році почало формуватися законодавче підґрунтя для докорінної системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, а у квітні цього ж року Уряд схвалив перший та основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [28]. Наступною стадією було затвердження Плану заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі, проте для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно в першу чергу сформувати пакет нового законодавства – а саме, внести відповідні зміни до Конституції України, що дасть реформі повноцінно та законодавчо існувати. Зміни до Конституції України, мали перш за все вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в

органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади [29].

Спільними прагненнями науковців, експертів та практиків проект змін до Конституції України був розроблений та переданий на публічне обговорення. Зміни, що були запропоновані визнали та підтримало суспільство та особливим досягненням було те, що його високо оцінила Венеційська Комісія [30].

Проте, через ряд політичних обставини, Верховній Раді не дали можливість прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації, тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції України.

За цей час вже був сформований і вже діяв основний пакет нового законодавства, що впроваджує першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році;
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 рр в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло більше 4000 колишніх місцевих рад, 9 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Також, Закон запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють 786 старост і майже 1,7 тисяч осіб виконують їхні обов'язки [31].

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність понад 1,5 млн гектарів земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

- Закон «Про співробітництво територіальних громад» - створив механізм щодо вирішення проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво – даним механізмом скористалися 975 громад [32].
- Закон «Про засади державної регіональної політики» Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів – з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 рр понад 10 тисяч проектів [33].
- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань, тощо.

Нова законодавча база досить суттєво підвищила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в Україні та створила гідні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад, міст, сіл, селищ, які об'єднують свої зусилля щодо вирішення нагальних проблем. Також, необхідно зазначити, що значно виправдала себе, нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і належність від

центрального бюджету. Успіх реформи на першому етапі, свідчить лише про те, що Україна обрала правильний шлях.

Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одні із найпріоритетніших завдань, що буде сприяти розвитку місцевого самоврядування та економічного розвитку країни в цілому. Передбачається, що 2019 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування. До кінця року очікується що більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже стануть спроможними, щоб отримати більше повноважень та зможуть належним чином використовувати ресурси та нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед державою та громадянами, це створить фундамент для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг та у інших секторах [34].

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Основними завданнями другого етапу децентралізації є:

- Затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів
- Передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності
- Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування
- Формування ефективної системи служби в ОМС та ОБВ

- Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності ОМС
- Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів
- Удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади [35].

Подальшим розвитком законодавчої бази має бути внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, що є необхідним для подальшого просування реформи та її завершення. Також, необхідно прийняти ряд важливих законів:

- Про засади адміністративно-територіального устрою України. Це надасть в рамках чинної Конституції України визначати засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій, а також 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 адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.
- Про внесення змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Це усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель [36].
- Про службу в органах місцевого самоврядування. Це забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в органах місцевого самоврядування, збільшить 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.

В результаті чергові місцеві вибори 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 участь у прийнятті рішень.

2.2 Оцінка реформи державного управління та місцевого самоврядування

Оцінка, яку дає соціум перебігу процесів реформування, політикам та інститутам, що ініціюють і впроваджують зміни, є важливим джерелом суспільно значущої інформації та індикатором рівня задоволеності населення тими чи іншими аспектами свого життя, рівня підтримки реформ.

В умовах демократичного суспільства в процесі впровадження широкомасштабних і глибинних реформ органам державної влади необхідно підтримувати діалог з громадськістю, брати до уваги оцінки громадської думки та реагувати на них. Найоптимальнішою стратегією вважається «стратегія взаємного пристосування», з однієї сторони, реформаторські дії, ініційовані владою, з іншої – потреб, інтересів та очікувань громадянського суспільства. В жодному разі неможливо досягти повного консенсусу між цими двома сторонами процесів упровадження соціальних змін. Але, як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, що вже пройшли етап радикальних перетворень суспільного ладу, успіх значною мірою залежить від уміння поєднати ці дві складові. Для країн пострадянського простору подібна тактика

реформування є незвичною, вона важко сприймається правлячими елітами, однак без неї країна буде приречена на постійне гальмування реформ, громадські конфлікти, зростання недовіри до ініціатив владних структур, і, врешті-решт, зазнає фіаско в процесах модернізації соціальних інститутів і відносин. Саме через вказану причину, врахування громадської та експертної думки виступаю на перший план у процесах розробки, аналізу, впровадження та моніторингу реформаторських зусиль органів влади.

Реформи державного управління в українському суспільстві нечасто сприймалися як надважливі. Час від часу, окремі аспекти перетворень у сфері державного управління виходили на перший план, користуючись високою увагою з боку громадянського суспільства. Такими актуальними свого часу ставали питання впровадження державних секретаріатів, люстрації, децентралізації, боротьба з корупцією та іншими. Проте, в цілому в українському соціумі не спостерігалось стійкого зацікавлення в питаннях якості надання державних послуг та управління різними сферами суспільного життя. Така тенденція свідчить про певну недооцінку громадськістю ролі цієї сфери публічного життя через відчуження громадян від сфери державного управління. Зазначена сфера діяльності вважається переважній більшості громадян, як та, що українці не впливають на прийняття важливих рішень у державі, а це перетворює в апатію та недовіру до влади, що і спостерігалось останніми роками, незважаючи на сплеск громадської активності на виборах Президента України у 2019 році, коли великий відсоток людей об'єдналися проти старої влади в надії нарешті змінити думку на те, що влада може бути чесною та зробить нарешті усі блага та обов'язки для громадян своєї держави.

У ставленні українців до процесів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування характерними є суперечливість оцінок, сподівань та побоювань, очікувань та сумнівів.

За результатами проведеного у 2015-2017 рр. Фондом демократичних ініціатив тематичного моніторингу громадської думки, переважна більшість українців не вірить в успішність реформ. (рис. 2.2) [37].



Рис. 2.2 Віра населення в успіх реформ: 2015, 2016, 2017 рр.

Варто зауважити, що оцінки науково-експертної спільноти є оптимістичнішими. Зокрема, за результатами експертного опитування, проведеного в Національній академії у квітні 2018 року, більшість науковців загалом вірить в успішність реформ, хоча й висловлює при цьому певні сумніви [38].

Рівень довіри до Президента Володимира Зеленського, Верховної Ради та Уряду України значно підвищився у 2019 році, порівнювати з 2014, 2015, 2016, 2017 рр. (рис. 2.3) [39,40].



Рис. 2.3 Рівень довіри населення України

В цілому органам державної влади на сьогоднішній день довіряють набагато більше ніж в попередні роки, завдяки чому є значна підтримка та лояльність з боку громадян, що позитивно позначається і на процесах і на результатах впровадження управлінських реформ.

Якщо оцінювати реформи за результатами внеску в реалізацію загальних цілей щодо створення оптимальної системи державного управління, здатної ефективно забезпечувати потреби громадян та реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики то найбільше визнання серед експертів отримали реформи децентралізації (22%), старт медичної реформи (19%), поява нових антикорупційних органів (15%), освітня реформа (14%). Дещо нижчими є оцінка реформ щодо впровадження електронної системи публічних закупівель (10%), електронного декларування доходів майна чиновників (8%), пенсійної реформи (7%) та реформи патрульної поліції (5%), євроінтеграції та безвізового режиму з ЄС та іншими [41].

Важливо звернути увагу на те, що оцінка якості роботи дуже тісно стикається з рівнем довіри до відповідних державних інституцій. Чим нижче довіра, тим гірше, на думку громадян, працює цей інститут. Довіра та оцінка якості роботи не просто взаємопов'язані показники – вони підсилюють один одного. Очевидно, що із цих двох показників ключову роль з погляду підвищення рівня легітимності державних інституцій відіграє якість їхньої діяльності. Вказаний показник є первинним, а довіра – вторинним. Без суттєвого поліпшення якості роботи державних та місцевих органів влади, ефективності та доступності публічних послуг сподіватися на зростання рівня довіри до них з боку громадян не доводиться, а отже, і не можна покращити їх сприйняття населенням. Ось чому реформи мають бути спрямовані саме на швидке покращання роботи державних інституцій, підвищення прозорості та доступності публічних послуг, упровадження та підвищення персональної відповідальності чиновників за їхню діяльність, більш уважне ставлення державного апарату до потреб громадян, його більшу відкритість та гуманність. Це може досить швидко привести і до позитивних змін у ставленні населення до органів державного управління та органів місцевого самоврядування, особливо до тих інституцій, які підтримують безпосередню комунікацію із громадянами та надають їм послуги [42].

Соціологічні опитування свідчать про те, що найбільшу зацікавленість у населення серед різноманітних аспектів державного управління викликають питання подолання корупції. В рамках загальнонаціонального опитування, яке з 23 жовтня по 5 листопада 2017 р. провів Фонд “Демократичні ініціативи” ім. І.Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, антикорупційна реформа була визначена пріоритетною для нашого суспільства 59,5% респондентів, що робить її найбільш популярною на фоні решти перетворень. Друге за пріоритетністю місце серед населення посідає реформа охорони здоров'я (44,3%) [43].

Динаміку в оцінках з боку громадськості щодо ступеня успішності процесу впровадження реформ у різних сферах життєдіяльності суспільства дають змогу відстежити результати кількох соціологічних досліджень, проведених Центром О. Разумкова протягом 2015–2017 рр. Оцінки громадянами деяких реформ та дій влади, які безпосередньо стосуються сфери державного управління та місцевого самоврядування, показують, що найбільш позитивно населення оцінює зусилля влади із реформування трьох сфер: системи національної безпеки та оборони, правоохоронної системи та децентралізації. В оцінках зусиль владних структур з покращання ситуації в цих сферах найкраща динаміка спостерігалася протягом 2015–2017 років [43]. Проте позитивна динаміка збереглася тільки щодо реформування системи місцевого самоврядування та децентралізації [44] (рис. 2.4).



Рис. 2.4 Оцінка перебігу реформ в Україні

Узагальнюючи вищевикладені результати останніх досліджень громадської, експертної, наукової думки, можна з упевненістю констатувати, що реформування державного управління і місцевого самоврядування має спиратися на економічні, соціальні, історичні, демографічні, історико-культурні

та етнічні особливості, результати наукової експертизи і громадського обговорення. Зазначимо, що процеси запуску реформ державного управління та місцевого самоврядування вимагають часу, і навіть за умови їх запровадження будь-якій країні потрібен певний період для їх засвоєння. Як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, «період звикання» до нової моделі може тривати 3–4 електоральних цикли. Тому в цей час принципово важливим є своєрідний суспільний договір, неформальний мораторій на зміну форм державного управління чи виборчої системи, оскільки їх зміна не дасть можливості отримати очікуваний результат.

2.3 Проблеми децентралізації державного управління в Україні та шляхи їх вирішення

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або децентралізація, передбачає створення умов для формування ефективної, відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України. Децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку РФ, яка вже анексувала Крим і захопила частину Донбасу; несформованості єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та кадрового голоду, що потребує об'єднання зусиль для успішності реформи всіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Децентралізація в Україні - це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу

субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування - спроможної територіальної громади.

Напрямок і логіка реформи місцевого самоврядування були визначені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Урядом 1 квітня 2014 року. З часу затвердження Концепції сформовано базову правову рамку для проведення реформи, яка включає такі основні напрямки: адміністративно-територіальна реформа, фінансова децентралізація, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, реформа державної регіональної політики.

За час реформи в Україні сформовано 705 спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких проведені перші місцеві вибори. Таким чином, зараз у «децентралізованій Україні» - у містах обласного значення та ОТГ - проживає понад 67% усього населення, вона охоплює близько 34% території нашої держави. Сьогодні перед Україною стоїть важливе завдання, яке має бути виконане до чергових місцевих виборів – завершити перший етап реформи, створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та районному рівнях [46].

Не можуть паралельно існувати модернова «децентралізована» та стара архаїчна система України. Уся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та відповідальність перед громадою і державою.

Шляхи вирішення проблем децентралізації державного управління в Україні можна поділити на 5 етапів:

Етап перший – сформувати оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою: - завершення і затвердження перспективних планів формування територій громад усіх областей України; удосконалення механізмів щодо визнання об'єднаних територіальних громад спроможними за рішенням Кабінету Міністрів України задля недопущення утворення ОТГ, неспроможних

повноцінно виконувати визначені законом повноваження; визначення засад формування адміністративно-територіального устрою, умови та порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх реорганізації через ухвалення окремого Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; завершити формування адміністративно-територіального устрою шляхом ухвалення законів про затвердження адміністративно-територіального устрою кожної області на основі перспективного плану та утворення громад [47].

Етап другий – зробити спроможне місцеве самоврядування, яке здатне здійснювати власні та делеговані повноваження: розширити базу оподаткування та можливості регулювання ставок місцевих податків і зборів, зокрема податку, пов'язаного з нерухомістю. Перейти до аналогічної формули податку на нерухомість для фізичних осіб, як для юридичних осіб; не визначати розмір площі, що не оподатковується; законодавчо обмежити діапазон для встановлення податку, щоб не допустити його надмірності; унормувати дохідну частину місцевих бюджетів відповідно до покладених на них видаткових повноважень; вирішити питання поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад на всю територію ОТГ; надати право об'єднаним територіальним громадам затверджувати планування території ОТГ та управляти земельними ресурсами в межах їхньої юрисдикції відповідно до затвердженої планувальної документації; надати право органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за використанням земельних ресурсів відповідно до затвердженої містобудівної документації; підвищити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів через запровадження програмно-цільового методу складання та використання місцевих бюджетів. Запровадити процедури прозорого складання місцевих бюджетів за участі громадськості та звітування про виконання бюджету, електронні процедури для допорогових закупівель тощо; удосконалити механізм визначення обсягів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних

територіальних громад та гарантування державою розміру фінансової допомоги [48][49][50][51].

Етап третій – громади беруть участь у вирішенні питань місцевого значення: запровадити ефективні механізми участі громадян у виробленні органами місцевого самоврядування рішень: місцеві ініціативи, електронні петиції, громадські слухання, загальні збори громадян, громадські експертизи, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадські бюджети участі; забезпечити право територіальних громад на місцевий референдум та визначити коло питань, які можуть розглядатися на місцевому референдумі; удосконалити процедуру створення органів самоорганізації населення, визначити чіткий порядок надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, окрім тих, що мають владний характер, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень [52].

Етап четвертий – фінансування регіональної політики забезпечує розвиток та підвищує конкурентноспроможність громад і регіонів: збільшити розмір Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% Державного бюджету, передбачивши при цьому спрямування 1/3 фонду на реалізацію загальнодержавних пріоритетів у регіонах; удосконалити механізм розподілу коштів ДФРР, частину з яких спрямувати на фінансування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в регіонах на період до 2020 року; запровадити прозорий процес відбору проектів органів місцевого самоврядування на фінансування з ДФРР; забезпечити моніторинг використання коштів ДФРР, контроль за відповідністю їх призначення встановленим індикаторам ефективності, систему звітності; забезпечити середньострокове бюджетування проектів регіонального розвитку; удосконалити процедуру підготовки проектів у межах ДФРР шляхом визначення планованих обсягів коштів для регіонів на наступний рік у січні поточного року [53][54][55].

Етап п'ятий – державний контроль законної діяльності органів місцевого самоврядування: упорядкувати систему державного нагляду і контролю за

діяльністю органів місцевого самоврядування через ухвалення окремого закону [56][57].

РОЗДІЛ 3

Удосконалення процесу децентралізації державного управління в Україні

3.1 Напрями подальшого реформування системи державного управління в Україні

Новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який відбуватиметься протягом 2019-2021 рр., спиратиметься на стрімкі кардинальні зміни нормативно-правового поля щодо взаємопов'язаних трансформацій адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління. Він включатиме внесення змін до Конституції щодо посилення спроможності органів самоврядування районного та обласного рівня та кристалізацію повноважень виконавчих органів державної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Відповідно, під час об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації необхідно не лише забезпечити підвищення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані державою повноваження на належному рівні, але й регламентувати розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади.

Для успішного досягнення цілей реформи децентралізації необхідно зберегти баланс між завданням завершити об'єднання громад до весни 2020 р., з одного боку, та метою формування громад, спроможних до розвитку та надання якісних та доступних послуг. Децентралізаційний процес у частині об'єднання територіальних громад досяг незворотності. Консолідуючим чинником в об'єднанні громад є усвідомлення неможливості досягнення вищої якості життя без інституційних змін середовища існування, а успішності і довірі до реформи

додає те, що вона проводиться за безпосередньою участю громадян і за їх волевиявленням. Об'єднання територіальних громад додає до зміцнення державності у сенсі створення у регіонах точок, що стануть осередками суспільних змін та позитивних економічних перетворень, які поступово призводять до покращення якості життя громадян.

Наявність ознак спротиву на першому етапі реформи засвідчила потребу оптимізації механізму втілення в життя нового етапу децентралізації влади. Необхідно оперативно представити змістовне наповнення актуального порядку денної реформи максимально широкому колу зацікавлених сторін, насамперед обласним та районним державним адміністраціям, органам самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів, а також народним депутатам. Гнучке та стрімке реагування держави на виклики, що постають перед реформою на новому етапі, а також об'єднання зусиль із громадськістю для оперативного вирішення актуальних проблем, що дозволять знизити ризик відтермінування впровадження нового етапу реформи. Оптимізація інструментів упровадження реформи дозволить досягти мети зміцнення спроможності місцевого самоврядування та держави забезпечувати достойну якість життя громадян, зміцнення державності та підвищення громадської участі у вирішенні суспільних справ у законний спосіб. Реалії сучасного життя, зокрема – новітні економічні процеси, змушують змінити підходи до розуміння спроможності територіальних громад, яка насамперед має полягати у здатності оптимальним чином задіяти мотивацію до фокусування на ендогенних активах та повнішого продуктивного залучення локального потенціалу громад. Це, у свою чергу, потребує відповідного інституційного інструментарію, який забезпечує безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території й базується на утвердженні належної територіальної ідентичності членів громади. Бізнес та економічно активна частина територіальної спільноти загалом мають стати пріоритетними

цільовими групами реформи децентралізації, а громади – оволодіти засобами розширення власної спроможності до створення умов, сприятливих для розвитку. Специфічний стан постконфліктної території Донецької і Луганської областей зумовлює приділення прискіпливої уваги розробці механізмів та інструментів децентралізації для цих територій з урахуванням важливих аспектів: близькості до зони бойових дій, відповідності потенційних об'єднаних громад критеріям спроможності, реальної управлінської спроможності майбутніх громад.

Тому доцільно вести мову про розробку певних специфічних моделей планування об'єднання громад. Таким чином, перший етап реформи децентралізації створив передумови для розширення переліку системних реформ, до реалізації яких може бути безпосередньо долучена місцева влада. Це підвищує запит на поглиблення секторальної децентралізації, яка триватиме й після завершення поточного етапу реформи, розрахованого на 2019-2021 рр. Подальша децентралізація управлінських повноважень у різних секторах очікувано передбачатиме підвищення ефективності реалізації відповідних публічних політик шляхом посилення спроможності органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за надання послуг та інвестування у місцевий розвиток. У такому контексті ключовим викликом на шляху подальшого провадження секторальної децентралізації у пріоритетних сферах стає спроможність органів місцевого самоврядування належним чином здійснювати делеговані та власні повноваження. З огляду на наявний прогрес секторальних реформ на поточному етапі децентралізації влади, першочерговими у цьому контексті слід вважати соціальну, культурну та енергетичну сфери.

Отже, виходячи із вищезазначеного, удосконалення процесу децентралізації можна визначити такі напрями подальшого реформування системи державного управління в Україні:

1. Забезпечити узгодженість практичних процесів реалізації реформи децентралізації з її стратегічними цілями та пріоритетами, для чого, зокрема:

- на рівні загальнонаціональних стратегічних документів, чітко визначити набір взаємоузгоджених цілей і завдань децентралізації в частинах об'єднання громад, децентралізації повноважень та проведення секторальних реформ з цілями регіонального та загальнонаціонального розвитку;

- внести до чинних секторальних стратегічних документів зміни, які визначатимуть секторальні напрями розвитку, комплементарні щодо цілей зміцнення спроможності громад.

2. У невідкладному режимі здійснити нормативно-правове забезпечення для збалансованого проведення реформи децентралізації та подолання неузгодженостей, які наразі призводять до деформацій у цій сфері:

- відновити роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, яким має бути сформована конституційна основа для створення та подальшого функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою України;

- прийняти Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

- прийняти необхідні закони щодо створення, ліквідації та зміни меж районів окремих областей України з одночасним внесенням змін до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори»;

- розробити та забезпечити прийняття законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» з метою удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва

жителів населених пунктів – у радах ОТГ, а територіальних громад – у районних та обласних радах;

- внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язковості прийняття статутів територіальних громад, у яких передбачити процедури забезпечення належного представництва, захисту прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ, встановлення цими статутами єдиного для усіх «базового» набору правових механізмів місцевої демократії [59][60][61][62][63][64].

3. Прискорити перерозподіл та унормування повноважень органів управління адміністративно-територіальних одиниць в процесі адміністративно-територіальної реформи, з недопущенням конфліктів повноважень:

- завершити підготовку перспективних планів спроможних громад усіх областей зі 100% покриття територій у чіткій відповідності до критеріїв методики формування спроможних територіальних громад, що покликана забезпечити спроможність до розвитку та забезпечення мешканців якісними та доступними публічними послугами, при цьому слід враховувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ та критерій щодо чисельності населення ОТГ;

- унормувати питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно охоплена створеними ОТГ, а також правових підстав та механізму припинення повноважень районних рад в тих районах, територія яких повністю охоплена ОТГ;

- створити правові механізми розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома ОТГ, утвореними в межах одного району. (зокрема шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [65].

4. Послідовно розширювати перелік інструментів зміцнення власної спроможності та сприяння економічному розвитку, які належать до компетенції територіальних громад:

- посилити податкоспроможність громад шляхом зміни в системі оподаткування;
- сформувати нормативно-правову базу для проведення інвентаризації земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які розташовані на території громад, з наданням можливості контролю за фактичними обґрунтованими межами землевідведення, дотриманням цільового призначення останнього, а також процедури повернення ділянок у комунальну власність;
- поширювати інформацію щодо перспективних сфер для інвестування та розвитку бізнесу у громадах, ринків збуту для продукції місцевих підприємств на ринках інших регіонів;
- надання нормативно-правової та методичної підтримки розвитку місцевої кооперації, зокрема – у сфері агровиробництва, агрологістики та переробки сільгосппродукції, споживчої кооперації;
- внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою пом'якшення формальних умов для здійснення партнерства та розширення кола учасників партнерських відносин [66][67][68].

5. Зміцнювати управлінську спроможність ОТГ та впроваджувати інклюзивні механізми управління:

- розробити та затвердити на рівні офіційних розпоряджень Кабінету Міністрів України методичні рекомендації щодо організації надання публічних послуг в ОТГ, що передбачають забезпечення територіальної доступності кожної з публічних послуг для мешканців ОТГ шляхом розміщення відповідних об'єктів соціальної інфраструктури як у адміністративному центрі, так і у інших населених пунктах відповідної ОТГ;

- забезпечити дієвий державний нагляд за відповідністю законодавству рішень органів місцевого самоврядування;
- розробити та впровадити методологію та критерії здійснення регулярних звітів органів місцевого самоврядування із чітким визначенням відповідальності посадовців, показників результативності тощо;
- забезпечити відкритий доступ до інформації щодо земельних ділянок, що належать ОТГ, з метою недопущення фактів зловживання земельним фондом, створення інформаційної бази для модернізації земельних відносин, підвищення якості управління земельними ресурсами, інформацією про земельні відносини між органами державної влади, удосконалення ринку оренди землі;
- здійснювати постійний моніторинг тендерів та закупівель громадами з метою проведення прозорих торгів для ефективного витрачання бюджетних коштів, запобігання локальній монополізації;
- розробити методичні рекомендації щодо здійснення громадського аудиту діяльності ОТГ, зокрема – у сферах надання публічних послуг, використання місцевого бюджету тощо;
- унормувати обов'язковий вміст офіційного сайту територіальної громади як необхідного інструменту в комунікації з мешканцями, оприлюднення рішень та підготовки проектів.

6. Налагодити належне кваліфікаційно-кадрове забезпечення ефективного управління громадами:

- організувати обмін виробничим та організаційним досвідом децентралізації в ОТГ з іншими громадами, регіонами та на міжнародному рівні;
- здійснювати друк навчальних матеріалів, які б містили детальні інструкції з питань децентралізації та постійно оновлювались згідно змін законодавства;
- впровадження спецкурсів з організації управління громадами в умовах децентралізації для студентів ВНЗ.

7. З метою упорядкування системи надання медичної допомоги у сільській місцевості у контексті секторальних реформ та реформи децентралізації вжити низку заходів:

- розробити уніфіковану документацію щодо проектів сільських амбулаторій з урахуванням потреб оптимізації витрат на будівництво та експлуатацію цих об'єктів;
- запровадити для сільської місцевості фінансування охорони здоров'я не за декларуванням, а за кількістю населення;
- провести належний аналіз проблем захворюваності у розрізі регіонів для розрахунку кошторису бюджету на одного пацієнта з валідацією по віку та типових захворювань для даного регіону;
- упровадити жорсткий контроль за якістю та кваліфікацією роботи медичних працівників у сільській місцевості, медичного забезпечення, санітарного стану маніпуляційних та малих операційних приміщень.

8. З метою упередження негативних проявів рецентралізації місцевої влади та формування з об'єднаних територіальних громад анклавів доцільно:

- знаходити інструменти для забезпечення кооперації територіальних громад на основі формування інструментів партнерства «місто-село»;
- вирішити питання статистичних спостережень за діяльністю громад, покращення якості, сприйнятливості та можливостей використання муніципальної статистики.

9. Забезпечити вирішення специфічних проблем та реагування на специфічні виклики для децентралізації влади у Донецькій та Луганській областях:

- врегулювати питання статусу органів місцевого самоврядування в умовах дії військово-цивільних адміністрацій;
- передбачити особливу процедуру формування перспективних планів добровільного утворення об'єднаних територіальних громад на прифронтових територіях (в умовах дії ВЦА), яка передбачатиме залучення громадськості.

Процедура має включати такі етапи:

- надання права ініціювати процес об'єднання територіальних громад громадським радам (за їх наявності) при військово-цивільних адміністраціях у населених пунктах;
- в умовах відсутності легітимного місцевого самоврядування ухвалення рішень про утворення об'єднаних територіальних громад на громадських слуханнях; - затвердження рішень про утворення ОТГ обласними військово-цивільними адміністраціями за погодженням із громадськими радами при них;
- формування нової структури ВЦА у населених пунктах з урахуванням об'єднаних територіальних громад;
- відтермінувати у перехідних положеннях введення в дію змін до Конституції України, які передбачають реформу територіальної організації влади - зокрема, норми про ліквідацію місцевих державних адміністрацій, утворення виконавчих органів обласних і районних рад, а також префектур на території Донецької та Луганської областей мають набути чинності залежно від врегулювання конфлікту: мінімум – за умови завершення його збройної фази, максимум – після відновлення контролю України над окупованими районами;
- ініціювати розробку програми соціально-економічного відновлення постконфліктних територій та їх реінтеграції до економіки України, яка має включати заходи щодо відновлення пошкодженої інфраструктури – доріг, залізничної інфраструктури, електро- та водомереж, сприяти відновленню транспортного сполучення (реалізація інфраструктурних проєктів, реконструкція мостів та доріг);
- забезпечувати участь місцевих підприємців у відбудові з метою підвищення рівня їх зацікавленості у процесі відбудови та використанні внутрішніх фондів при відбудові;
- розробити довгострокову стратегію взаємодії регіонів України на основі визначення нових можливості для міжрегіональної взаємодії Донецької і

Луганської областей з іншими регіонами; укласти договори про міжрегіональне співробітництво з регіонами України з метою підвищення рівня інтегрованості економіки Донецької та Луганської областей до господарства всієї країни.

Реалізація зазначених рекомендацій дозволить надати адекватну та вичерпну відповідь на виклики консолідації місцевого самоврядування базового рівня, державного управління на субрегіональному рівні, а також дозволить віднайти ефективний інструментарій успішного продовження децентралізаційної реформи задля досягнення оголошеної цілі перетворень – підвищення економічної та управлінської спроможності громад і забезпечення зростання якості життя громадян.

3. 2 Формування моделі державного управління в Україні з урахуванням світового досвіду

Для того, щоб дослідити економічні наслідки децентралізації, як комплексного процесу, її слід, перш за все, виміряти.

Рівень децентралізації доцільно досліджувати на двох основних рівнях:

- а) на макрорівні передбачає дослідження тенденцій розвитку процесів децентралізації на загально-державному рівні;
- б) на субнаціональному (регіональному) рівні передбачає дослідження наслідків фіскальної децентралізації на нижчих рівнях управління, збалансованості доходів та витрат територіальних одиниць.

На основі узагальнення наукових джерел слід виокремити декілька підходів до аналізу процесів фіскальної децентралізації на макрорівні (табл. 3.1) [69][70][71][72][73].

Таблиця 3.1

Методичні підходи щодо аналізу процесів децентралізації

Підходи	Переваги	Недоліки
Перший підхід передбачає використання широкого переліку деталізованих показників, які характеризують процес децентралізації.	Забезпечує проведення комплексного моніторингу ефективності державного управління на всіх рівнях	Є досить громіздким та потребує великого обсягу детальної інформації.
Другий підхід базується на використанні обмеженої кількості узагальнених показників (ключових індикаторів) або інтегральних показників.	Дозволяє провести узагальнений аналіз результатів децентралізації	Не дозволяє провести деталізований аналіз багатогранності процесів
Третій підхід передбачає дослідження причинно-наслідкових зв'язків впливу процесів фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток країни.	Забезпечує розуміння закономірностей впливу державної політики на розвиток економіки	Економічний розвиток є складним процесом і залежить не лише від рівня державних витрат.

Перший підхід передбачає використання широкого переліку деталізованих показників, які характеризують процес децентралізації. Використовується для аналізу процесів децентралізації окремими країнами. Перелік показників наведено в додатку (Додаток А).

Деталізований аналіз дозволяє визначити всі тонкощі функціонування системи бюджетного федералізму в країні.

Другий підхід базується на використанні обмеженої кількості узагальнених показників (ключових індикаторів) або інтегральних показників.

Міжнародними аналітичними інститутами для проведення порівняльного аналізу фіскальної децентралізації у розрізі країн використовують такі показники, як частка витрат місцевих та регіональних бюджетів у загальній величині державних витрат, частка витрат місцевих та регіональних бюджетів у величині ВВП країни.

В емпіричних дослідженнях використовується інтегральний показник – індекс фіскальної децентралізації, який дозволяє визначити узагальнений рівень перерозподілу державних фінансів у країні шляхом врахування двох складових індикаторів:

Показника фіскальної автономії – розраховується як відношення суми доходів субнаціональних урядів до суми витрат субнаціональних урядів [74].

Показник фіскальної значимості субнаціональних урядів – розраховується як відношення витрат субнаціональних урядів до загальної величини державних витрат в країні на всіх рівнях.

Індекс фіскальної децентралізації розраховується як середньо геометричне значення показника фіскальної автономії та показника фіскальної значимості субнаціональних урядів.

Розрахунок інтегрального показника в узагальненому вигляді дасть можливість провести порівняльний аналіз децентралізації у різних країнах.

В дослідження українських вчених, використовуються показники фінансової децентралізації за доходами та витратами, на підставі розрахунку яких розраховують узагальнюючий показник фінансової децентралізації. Показник фінансової децентралізації за доходами розраховується як відношення доходів місцевих бюджетів до доходів зведеного бюджету.

Показник фінансової децентралізації за витратами розраховують як відношення витрат місцевих бюджетів до видатків зведеного бюджету.

Для розрахунку узагальнюючого показника фінансової децентралізації використовують наступну формулу.

Третій підхід базується на розумінні причинно-наслідкових зв'язків впливу процесів фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток країни. Відповідно ефективність процесів фіскальної децентралізації досліджують за показниками, які відображають соціальний розвиток – зростання реальних доходів з розрахунку на душу населення, зростання реального ВВП з розрахунку на душу населення, зростання зайнятості, ріст населення, величина державних витрат. Такий підхід використовується, наприклад, в США [75].

Представлені показники дають можливість провести комплексний аналіз процесів децентралізації задля визначення рівнів їх впливу на економічний розвиток регіону, країни. Дослідження впливу процесів фіскальної децентралізації на економічний розвиток країни та регіонів, які стають важливим напрямом розвитку системи управління державними фінансами, в тому числі в Україні, доцільно провести у розрізі таких етапів:

- 1 етап – дослідження ролі та масштабів державних витрат в економіці;
- 2 етап – аналіз динаміки величини та структури доходів і видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів в Україні;
- 3 етап – оцінювання перспектив збільшення доходів бюджетів країни, регіонів в умовах децентралізації.

Реалізація завдань сталого розвитку вимагає мобілізації та спрямування на точки зростання всіх наявних ресурсів в країні, в тому числі, державних ресурсів.

Поштовх для розвитку економіки може забезпечити або приватний сектор, або держава. Створення умов для активізації розвитку приватного сектора можливе, перш за все, через зниження оподаткування, що в умовах України зумовить суттєве зниження податкових надходжень до бюджету і не сприймається

державними органами як нагальне завдання. Інший підхід – це збільшення державних витрат, однак обмеженням такого сценарію є досягнутий рівень економічного розвитку країни та величина доходів та потенціал їх збільшення в Україні.

На першому етапі проведемо аналіз динаміки та структури державних витрат у різних країнах (Додаток Б).

Беручи до уваги відносний показник державних витрат (частку державних витрат у ВВП) провідні країни світу можна поділити на чотири категорії:

- а) величина державних витрат складає 30- 35% ВВП (Південна Корея, Україна, Австралія);
- б) величина державних витрат складає 36-43% ВВП (США, Канада, Японія);
- в) величина державних витрат складає 43-47% ВВП (Німеччина, Чехія, Великобританія, Польща);
- г) величина державних витрат складає 48-53% ВВП (Угорщина, Данія, Франція, Швеція).

За абсолютними показниками (державні витрати з розрахунку на душу населення), відмінності між країнами є ще більш суттєвими та наочними. Так, в 2016 році 21-22 тис дол. США складали державні витрати з розрахунку на душу населення в США, Канаді, Германії. Значно нижчий рівень витрат мали Японія – 14 тис дол. США, Південна Корея – 8,9 тис дол. США, Польща – 6,2 тис.дол. США. Рівень абсолютних державних витрат в Україні ледве перевищив 1 тис. дол. США. Такий ресурс не може стати суттєвим фінансовим важелем економічного зростання, яким би не був механізм його перерозподілу.

Загалом, наведені дані підтверджують дискусійний характер питання визначення оптимального відсотку перерозподілу ВВП через державний бюджет і на практичному рівні. Вищі показники економічної динаміки показують країни, які мають низьку частку державних витрат у ВВП, а з

досягненням певного рівня розвитку зростає і величина ВВП, що перерозподіляється через бюджет. Так, у країнах Південно-Східної Азії (Японія, Корея, Тайвань, Сінгапур, Китай) державні витрати на початку реформування не перевищували 12–15 % ВВП. А у розвинених країнах має місце зростання державної частки в економіці. Пояснюється це прискореним зростанням суспільних витрат в умовах ускладнення економічного середовища та, відповідно, збільшенням частки державних послуг.

Важливими індикаторами рівня фіскальної децентралізації є субнаціональні державні витрати, які для забезпечення порівняння розраховують у вигляді відсотка від величини ВВП та від величини загальних державних витрат. Найвищий рівень субнаціональних державних витрат у процентному відношенні до ВВП, так і у відсотках від загального обсягу державних витрат мають Бельгія, Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Іспанія, Швеція, Швейцарія. Ці країни мають найвищий рівень децентралізації. Наприклад, в Канаді – 32,7% і 74,3% відповідно, Іспанія – 23,9% і 50,7%, в Швеції – 25,7 і 49,3% відповідно.

Місцеві органи влади та органи влади на рівні штатів є невід’ємним атрибутом управління в багатьох країнах протягом двох століть. Особливості розподілу загальних витрат державного управління між центральними, державними (регіональними) та місцевим рівнях в країнах з високими значеннями обох досліджуваних показників представлені на рисунку (рис. 3.1).

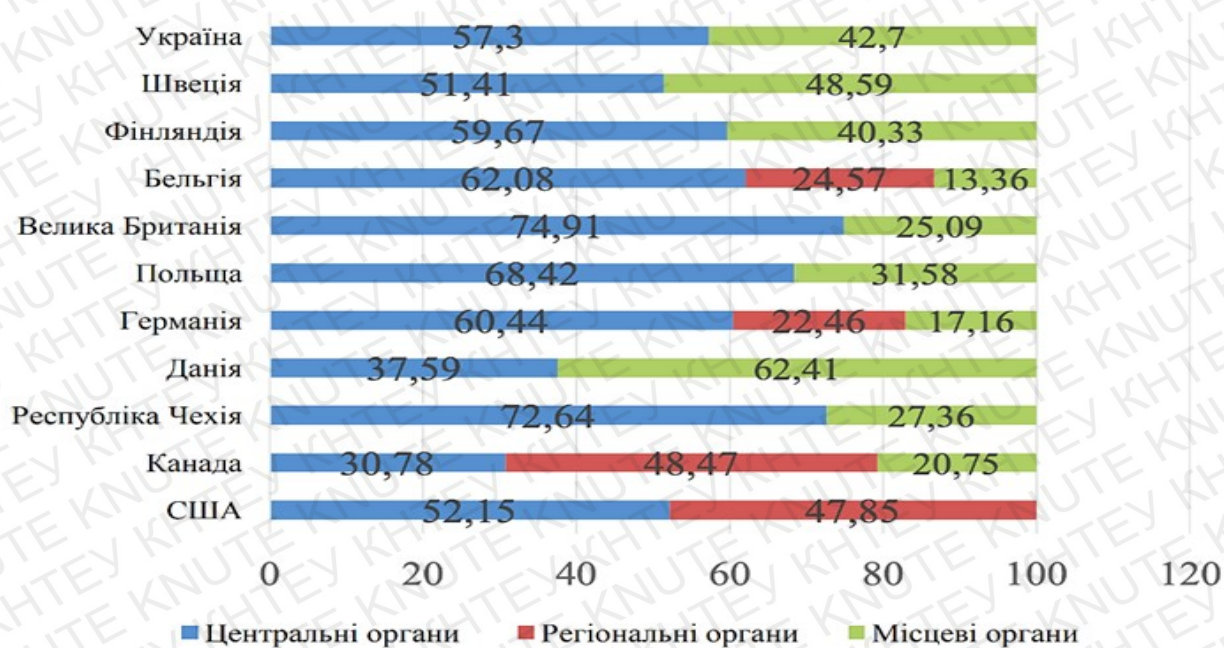


Рис. 3.1 Розподіл загальних витрат

Співвідношення загальнодержавних та регіональних витрат, яке є в Україні, не в повній мірі відображає реальну ситуацію щодо формування доходів, оскільки витрати місцевих бюджетів містять, в тому числі, і трансфери з державного бюджету. Якщо ж не враховувати здійснені державою трансфери до місцевих бюджетів, то структура складала б 82,3% на 17,7%, а вже таке співвідношення свідчить про необхідність проведення реальної децентралізації державних фінансів.

В межах другого етапу проведемо дослідження динаміки величини та структури доходів і видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів задля визначення впливу реформ з децентралізації на бюджетну політику України. Дані Державного, зведеного та місцевих бюджетів України за 2012- 2016 роки наведено додатку Е (Додаток В).

Представлені показники дозволяють ідентифікувати такі основні тенденції показників бюджетної політики України в останні роки:

- нестійкою є динаміка доходів Зведеного бюджету, але навіть короткого періоду часу достатньо, щоб зауважити їх збільшення в 2015 та 2016 роках, а збільшення доходів забезпечило і зростання видатків;

- ознак системної набула проблема дефіциту Зведеного бюджету, який зменшився в останні роки, однак все ж склав 2,3% ВВП у 2016 році;
- структурні характеристики бюджету не зазнали суттєвих змін, що підтверджує співвідношення Державного та місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті.

Узагальнення моделей децентралізації слід констатувати таку основну невідповідність українського варіанту зарубіжним – частка ВВП, яка перерозподіляється через Зведений бюджет складає 35% на фоні 42-44% у Польщі, Канаді, Німеччині. Що стосується розподілу державних ресурсів між центральним та місцевими бюджетами, то співвідношення відповідає практиці інших країн.

Основною метою децентралізації було підвищення рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів та передача частини повноважень на цей рівень. Однак на даному етапі децентралізації це відбулось за рахунок перезакріплення податків, а не за рахунок підвищення ділової активності у регіонах. Величина трансфертів до місцевих бюджетів з Державного бюджету продовжує зростати, хоча і нестійкими темпами. Таким чином, реформи з децентралізації на даному етапі не забезпечили підвищення рівня самофінансування місцевих бюджетів.

В Україні відбулася економічна децентралізація без реальної фінансової децентралізації, котра лише розпочинається. Україна відноситься до групи країн з трансформаційною економікою, тому економічна децентралізація не забезпечила формування реальної ринкової системи.

Українською проблемою до реформи було те, що основні функції, повноваження по управлінню освіти, охорони здоров'я, інших соціальних послуг централізувалися на рівні обласних, районних адміністрацій, що не давало ефективно регулювати процес у цих напрямках. Концепція реформи зараз чітко консервує наявні проблеми управління на місцях: надмірна

подрібненість територіальних громад призводить до неспроможності виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування; відсутність у більшості територіальних громад сприятливого бізнес-середовища, необхідного для всебічного розвитку людини; зношеність інфраструктури та мереж; низький професійний рівень посадових осіб місцевого самоврядування внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [76].

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, реформа децентралізації передбачає конкретні шляхи щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне наповнення. Досягненнями реформи децентралізації є поліпшення структури управління, зменшення рівня політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо).

Основні проблемами реформи місцевого самоврядування в Україні є:

- значні регіональні диспропорції та депресивність окремих територіальних громад і регіонів;
- недосконалість правового регулювання питань статусу територіальних громад та повноважень місцевих влад, неврегульованість функціонування місцевого самоврядування;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до суспільних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у злагодженій роботі з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення колективних цілей розвитку громади;

- недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- низька якість життя громадян;

- пасивність членів громади, недовіра і нерозуміння, небажанням приймати зміни, побоюваннями щодо скорочення соціальної інфраструктури;

- неефективне управління власністю територіальних громад та система надання послуг населенню (погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок фінансової неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати свої і делеговані повноваження) ;

- недостатній професійний рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та висока плинність кадрів.

- високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використанн ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги [77].

Отже, головною метою проведення реформи місцевого самоврядування має бути:

- створення законодавчого та фінансового забезпечення умов для розвитку територіальних громад як життєздатних, конкурентоспроможних, політичних та соціально – економічних систем;

- чітко визначений рівень державної підтримки, що забезпечить його економічне і соціальне функціонування.

Але існують і ризики, пов'язані з низьким рівнем кваліфікації управлінського персоналу в об'єднаних громадах, що може дискредитувати реформу – це мінімізується різними формами підвищення кваліфікації, проведеннями навчань та семінарів, співробітництва громад, залученням додаткових коштів, розвитком проектів за участю міжнародних організацій, ризик невиконання соціальних зобов'язань новоствореними органами самоврядування спростовується за допомогою активізації громади, розвитку демократії участі, соціальних угод, збільшення розриву між бідними і багатими – можна усунути за допомогою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, розробки проектів, залучення додаткових державних і донорських ресурсів для розвитку потенціалу громади [78].

Узагальнивши матеріал дипломної роботи визначаю, що об'єднання місцевих громад в функціональні регіони дозволить:

- зберегти та відновити територію єдиної України;
- вирішити питання адміністративно-територіальної структури державного управління та місцевого самоврядування із перерозподілом відповідальності та бюджетами між центром, регіонами та місцевими громадами відповідно до принципів, законів та практики Європейського Союзу;
- розвивати економіку в межах функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно – ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, визначеними природно-кліматичними чинниками та традиціями, розвитку промисловості та сфери обслуговування;
- зменшити соціальну напругу;
- зберегти та примножити природне та культурне середовище, відтворювати, розвивати людський та природний потенціал України [79].

Узагальнивши європейський та світовий досвід стало очевидно, що реальні місцеві проблеми можуть результативно вирішуватися виключно на місцевому рівні. Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати [80].

Отже, основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є:

- розділення повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- втілення ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- реалізація плану розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та життєзабезпечення [81].

Таким чином, необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування), розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, закріпити успіхи формування спроможних громад [82].

Зараз в Україні вже створено 876 спроможних громад, місцеві бюджети зросли майже на 234 млрд. грн. У власність територіальних громад передано 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення.

Новий етап передбачає формування 100 спроможних районів і 1600-1800 спроможних громад, закріплення фінансової спроможності та самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи організаційного управління, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій.

Обравши шлях децентралізації, створення об'єднаних територіальних громад, забезпечивши їх власними фінансовими ресурсами, держава стимулює залучення широких мас населення в управління своїм життям, соціально-економічним розвитком свого села, міста, району та країни в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий Тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – 5-те вид. – К.; Ірпінь: Перун, 2005.
2. Децентралізація // Короткий словник політологічних термінів. URL : politics.ellib.org.ua.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [ред. кол.: Ю.С. Шемчушенко та ін.] – К.: «Укр. енцикл.» – Т. 2: Д-Й. – 1999. – 744 с.

4. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади. [Електронний ресурс] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>
5. Faguet J.-P. Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. – 1997. – P. 5.
6. Фінанси : підручник / О.Р. Романенко та ін. Київ : КНЕУ. 2003. 312 с.
7. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с.
8. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. <http://www.csi.org.ua/pro-konferentsiyu-vid-utvorenniya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannya-vrazhennya-iz-zaly/>
9. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М.: Прогресс, 1973. – 512с
10. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures / C.M. Tiebout // Journal of political Economy. — 1956. — Vol. 64. — P. 416–424.
11. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance... — P. 255.
12. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.
13. Slater, R. (1989), Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development 9, no.2, (April-May), pp. 147–157.

14. World Bank, (2001), Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, pp. 3–11.
15. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р.В. Сметанін // дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04 / Р.В. Сметанін. – Д.: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. – 177 с.
16. World Bank, (2001), Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, pp. 3–11.
17. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р.В. Сметанін // дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04 / Р.В. Сметанін. – Д.: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. – 177 с.
18. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
19. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
20. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
21. https://minjust.gov.ua/m/str_11355
22. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
23. Matsedons'ka, N.V. and Klividenko, L.M. (2017) “Decentralization in Ukraine and ways of its implementation in modern conditions”, *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 8, pp. 613–618.

24. Matsedons'ka, N.V. and Klividenko, L.M. (2017) "Decentralization in Ukraine and ways of its implementation in modern conditions", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 8, pp. 613–618.
25. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р.В. Сметанін // дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04 / Р.В. Сметанін. – Д.: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. – 177 с.
26. ПОСІБНИК З ІНФОРМУВАННЯ ТА ЗАЛУЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ДО РОБОТИ ЦНАП Збірник інструментів та рекомендацій на усіх етапах створення та роботи ЦНАП – 2019. - 68
27. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97
28. КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 1 квітня 2014 р. №333-р Київ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
29. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141)
30. Європейська комісія «Демократія через право» // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 2 : Д — Й. — 744 с. — ISBN 966-7492-00-8.
31. ЗАКОН УКРАЇНИ Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91)
32. ЗАКОН УКРАЇНИ Про співробітництво територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167)
33. ЗАКОН УКРАЇНИ Про засади державної регіональної політики (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90)

34. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади.
[Електронний ресурс] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>
35. Електронний ресурс <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>
36. ЗАКОН УКРАЇНИ Про регулювання містобудівної діяльності (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст.343)
37. Освіта як глобальний виклик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prosvitcenter.org/uk/osvita-yak-globalnyj-vyklyk>
38. Реформи в Україні: науково-експертна оцінка / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, квіт. 2018 р. – Київ : НАДУ, 2018.
39. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – [Б. м. : б. в.], 2017. – Вип. 4 (18). – С. 514–523
40. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків Разумков Центр 11 жовтня 2019 Соціологія
<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv>
41. Реформи в Україні: експертна оцінка: Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва; Реанімаційний пакет реформ. – [Б. м. : б. в.], 2017. – 14 с.
42. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
43. Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс] : Фонд “Демократ. ініціативи” ім. Ілька Кучеріва, 2017. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadskadumka-naselennya-2017>

44. Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади у різних сферах. За результатами соціологічних досліджень центру Разумкова (самостійно – 6–12 берез. 2015 р. та 18–24 груд. 2015 р.; спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва – 16–20 груд. 2016 р. та 15–19 груд. 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf
45. Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки. Соціологічне дослідження (жовт.–листоп. 2017 р.) [Електронний ресурс] / Асоціац. міст України. – С. 57. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/amu_2017_ua_mista_otg_new.pdf
46. <https://rpr.org.ua/groups-rpr/04detsentralizatsiya/>
47. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України Номер, дата реєстрації: 8051 від 22.02.2018
48. №6466 Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення
49. №5520 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів
50. №3639 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад)
51. №3638 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад
52. №2466 Проект Закону про органи самоорганізації населення

53. №3639 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад)
54. №4773 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)
55. №4386-д Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів
56. №3639 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад)
57. №3638 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад
58. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України Номер, дата реєстрації: 8051 від 22.02.2018
59. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України Номер, дата реєстрації: 8051 від 22.02.2018
60. ЗАКОН УКРАЇНИ Про місцеве самоврядування в Україні (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170)
61. ЗАКОН УКРАЇНИ Про місцеві державні адміністрації (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190)
62. ЗАКОН УКРАЇНИ Про місцеві вибори (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 37-38, ст.366)
63. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ ПОСТАНОВА від 29 травня 2017 року № 111 Про внесення змін до деяких постанов Центральної виборчої комісії

64. ЗАКОН УКРАЇНИ Про місцеве самоврядування в Україні (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170)
65. ЗАКОН УКРАЇНИ Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91)
66. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 31 січня 2018 р. № 60-р Київ Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад
67. Na – Starte – найбільша в Україні краудфандингова платформа, режим доступу: <https://na-starte.com>
68. ЗАКОН УКРАЇНИ Про державно-приватне партнерство (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст.524)
69. Данилишин Б. Як децентралізувати управління в Україні/Б.Данилишин // Економічна правда. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>
70. Дорофійенко В.В., Корженко В.В., Салига С.Я. Регіональноадміністративний менеджмент. / Навчальний посібник під ред. д.ф.н., проф. В.Г. Воронкової. – Київ: ВД „Професіонал”, 2008. – 542 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/4193980/page:30/>
71. Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/user/Downloads/Nzizvru_2014_4_9.pdf
72. Павлюк А.П., Олійник Д.І., Баталов О.А., Дацко О.І., Валюшко І.В., Барвіцький С.Ю. Територіальна громада як базованка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / Аналітична доповідь. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf

73. Diamond L. “Why Decentralize Power in A Democracy?” Conference on Fiscal and Administrative Decentralization, Baghdad, Iraq, February 12, 2004. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm
74. Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/user/Downloads/Nzizvru_2014_4_9.pdf
75. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб’єкт децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info>.
76. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб’єкт децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info>.
77. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]: Проект Закону (щодо децентралізації влади). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
78. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади (В. І. Мельниченко) // Український соціум. – 2004. – № 2 (4). – С. 109–116.
79. Конституція України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>.
80. Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії // Архіви України. – 2014. – №4–5(292-203). – С.73-83.

81. Філіпенко Т.В., Лісовенко М.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. Збірник матеріалів регіональної науково-практичної конференції. – Красноармійськ: КП ДонНТУ, 2010. – 408 с.
82. Філіпенко Т.В., Лісовенко М.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. Збірник матеріалів регіональної науково-практичної конференції. – Красноармійськ: КП ДонНТУ, 2010. – 408 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні показники, які характеризують процеси децентралізації

Основні показники
Регіональні витрати (% від загального обсягу видатків)
Субнаціональних доходів (% від загального обсягу доходів)

Вертикальний дисбаланс (%)
Регіональні витрати (% ВВП)
Регіональні доходи (у% від ВВП)
Склад субнаціональних доходів і грантів:
Податкові доходи (у% від загального обсягу субнаціональних доходів і грантів)
Трансфери з інших рівнів уряду (% від загального обсягу субнаціональних доходів і грантів)
Склад субнаціональних витрат:
Загальні державні послуги (% від загального числа суб-національних витрат)
Оборони (% від загального числа суб-національних витрат)
Громадський порядок і безпека (% від загального числа суб-національних витрат)
Освіта (% від загального числа суб-національних витрат)
Здоров'я (% від загального числа суб-національних витрат)
Соціальний захист та соціальне забезпечення (у% від загального обсягу субнаціональних витрат)
Житлові та комунальні послуги (% від загального числа суб-національних витрат)
Рекреаційні, культурні та релігійні справи та послуги (% від загального числа субнаціональних витрат)
Паливо і енергія (% від загального числа суб-національних витрат)
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство, мисливство та (% від загального числа суб-національних витрат)
Видобуток і мінеральних ресурсів, виробництво, будівництво та (% від загального обсягу видатків субнаціональних)
Транспорт і зв'язок (% від загального числа суб-національних витрат)
Інші економічні питання та послуги (% від загального числа суб-національних витрат)
Інші витрати (% від загального числа суб-національних витрат)