Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

Студентки 2 курсу, 13м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування» _____ Ткач Анни Владиславівни
(підпис студента)

Науковий керівник – к.держ.упр.,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування _____ Твердохліб Олександр Степанович
(підпис керівника)

Гарант освітньої програми –
д.держ.упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування _____ Орлова Наталія Сергіївна
(підпис гаранта)

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП 3
РОЗДІЛ 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 6
1.1. Проблематика реформ публічного сектору в сучасному науковому дискурсі 6
1.2. Сутність, роль і значення реформи місцевого самоврядування в Україні 9
Висновки до розділу 1 15
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 17
2.1. Нормативно-правове регулювання питань, пов’язаних з базовими засадами реформування місцевого самоврядування в Україні 17
2.2. Аналіз зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування та можливості його адаптації в сучасних умовах 25
Висновки до розділу 2 31
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 33
3.1. Організаційно-правовий механізм розвитку концепції реформування місцевого самоврядування в Україні 33
3.2. Стратегічні напрями вдосконалення підходів до реформування місцевого самоврядування в Україні та оцінка їх ефективності 38
Висновки до розділу 3 43
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 48

ВСТУП

Актуальність теми. З початком процесу євроінтеграції в Україні було розпочато створення нових концептуальних основ інституціоналізації влади та її децентралізації. Нові потреби населення вимагають покращення механізму взаємодії між урядом та органами місцевої влади, які представляють інтереси громадян на місцях. Зміна відносин між громадою та державними органами зумовлює необхідність пошуку нових, ефективних форм їхньої співпраці.

Процес впровадження децентралізації потребує системних демократичних реформ, які змінюють усі сфери діяльності країни та допомагають подолати зовнішню агресію, позитивно завершити антитерористичну операцію та підвищують рівень патріотизму в суспільстві. Для громадян України налагодити систему взаємодії з владою є актуальним та важливим завданням сьогодення. Досягнення результатів в такому завданні призведе до зменшення рівня централізації влади, підвищення якості надання послуг та рівня життя населення.

Питанням теоретичного та практичного значення місцевого самоврядування приділили увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, І. Дробот, В. Заблоцький, Т. Кравченко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен. Базисні складові нормативно-правових аспектів децентралізації висвітлено в працях Л. Бабич, С. Балацького, Н. Камінської, С. Колодія, В. Кравченко, І. Лютого, Ю. Остріщенко, С. Фролова. Організаційно-управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування в Україні досліджували В. Бабаєв, С. Болдирєв, А. Дєгтяр, А. Гошко, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, О. Крюков, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, В. Огаренко, Р. Плющ, А. Ткачук та ін.

Мета і завдання. Мета дослідження – розвиток теоретичних положень й обґрунтування методологічних підходів щодо концептуальних засад реформування системи місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання*:

- охарактеризувати проблематику реформ публічного сектору в сучасному науковому дискурсі;

- з'ясувати сутність, роль і значення реформи місцевого самоврядування в Україні;

- проаналізувати нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з базовими засадами реформування місцевого самоврядування в Україні;

- вивчити зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування та можливості його адаптації в сучасних умовах;

- окреслити організаційно-правовий механізм розвитку концепції реформування місцевого самоврядування в Україні;

- запропонувати стратегічні напрями вдосконалення підходів до реформування місцевого самоврядування в Україні та здійснити оцінку їх ефективності.

Об'єкт дослідження – процеси реформування системи місцевого самоврядування як комплекс заходів, якими вводяться на заміну старих нові суспільні відносини, що призводить до зміни умов функціонування й діяльності суспільства в контексті децентралізації влади в Україні в сучасних умовах.

Предметом дослідження є концепція реформування місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження використовувався комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, підходів і принципів, зокрема: методи компаративного аналізу та систематизації надали змогу узагальнити наукову літературу за темою дослідження. Для удосконалення й доповнення понятійно-категоріального апарату, з'ясування сутності базових понять дослідження було використано логіко-семантичний метод. Аналітичний та історичний методи були використані для здійснення періодизації становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні та виокремлення еволюції й тенденцій механізмів реформування на кожному з етапів. Також було використано методи логічного узагальнення окремих фактів та результатів досліджень, дедукції та індукції, аналізу та синтезу, класифікації об'єктів і процесів, які використані під

час розробки науково-теоретичних засад дослідження; вироблення та імплементації механізмів реформування місцевого самоврядування; оптимальності, на основі якого в роботі запропоновано інноваційні механізми реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчі та нормативно-правові акти України, статистична інформація, матеріали досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених, опубліковані у періодичних виданнях та розміщені у мережі Інтернет, інші спеціалізовані джерела інформації.

Структура та обсяг випускної кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел. Повний обсяг випускної кваліфікаційної роботи – 53 сторінки, з яких 47 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 65 найменувань.

Публікації. Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті Ткач А. Організаційно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні / А. Ткач // Управління і адміністрування : зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. – Ч. 2. – С. 419–423.

РОЗДІЛ 1
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Проблематика реформ публічного сектору в сучасному науковому дискурсі

Щоб застосувати та проаналізувати реформу децентралізацію в повному обсязі на практиці, необхідно дослідити аналіз терміну децентралізації провідними іноземними та вітчизняними науковцями. Децентралізацію державної влади розглядають як основну частину у комплексі реформ публічного сектору та є пріоритетною темою для дослідження науковців.

Науковці розглядають як позитивні, так і негативні наслідки впровадження децентралізації. Наприклад, доктор технічних наук К. Б. Норкін зазначає, що децентралізація не повинна призводити до бездумного розвалу централізованої системи, а процес децентралізації повинен припинитися, якщо виникне конфронтація центру і регіонів, і на місцевому рівні, керуючись регіональним егоїзмом, прийматимуть рішення, що погіршить роботу системи в цілому [8].

В свою чергу, І. Ф. Ляпін стверджує, що в разі досягнення децентралізацією дезінтеграційних масштабів влада розосереджується та розпадається на складові частини, які перебувають між станом відособлення та находженням у єдиного управлінського простору [15].

Розширення кола повноважень для органів місцевого самоврядування може сприяти підвищенню корупції на місцях та посадовим зловживанням. Це є причиною для необхідності створення системи забезпечення підзвітності [41, с. 507].

З початком реформування публічного управління в Україні, виникла потреба в розширенні демократії та децентралізації влади. Важливою умовою є долучення громадянського суспільства в особі представників із різних соціальних груп (науковців, політиків, громадських активістів, представників малого та середнього

бізнесу та ін.). Така синергія допомагає розпочати дискусію та знаходити спільні рішення. Такому процесу заважають олігархічні еліти через бажання зберегти свої статки та вплив на владу. Не менш вагомою проблемою є агресія зі сторони РФ, яка проявляється інформаційними атаками.

Такі умови стали поштовхом для початку проблем в суспільній свідомості – втрата орієнтирів суспільного розвитку, відсутність критеріїв оцінки реальної ситуації та нечіткість соціальної та політичної ідентичності [44].

Розглядаючи це, виникає необхідність в формуванні розуміння трансформаційних процесів сучасної України. Такий процес необхідний для повноцінного та правильного прийняття управлінських рішень та твердого забезпечення збереження демократії [25].

Серед теоретико-методологічних ідей для створення необхідних умов забезпечення демократизму сучасного соціально управлінського процесу, комунікативної поліфонічності публічної сфери, єдність особистісних і загально соціальних інтересів можна виділити теорію Макса Вебера. В даній теорії закріплена потреба в відокремленні соціології розуміння як окрему науку. Завдання соціології розуміння – трактування суб'єктивного сенсу людських вчинків та зв'язок з діями інших осіб. Співвідношення таких явищ допомагає встановити міру передбачуваності соціальної поведінки [60].

З початку революції гідності в Україні була збережена макроекономічна стабільність, поступово зростав економічний ріст та розпочато проведення системних реформ публічного сектору.

Економічні показники показують ріст ВВП на 2.2% за 2017 рік, що ілюструє економічний зріст. В реформах місцевого самоврядування, охорони здоров'я, пенсійній, освітній та реформі приватизації було досягнуто значних результатів. Розпочата робота над проведенням земельної реформи та закладена база для зміни засад управління державними компаніями [67].

В пенсійній реформі зроблено стратегічні зміни – для усіх категорій працівників було введено розрахунок на основі тривалості страхового стажу. У 2017 році також зросли пенсії для 10,2 млн пенсіонерів, а в 2018 затверджено ріст

пенсій для військових [67].

Щодо освітньої реформи – було прийнято закон «Про освіту» у 2017 році та були розроблені спеціалізовані нормативно-правові акти, регулюючі питання середньої школи, професійно-технічної освіти та питань фінансування вищих навчальних закладів. Активно реалізуються концепція «Нової Української Школи», яка повністю змінила підхід до навчання в початковій та середній школи. Концепція продовжується до 2029 року [49].

Значний прорив спостерігається і в реформі охорони здоров'я. Так, протягом 2017-2018 років було прийнято відповідне законодавство, наприклад, закони, гарантуючі фінансове забезпечення надання медичних послуг та препаратів. З липня 2018 року працює Національна Служба Здоров'я, яка займається наданням первинної допомоги. У 2019 році планується завершення реформування системи первинної допомоги [36].

Закон «Про приватизацію» було ухвалено на початку цього року. Завдяки цьому закону, була спрощена процедура приватизації: залишилися 2 групи об'єктів (мало- та великомасштабна приватизація) на заміну 6 груп. З 5 типів аукціонів залишилося 2. Виключно через електронні торги проводиться мало масштабна приватизація за допомогою інтернет-платформи ProZorro. Ця платформа також надає змогу продавати та орендувати державне майно. Серед інших активних змін в сфері державних підприємств можна зазначити завершення процедури розподілення державних підприємств на групи, щоб мати змогу їх сортувати. Запланована приватизація великих українських державних підприємств, що забезпечить великий внесок до державного бюджету [11].

Задля реформування державного управління, було розпочато реорганізацію в 10 міністерствах, 3 інших урядових органів та 50 директоратах. Для зміни штату державних органів, було створено позиції фахівців з питань реформ, на які проведено відкритий конкурс. Також було затверджено Середньострокові Пріоритетні Дії Уряду до 2020, в якому зазначений стратегічний план щодо змін у структурі державної служби [15].

Одним із найгучніших питань є проблеми вільного ринку землі, тому урядом

було прийнято рішення щодо розроблення концепції Національного ринку землі спільно з Всесвітнім Банком та затверджена Державна програма з розвитку фермерства на період з 2018 до 2020 рр.

Головна проблема соціального та економічного розвитку України – це високий рівень корумпованості. Для подолання цієї проблеми було зроблено низьку кроків, результатами яких стало:

- Систематична робота направлена на питання дерегуляції бізнесу;
- Реформована система державних закупівель;
- Завдяки ProZorro було заощаджено близько 700 млн євро;
- Змінилася система закупки медичних препаратів – було заощаджено до 40% бюджетних коштів та ціни на ліки для грромадян знизилися до 20 разів;
- Інформація з державних реєстрів стала відкритою;
- Посилення вимог щодо заповнення електронних декларацій державними службовцями;
- Не звертаючи на низьку проблем – працюють такі органи як НАБУ, НАЗК та САП. Прийнято закон щодо створення Вищого Антикорупційного Суду;
- Позитивні зміни в податковій сфері – розпочата система автоматичного відшкодування ПДВ.

Децентралізація об'єктивно є самою успішною реформою з проведених в Україні. Так, на сьогодні створено 753 об'єднані територіальні громади. Місцеві бюджети зросли до 51,5% зведеного бюджету [8].

1.2. Сутність, роль і значення реформи місцевого самоврядування в Україні

На сьогоднішній день в Україні склалася досить складна економічна та соціальна ситуація, що стало причиною необхідності формування нової системи публічної адміністрації, яка би надавала якісні публічні послуги громадянам на рівні європейських країн. Також необхідно створити систему розподілення бюджетних коштів.

Проблема реформування місцевого самоврядування почала обговорюватись

ще з часів прийняття незалежності. Вектор направлення зовнішньої та внутрішньої політики привів до розуміння необхідності в децентралізації владних повноважень. Для повноцінного дослідження конституційної та адміністративної реформи в Україні, необхідно визначити, що таке децентралізація.

Децентралізація – процес перерозподілу функцій, повноважень та ресурсів від центрального управління до нижчих ланок. Децентралізацію можна умовно поділити на політичну та адміністративну. Територіальна децентралізація передає владу з центру на міста, а функціональна – владу із вищих владних органів до нижчих органів публічної влади [4].

В Великому тлумачному словнику сучасної української мови, який створений на основі тлумачного словника «Словник української мови», децентралізація визначається, як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [15].

У політології термін «децентралізація» – (від лат. de... – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [19].

В інших джерелах зустрічаються наступні визначення до поняття «децентралізація»:

- передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [21];
- характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об’єктивними і сб’єктивними факторами, певний протилежний бік централізації,

своєрідний засіб відображення централізації [25];

- процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); У широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [46];
- самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [20].

Виходячи з наведеного вище матеріалу, можна зробити висновок, що децентралізація – це процес та характеристика процесу. Щоб визначити кращу стратегію впровадження децентралізації, необхідна політична воля та праця законотворців. Необхідність у визначенні стратегії та її впровадженні зумовлена в потребі населення в ефективності, прозорості, субсидіарності, мобілізації та підзвітності влади [13].

Науковці виділяють дві форми децентралізації: демократична децентралізація та адміністративна децентралізація. Демократична децентралізація передбачає передачу частини повноважень органами центральної виконавчої влади до територіальних громад. Така форма діє в Великій Британії, Австралії, Канаді та ін. Цей тип децентралізацію також називається англосаксонський.

Друга форма, натомість, визначається створенням спеціальних органів на місцях (місцеві державні адміністрації, префектури та ін) для створення виконавчої вертикалі. Така структура працює у Франції , Італії та ін. Друга назва адміністративної форми децентралізації – французька або континентальна [33].

Розвиток регіональної влади прямо корелюється з якістю надаваємих соціальних послуг населенню. Саме від цього залежить розвиток держави. Через цю проблему постає необхідність у поліпшенні державного управління та трансформація політичної системи, що потребує проведення комплексних реформ. Саме тому Верховною Радою України було розпочато дії щодо проведення реформи місцевого самоврядування. Так, реальні дії почалися з прийняття нормативно-правових актів, згідно з Європейською Хартією місцевого

самоврядування.

Функції публічного управління, котрі необхідно перенести до місцевих самоуправлінь відповідають за інтереси громад та не мають жодного відношення до зовнішньополітичних питань. Серед основних функцій можна зазначити:

- забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, підвищення рівня життя місцевого населення;
- регулювання діяльності приватного сектору, що впливає на добробут громадян, освіту, стан здоров'я, соціальний захист та безпеку населення;
- надання послуг щодо підтримки виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної роботи приватних підприємств;
- забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремого регіону;
- врегулювання проблеми забезпечення фінансової спроможності окремого органу місцевого самоврядування та збору податків на своїй території.

З початком революції гідності в Україні почало формуватися громадянське суспільство. Основною проблемою якого є недостатній рівень комунікації між владою та суспільством, тому зростає необхідність створення працюючих механізмів взаємодії між громадянами та владними органами. Процес налагодження зв'язку потрібно починати з органів місцевого самоврядування, через те що вони наближені до населення більш за інші органи.

Головна мета реформи місцевого самоврядування – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні. Для досягнення мети необхідно побудувати ефективну систему влади на всіх рівнях (громада – район – область) та передати більшість повноважень громадам. Для цього потрібно створити умови для громад щодо динамічного розвитку регіонів та можливості надання якісних та доступних послуг суспільству [3].

Великим недоліком є відсутність в більшості створених територіальних громад достатніх матеріальних та фінансових ресурсів; відсутність належних внутрішніх джерел формування прибуткової частини бюджету [44].

З іншого боку, великою проблемою залишається відсутність єдиного

керуючого реформуванням місцевої влади державного органу. Повноваження щодо питань місцевого самоврядування мають: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Національна рада по узгодженню діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування при Президенті України і Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Великим кроком в реформуванні місцевого самоврядування стане створення єдиного державного органу, який матиме повноваження щодо змін, захисту та контролю органів місцевого самоврядування на будь-якому рівню.

Прикладом реформування системи місцевого самоврядування є країни ЄС, в яких було проведено успішні зміни. Стандарти, яких повинна досягнути Україна, адаптуються із стандартів визначених ЄС. Задля досягнення результату потрібно вирішити низьку проблем, серед яких:

- Адміністративно-територіальний устрій нераціональний. Частина районів та громад мають значно нижчу кількість жителів, ніж більшість адміністративно-територіальних одиниць;
- Не зважаючи на те, що 1,5 тис. функцій повинно бути передано до органів місцевого самоврядування, повноваження органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів залишаються дуже централізованими; [29]
- місцеві податки і збори складають дуже незначну частку;
- низька якість та доступність публічних послуг (за рівнем надання послуг в режимі он-лайн Україна посідає 62 місце із 183 країн);
- відсутність ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- проблеми житлово-комунального господарства: зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів (зокрема

місцевих референдумів та зборів громадян за місцем проживання – форми прописані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», але механізми їх реалізації відсутні);

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад;
- недостатньо ефективне місцеве самоврядування (понад 70 відсотків територіальних громад утримуються за рахунок коштів державного бюджету). [26].

Основна частка проблем накопичена в сільській місцевості. З набуттям Незалежності в Україні частка сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, більшість з яких складають пенсіонери. (рис. 1.1)

Також зменшилась кількість населених пунктів на 348 одиниць, але кількість сільських рад навпаки зросла. Основна проблема сучасного українського села – безробіття. Це призводить до бідності, а в наслідок – міграції трудоспроможного населення до великих міст та закордон. Середньомісячна заробітна плата у сільський місцевості складає на 35% менше ніж в середньому по Україні [28]. Згідно з інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, об’єкти соціальної інфраструктури в селах та невеликих населених пунктів мають незадовільний рівень.

Рис. 1.1 Розосередження населення України

В медичних закладах відсутні необхідні ліки та недостатня кількість медичного устаткування, існують великі проблеми з досвідченим персоналом. Дуже низька якість освіти, 70% маленьких населених пунктів не мають дошкільних

закладів освіти, 50% - середніх закладів освіти. В 42% громад відсутні клуби та будинки культури, 78% - водопроводів, 97% - каналізацій. Дуже низька якість дорожнього покриття – тверде покриття облаштовано в 58% населених пунктів, а освітлення на дорогах мають 33% сіл. Такий стан інфраструктури склався через нездатність невеликими населеними пунктами забезпечити мінімальний розвиток своїх територій через недостаток коштів [12].

Якість та доступність публічних послуг різко падає у зв'язку з нездатністю органами місцевої влади здійснювати свої власні та делеговані повноваження, низькій рівень кваліфікації працівників, яка існує через низькій рівень заробітної плати та зниження престижності професії [30].

Висновки до розділу 1

Реформування місцевого самоврядування в Україні є надскладним процесом, щодо якого можна спостерігати позитивні тенденції, не звертаючи уваги на те, що деякі питання вирішуються на спрощеному рівні. У той же час існує багатий позитивний досвід вирішення багатьох питань, накопичено значний потенціал конструктивних підходів, модельних та інструментальних засобів забезпечення результативної та ефективної діяльності в місцевому самоврядуванні. І у процесі реформ ватро, з одного боку, використовувати цей потенціал, а з іншого відкрити широкі можливості його реалізації в оновлених умовах.

У процесі дослідження теоретичних аспектів була виявлена різноманітність визначень поняття «децентралізація» та зазначено, що вона складається з політичної, адміністративної, бюджетної, економічної та культурної складової. Ціль децентралізації – побудова ефективної моделі публічного управління на всіх рівнях влади із забезпеченням демократичного, соціально-орієнтованого та динамічного розвитку держави.

Потреба реформування місцевого самоврядування виникає через необхідність соціально-економічного та культурного розвитку жителів об'єднаних територіальних громад, створення та забезпечення належного життєвого середовища, створення умов для розвитку громадян, системне надання жителям

територіальних громад адміністративних та соціальних послуг належної якості та доступності. Завдяки впровадженню реформи та задоволення потреб населення в Україні підвищиться рівень та якість життя не тільки жителів великих міст, а й невеличких населених пунктів.

Україні, по суті, сьогодні необхідна нова парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує у собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом. Головна мета реформи місцевого самоврядування – це формування життєздатних територіальних громад, які матимуть змогу надавати громадянам якісні публічні послуги, забезпечувати належний рівень життя завдяки розумному використанню ресурсів та співпраці з громадянами.

З метою відповідності європейським стандартам в Україні необхідно створити відповідні інститути, оптимізувати адміністративно-територіальний устрій та започаткувати механізми демократії на місцях.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з базовими засадами реформування місцевого самоврядування в Україні

У 2014 році в Україні розпочалися реальні дії з реформування місцевого самоврядування. Передумовою цього стало те, що в Конституції зазначені засади місцевого самоврядування та затвердження нормативно-правової бази, завдяки яким були створені правові та фінансові основи місцевого самоврядування. Поділ територіальних громад був неефективним та не виконували свої повноваження через велике подрібнення та проблеми в фінансуванні. Головна проблема місцевого самоврядування – неспроможність підтримувати задовільний рівень життя, який необхідний для мешканців громад; відсутність якісних та доступних публічних послуг.

Реформа місцевої влади – це реформа, яка спрямована на підвищення якості надаваємих послуг, передачу повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, зміна структури надходжень з бюджету.

Цілі реформи:

1. Передача повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування;
2. Наближення до місць проживання жителів послуг адміністративного, соціального та комунального типів;
3. Перерозподіл доходів та прав з державного до місцевих бюджетів, визначати місцеві податки і збори, отримання доступу до міжнародних кредитів;
4. Надання ресурсів громадам для якісного забезпечення системи послуг [37].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

1. Верховенства права;
2. Відкритості, прозорості та громадської участі;
3. Повсюдності місцевого самоврядування;
4. Субсидіарності;
5. доступності публічних послуг;
6. підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
7. підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
8. правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
9. державної підтримки місцевого самоврядування;
10. партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
11. сталого розвитку територій [27].

Завданнями реформи є:

- Забезпечення доступності та якості публічних послуг
- Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади
- Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами
- Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень
- Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

1. Наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом

повноважень органів місцевого самоврядування;

2. Обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

3. Надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

4. Визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5. Закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

6. Надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

7. Недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

8. Надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

9. Підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

10. Визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

11. Надання територіальним громадам 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;

12. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

13. Запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

14. Надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов’язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

15. Утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

16. Забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

17. Удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

18. Поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного

населеного пункту;

19. Запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю конституції та законам україни рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

20. Позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій [31].

Законодавство, яке регулює місцеве самоврядування в Україні поділяються на наступні групи:

- Статусне законодавство;
- Податкове законодавство;
- Бюджетне законодавство;
- Законодавство про планування.

Місцеве самоврядування регулюється Конституцією України та Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низькою інших законів.

В Конституції України в 1996 році було закріплено гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслено правові засади його функціонування [42]. Стаття 7 вказує, що в Україні визнане та гарантоване місцеве самоврядування. Така норма свідчить про те, що такий інститут публічної влади, як місцеве самоврядування, не можливо скасувати без внесення змін до Конституції. Такі зміни можуть бути впроваджені лише шляхом проведення всеукраїнського референдуму, оскільки така норма закріплена в статті 156 Конституції. Саме тому стаття 7 є єдиним гарантом збереження місцевого самоврядування в Україні. В другій частині 19 статті Конституції України зазначені вимоги до законодавства, яке регулює місцеве самоврядування : «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Юридичний зміст статті визначає, що регулювання роботи органами та посадовими особами місцевого самоврядування проходить згідно з діючими законами України. Саме ця норма захищає органи місцевого самоврядування від

втручання ззовні через нормативні акти виконавчої влади. З іншого боку, така норма потребує від законотворців передбачити повне та глибоке регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб в законі. Проте у пункті 15 статті 92 йде мова про те, що лише закон може визначати засади місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування має право на власну нормотворчість, що закріплено Законом України «Про місцеве самоврядування», та пунктом 15 статті 92 та частини 1 статті 140 Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України».

З частини 2 статті 5 Конституції України («Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування»), можна побачити, що органи місцевої влади відносяться до владних органів, але мають відмінний статус від органів державної влади. Відмінність в статусах можна побачити через призму повноважень: влада органів місцевого самоврядування є наслідком закону , котрим визначаються повноваження органів, а не наслідком суверенітету народу.

Згідно з 140 статтею, керування місцевим самоврядуванням здійснюють місцеві ради та їх виконавчі органи, які є обраними, та територіальні громади. Стаття 141 закріплює принципи прямих виборів для рад та голів громад. В свою чергу, районні та обласні ради не обираються через прямі вибори, а згідно з 1 частиною 71 статті : «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування».

Продовжують закріплювати правові норми статті 142-145 Конституції України, що доказує наявність конституційної основи для розвитку місцевого самоврядування.

Сама система влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою не є досконалою. Існує низька конституційних проблем, через які влада

неефективна на регіональному та місцевому рівнях. Такі проблеми створюють внутрішні конфлікти , наприклад, стаття 133 Конституції України відносить Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села до системи адміністративно-територіального устрою України. Основна проблема в тому, що дані суб'єкти не закріплені Конституцією як адміністративно-територіальні одиниці. Також не має закріплених законом вимог до адміністративно-територіальних одиниць та засад щодо їх формування. Задля вирішення цієї проблеми необхідно тлумачити норми місцевого самоврядування згідно з нормами Конституції та логічно визначити систему адміністративно-територіального устрою та адміністративно територіальних одиниць.

Проаналізувавши Розділ 9 Конституції України «Територіальний устрій України», можно сказати, що в Україні відсутня чітка ієрархія адміністративно-територіальних одиниць в системи адміністративно територіального устрою; відсутня система рівнів адміністративно-територіального устрою; відсутні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Відсутність чітких норм знеможливує створення засад формування та роботи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях.

Серед низькі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, потрібно виділити ряд основних законів. Такі закони умовно поділяються на групи:

1. Загальне законодавство
2. Конституція України
3. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб:

- Про місцеве самоврядування в Україні (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, No 24, ст. 170);
- Про статус депутатів місцевих рад (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, No 40, ст. 290);
- Про службу в органах місцевого самоврядування 18 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, No 33, ст. 175);

- Про органи самоорганізації населення 20 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, No 48, ст. 254).
- Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

4. Закони, завдяки яким формуються ресурси місцевого самоврядування, порядок формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо:

- Бюджетний кодекс України;
- Податковий кодекс України;
- Про співробітництво територіальних громад;
- Про добровільне об’єднання територіальних громад;
- Про засади державної регіональної політики;
- Про публічні закупівлі

5. Галузеві закони, в яких зазначені місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин, що належать до предмета правового регулювання цими законами:

- Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;
- Про запобігання корупції;
- Земельний кодекс України;
- Водний кодекс України;
- Про основи містобудування;
- Про регулювання містобудівної діяльності;
- Про культуру;
- Про освіту;
- Основи законодавства України про охорону здоров'я;
- Про охорону навколишнього природного середовища.

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, ухвалені на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів в сфері закупівель,

організації роботи органів влади та інші.

7. Нормативні акти місцевої ради, які закріплюють статути місцевих громад та норми їх роботи.

2.2. Аналіз зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування та можливості його адаптації в сучасних умовах

В більшості європейських країн вже було проведено декілька етапів реформ місцевого самоврядування. Головними цілями реформ було укрупнити адміністративно-територіальні одиниці, передати повноваження зверху вниз та запровадити електронне врядування.

Серед останніх успішних прикладів проведенн реформи децентралізації, можна зазначити реформи в Грузії у 2006 році, Данії у 207, Латвії у 2009, Греції у 2011, Ірландії у 2014, Албанії у 2014 та Фінляндії у 2013-2014 роках. Перераховані країни провели реформу одним етапом – шляхом укладення відповідних законів. Низька країн пробувала намагалася провести реформу місцевого самоврядування двома турами (добровільний та обов'язковий), тому що добровільного етапу було недостатньо.

Українським урядом за основу було прийнято польську модель проведення реформи місцевого самоврядування. Реформа в Польщі була проведена у 1989-1990 роках, її основою була передача повноважень та ресурсів вид вищих владних органів до органів місцевого самоврядування через ухвалення відповідних змін в законодавстві. База для проведення такої реформи існувала з часів комуністичного режиму, коли було утворено ґміни – найменьші адміністративно територіальні одиниці в Польщі. Завдяки існуванню ґмін, не було необхідності змінювати територіальну основу [33].

В 1990 році в Україні було прийнято схожий на польський закон про місцеве та регіональне самоврядування. Відмінністю цих двох законів була відсутність в Україні сільрад та інших адміністративно-територіальних одиниць , необхідних для створення спроможного самоврядування на базовому рівні. Така проблема привела до того, що в Україні більшість повноважень повернулася до вищих

органів влади, а місцеве самоврядування діяло тільки на рівні міст обласного значення.

Схожа система поділу адміністративно-територіальних одиниць існувала у Латвії з часів існування СРСР. З часів незалежності Латвія ухвалювала нові закони, які змінювали засади місцевого самоврядування та територіального устрою, але зміни залишилися лише на рівні документів. Криза 2008 року стала поштовхом для прискорення проведення реформ та в 2009 році пройшли перші вибори на новій територіальній основі [34].

Міністерство регіонального розвитку було центральним органом виконавчої влади, який контролював проведення реформи в 1990 роки. Ця структура з початку реформи змінювала назву декілька раз, але залишала відповідальність за реформи за собою.

Однією з спільних рис України та Латвії є нерівномірний розвиток територій, хоча й розміри Латвії значно менші ніж українські. Це призводить до росту внутрішньої міграції та збільшення нерівномірності розвитку. Така тенденція стала поштовхом для створення відповідного міністерства, яке контролює рівність розвитку територій та відповідає за проведення децентралізації та розвиток публічного управління.

К початку 1900-х років в Латвії встановилася створена в СССР структура адміністративно-територіального устрою, як і в інших республіках – міста, сільради, райони, області. На базі такого адміністративно-територіального устрою, було ухвалено ряд законопроектів[35]:

- Закон « про районні самоуправління»;
- Закон «про міські самоуправління»;
- Закон « про волостні сумоуправління»;
- Закон « про столицю – Ригу».

Прийняття цих законів доказало необхідність у покращенні системи адміністративно-територіального устрою Латвії. Тому, у 1993 році було прийнято концепцію реформи самоуправлінь. Ця концепція визначила три головні сфери для реформ:

- Юридична реформа;
- Фінансова реформа;
- Адміністративно-територіальна реформа.

К початку реформи, в Латвії існувало: 590 самоуправлінь; 26 районів; 7 міст республіканського значення; 17 об'єднаних самоуправлінь; 457 сільських самоврядувань та 58 міст.

Стимулом для початку реформи місцевого самоврядування в Латвії став намір вступити до Європейського Союзу. Серед умов вступу були зміни в законодавстві, реформування системи державного управління та залучення громадянського суспільства до прийняття рішень. Головним фактором успішності проведення реформ стала комплексна робота.

Юридична та фінансова реформи не приводили до результату, тому було розпочато адміністративно-територіальну реформу. Серед її цілей були:

- Створення здатної до економічного розвитку територій;
- Забезпечення населення якісними послугами;
- Створення умов для кадрового зростання в органах місцевого самоврядування.

Урядом Латвії було почато процедуру добровільного об'єднання волостей, але за 6 років роботи було створено до 20 об'єднаних самоуправлінь.

Досвід Латвії є гарним прикладом , що показує неспроможність маленьких самоврядувань до об'єднання. Такі ж складності виникають і з добровільним об'єднанням. Причиною цього було відсутність бажання в об'єднані у волостях.

К 2009 року було закріплено низьку правил об'єднання одиниць адміністративно-територіального устрою. Результатом було створення 110 самоуправлінь (країв) з понад 500 [36].

Добрим прикладом для України стала ця помилка. Так, при об'єднані волостей, створювався край, а не нова волость. Це допомогло населенню подолати психологічний бар'єр.

Зараз в системі адміністративно-територіального устрою Латвії 9 міст республіканського значення та 110 країв.

Держава дала велике фінансове вливання в розвиток місцевого самоврядування. Після об'єднання виплачувалося 5% від загального бюджету об'єднаних волостей. також, кожному об'єднанню було одноразово сплачено дотацію в розмірі 285 тисяч євро. Таки дотації виділялися до 2009 року. Всього на реформу було витрачено 108 млн. євро.

Дотації не отримали 35 самоуправлінь, які не об'єдналися до 2009 року. Процес добровільного об'єднання проходив дуже повільно, тому що різні суб'єкти місцевого самоврядування мали різні спроможності. Це призвело до необхідності завершити реформу шляхом ухвалення закону. Цей закон закрепів право уряду на вирішення проблем самоуправлінь. Іншим законом було визначено статус усіх самоуправлінь.

В Латвії було задекларовано два рівня самоуправління – регіональний та місцевий, але після реформування регіонального рівня самоврядування так і не було започатковано.

Досвід країн Північної Європи менш схожий на Український, ніж Латвійський, але їх досвід може бути дуже цікавий. Серед відмінностей Скандинавських країн можна зазначити високий рівень ВВП та значний економічний розвиток. В Данії та Швеції склалася фундаментальна гармонія суспільства, яка базується на економіці та соціальному перерозподілу благ. Метою урядовців є забезпечення рівних можливостей для людей та доступність соціального розвитку.

Зміни адміністративно-територіального устрою Данії почалася у 1970 році. До початку реформи, в Данії була складна структура самоврядування, яка була сформована на базі церковних приходів. До реформи в Данії налічувалося 275 муніципалітетів та 13 провінцій, а на сьогоднішній день структура місцевого самоврядування складається з 98 муніципалітетів та 5 регіонів.

Необхідність в проведенні реформи була зумовлена наступними проблемами [37]:

- Депопуляція сільського населення;
- Слабий розвиток сільських муніципалітетів;

- Невиконання функцій через слабу співпрацю.

Перші спроби до змін у системі місцевого самоврядування почалися у 1958 році. До 1966 року розроблювалися засади до законодавства щодо місцевого самоврядування спеціальною комісією. Першим важливим кроком стало прийняття закону «Про об'єднання громад» у 1966 році. До 1970 року було розроблено принципи об'єднання муніципалітетів. 1000 з них об'єдналася добровільно, 400 – примусово [38].

Протягом 1970-2005 років в Данії можна було спостерігати швидкий розвиток та успіхи в новій реформі. З кожним роком з'являлося все більше й більше викликів та проблем. Серед проблем залишалася нерівномірність розвитку муніципалітетів: Копенгаген мав чисельність більше 500 тисяч жителів, 113 місцевих самоврядувань – 5-10 тисяч, а 16 – до п'яти тисяч мешканців.

У 2002 році виникла потреба в проведенні більш масштабної реформи, не цей раз більш акцентованій на фінансовій децентралізації. Новостворена комісія розробила рекомендації для урядовців. Згідно з рекомендаціями, необхідно було збільшити муніципальні та регіональні одиниці, які дали змогу забезпечити професійну сталість та ріст економіки. Не менш важливим кроком є зміна розподілу повноважень для забезпечення узгодженості між повноваженнями, прозорість, та наявність діалогу зі суспільством.

Згідно з планом, муніципалітети не могли містити менш за 20 000 мешканців, але в цьому правилі були свої виключення.

Відповідальні за реформу урядовці допомогли з утворенням 98 муніципалітетів. Середня кількість жителів муніципалітету – 54 тисячі осіб.

Натомість, Франція не намагалася збільшувати комуни. Система самоврядування Франції дуже роздроблена – 36 000 комун, більшість яких мають населення менш за 1000 осіб. Така система має низьку недоліків та переваг. Так, велика частина комун не має бюджетів, що призводить до відсутності зарплат у посадових осіб місцевого самоврядування, це призводить до створення організацій міжмуніципального співробітництва.

Вся територія Франції покрита організаціями міжмуніципального

співробітництва, не має комун, які б не були членами таких організацій. К існуючої моделі місцевого самоврядування Франція йшла роками, саме децентралізація проходить вже 34 роки та пережила велику кількість змін.

Якщо поглянути на історію децентралізації, то видно об'єднання громад по всій Європі в 1970-х роках. Во Франції в ті часи також було об'явлено про об'єднання громад, але не було жодної добровільно об'єднавшейся громади.

Окрема історія склалася з Парижем, який мав окремий статус. Мер Парижа мав більше повноважень, ніж будь-який інший мер, тому його центральна влада провела реформу, згідно якої посада мера стала обраною та стає підзвітною префекту.

Найбільш близьким залишається досвід Польщі, яка почала реформу місцевого самоврядування ще в 1990-х роках. Остаточно прийнята вона була 1 січня 1999 року, коли в Польщі була впроваджена трьоступенева система адміністративно-територіального устрою. Вона складається з гміна, повіту та воєводства. Попередня система не мала у своєму складі повітів. На сьогоднішній день в Польщі 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін.

Серед основних прийнятих нормативно-правових рішень необхідно виділити:

- Конституцію РП 2 квітня 1997 р.;
- Закон РП про самоврядування гмін від 8 березня 1990 р.;
- Закон РП від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства;
- Закон про самоврядування повітів від 1 січня 1999 р.;
- Закон щодо державних фінансів від 30 червня 2009 р.;
- Закон щодо доходів органів місцевого самоврядування від 13 листопада 2003 р.;
- Постанову Міністра фінансів щодо бюджетної звітності від 28 грудня 2011 р.;
- Постанову Міністра фінансів щодо детальної класифікації доходів, витрат, доходів і витрат та засобів з іноземних джерел від 2 березня 2010;
- Закон РП про виборчу ординацію до рад гмін, рад повітів та сеймиків

воєводств від 16 липня 1998 р.;

- Закон РП про безпосереднє обрання війта, бурмістра та президента міста від 20 червня 2002 р.

В структурі органів місцевого самоврядування в Польщі найвищім є воєводство. Воєвода призначається прем'єр міністром, а сеймік воєводства обирається шляхом прямих виборів на 4 роки. В компетенції сейміка входить публічна освіта (включаючи вищі навчальні заклади); охорона здоров'я; культура та охорона пам'яток; соціальна допомога; родинна політика; сільське господарство; громадський транспорт; спорт та туризм; громадська безпека та обороноздатність [39].

Члени ради повіту також назначається шляхом прямих виборів на 4 роки. Представниками виконавчих органів є управління повіту та староста. Серед компетенцій повітів необхідно виділити: публічну освіту (школи, вище рівнем за гімназії); повітові лікарні; дороги рівня повітів; геодезія, картографія та земельний кадастр; питання нерухомого майна, культура та охорона пам'яток, спорт та туризм, екологія, сільське господарство, водне господарство, рибалка та лісництво; громадський порядок та безпека; забезпечення дій, направлених на захист від повнів, охорона прав споживача, питання соціальної сфери, проблеми безробіття, реєстрація транспортних засобів та видачі водійських прав.

Структура органів гміни складається з ради гмін, яка обирається на 4 роки, виконавчої ради та посадової особи, керуючої найменшими адміністративно-територіальними одиницями (війт, бурмістр, мер). Гміни відповідають за: публічну освіту (на рівні початкових шкіл та гімназій); освітлення вулиць; водопроводи та каналізація; гмінне житлове будівництво; озеленення територій; питання культурного розвитку жителів гміни; громадська безпека та протипожежна охорона; дорожній рух та стан доріг; громадський транспорт; охорона здоров'я; стан інфраструктури; ринки; цвинтарі.

Висновки до розділу 2

Вивчення особливостей реалізації реформи місцевого самоврядування в

Україні дає підстави стверджувати, що чинна Конституція України заклала основи для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування. Деякі статті Конституції України протирічать одна одній, що робить систему недосконалою та суперечливою, проте не створює непереборних бар'єрів для упорядкування адміністративно-територіального устрою. Разом з цим, це дозволяє провести системну реформу місцевого самоврядування на базовому рівні, проте не дозволяє запровадити регіональне самоврядування.

З викладеного матеріалу стає очевидно, що перш за все необхідно вирішувати проблеми правового та інституційного характеру. У цьому контексті Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства розробило Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який допомагає вирішити проблеми в селах та об'єднати громади й території, задекларував фінансову підтримку від держави.

Однак відсутність взаємодії між різними гілками влади та громадянським суспільством призводить до погіршення рівня життя населення. Головна причина відсутності співробітництва – це фінансова неспроможність базових суб'єктів місцевого самоврядування. Серед інших проблем можна зазначити відсутність чітких повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, відсутність відповідальності тощо.

Проаналізувавши історію розвитку місцевого самоврядування в європейських країнах, можна почерпнути багато прикладів для розвитку політики децентралізації влади в Україні. Так, за структурою найбільш схожою є Польща, тому Україна може взяти за базу її позитивний приклад для формулювання принципів адміністративно-територіального устрою. Досвід іншої європейської країни – Латвії – може бути корисним у процесі подолання проблеми об'єднання маленьких територіальних громад тощо.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Організаційно-правовий механізм розвитку концепції реформування місцевого самоврядування в Україні

Можливості децентралізації обмежені низкою проблем, виникаючих в сфері економіки, права, фінансів та історичними та культурними аспектами. Процес встановлення правильного відношення сил та функцій покладених на різні органи публічного управління є дуже складним, але важливим для якісного функціонування цих органів. Завдяки змінам в законодавстві України, функції вищих владних органів були передані до місцевих. Так, змінюється система надання публічних послуг громадянам на місцевому та регіональному рівнях через удосконалення законодавчої бази та змін у адміністративно-територіального устрою України.

Для продовження ефективного реформування місцевого самоврядування, необхідно уніфікувати вимоги та критерії в сфері надання публічних послуг на усіх рівнях; створити зафіксовані правила впровадження, функціонування та знищення підприємств сервісного обслуговування усіх форм власності. Таки дії повинні стати поштовхом для реорганізації сфери споживання державних послуг зі збереженням принципу субсидіарної публічних послуг.

Проблемою країн, що розвиваються є відсутність забезпечення належним чином наданих публічних послуг на всій території країни центральними органами виконавчої влади. Так, є приклади, коли державні послуги швидко надаються в великих містах, а в селах зовсім не представлені. Така особливість унеможливлює повноцінну роботу органів місцевого самоврядування та ускладнює розвиток громад. Для подолання проблеми об’єднання, необхідно змінити механізм об’єднання територіальних громад до вже створених договорів про співробітництво. З іншого боку, мають дотримуватися правила функціонального

зонування територій об'єднаної територіальної громади, питання збереження та обслуговування інфраструктури, утримання територій та ін.

Для виконання усіх зазначених цілей необхідне значне фінансування – щоб створити систему рівномірного обслуговування населення по всій країні. Це необхідно задля того, щоб заходи, які забезпечують виконання місцевими органами публічної влади своїх функцій.

Існуюча система міжбюджетних відносин є недосконалою та фінансові ресурси недостатні для розвитку місцевого самоврядування, а саме соціально-економічних програм. Для покращення діючої системи необхідно зробити наступні кроки:

- Створити систему взаємозалежності між видатками та доходами бюджету. Для цього потрібно задекларувати державні гарантії щодо фінансової допомоги ОТГ для виконання наданих їм повноважень; створення системи мотивації для бюджетів-донорів щодо видачі частини отриманих при перевиконанні бюджетів коштів; стимулювання для збільшення частки власних та закріплених за місцевими бюджетами джерел доходів;
- Реформувати систему структури трансфертів. Так, необхідно створити систему фінансування інфраструктурних проектів та орієнтованих на соціально-економічний розвиток громади програм;
- Стимулювати органи місцевого самоврядування до наповнення місцевих бюджетів власними надходженнями; збільшення видатків на соціально-культурні заходи;
- Впровадити залежність обсягу міжбюджетних трансферів до густоти населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України кожного місяця публікує результати моніторингу процесу децентралізації та доводить до відома напрями державної політики та законодавчі акти щодо реформування місцевого самоврядування.

За інформацією станом на 10 липня 2018 року, створено 753 об'єднані

територіальні громади, з них 48 очікує перших виборів. Загалом на період з початку децентралізації об'єдналися 3492 територіальні громади (31,9 % від загальної кількості рад базового рівня. (рис. 3.1)

Рис. 3.1 Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади

Іншим важливим показником є рейтинг областей по кількості створених територіальних громад; покриттю площі ОТГ; кількістю об'єднаних ОТГ; кількістю ОТГ з населенням менше 5 тис. осіб; за % площі області, охопленою перспективним планом; за % населення ОТГ до загальної кількості населення. Лідируючи позиції у загальному рейтингу займають Житомирська, Хмельницька та Запорізька області. На останніх місцях – Закарпатська, Вінницька та Київська області.

Оцінити ефективність проведеної реформи можна за двома групами категорій:

1) Зростання фінансового потенціалу територій в результаті реформи місцевого самоврядування;
2) Глибина проникнення реформи місцевого самоврядування.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було надано оцінку фінансової спроможності створеним об'єднаним територіальним громадам на підставі результатів моніторингу фінансової децентралізації за період 2014-2018 рр.

Основним показником є власні доходи місцевих бюджетів, які поступово зростають (рис. 3.2)

Рис 3.2 Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади

Не менш інтенсивно зростає частка місцевих бюджетів (з трансфертами у зведеному бюджеті України (рис 3.3)

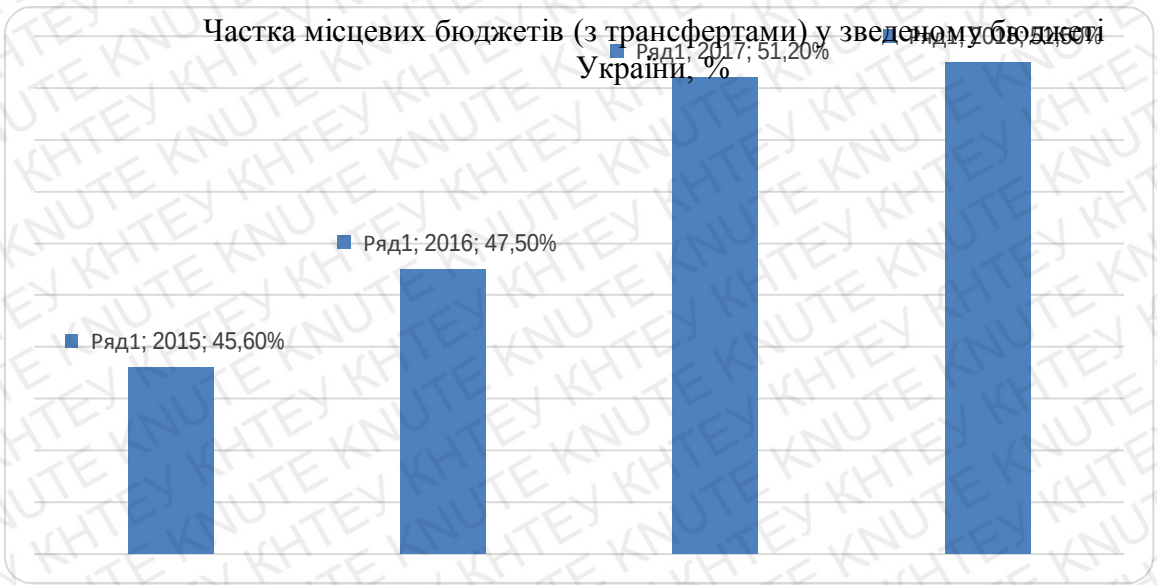

Рис 3.3 Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади

За даними таблиці 1 видно, що платежі до бюджету ростуть з великим темпом. Так, надходження у 2018 році виросли на 164,8% порівняно із 2017 роком. Більшу половину коштів принесли ОТГ, що об'єдналися до 2016 року. Найбільшу частку платежів до бюджету складає податок на доходи фізичних осіб – 4 149 млн

грн за 2018 рік. Платежі акцизного податку зросли на 96,4% до 591,5 млн грн. Плата за землю зросла на 109,5% до 1 030,8 млн грн., єдиний податок в свою чергу складає 1 222,9 млн грн, а податок на нерухоме майно – 136,0 млн. грн.

НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 665 ОТГ
за січень - травень 2018 р., порівняно з січнем - травнем 2017 р., млн. грн.

Платежі до бюджету	665 ОТГ, Всього				З них: 366 ОТГ, що об'єдналися у' 2015 та 2016 роках				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 році			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%
Всього, із них:	4 509,2	7 431,4	**922,2**	**164,8%**	3 238,4	3 980,9	**742,5**	**122,9%**	1 270,8	3 450,5	**2 179,8**	**271,5%**
Податок на доходи фізичних осіб	1 776,6	4 149,8	**2373,2**	**233,6%**	1 776,6	2 260,0	**483,4**	**127,2%**	-	1 889,8	-	-
Акцизний податок	613,7	591,5	**-22,2**	**96,4%**	320,4	308,9	**-11,5**	**96,4%**	293,3	282,6	**-10,7**	**96,3%**
Плата за землю	941,5	1 030,8	**89,2**	**109,5%**	491,5	548,2	**56,7**	**111,5%**	450,1	482,6	**32,5**	**107,2%**
Єдиний податок	934,4	1 222,9	**288,5**	**130,9%**	501,7	648,5	**146,8**	**129,2%**	432,7	574,4	**141,7**	**132,8%**
Податок на нерухоме майно	82,0	136,0	**54,0**	**165,8%**	44,9	70,7	**25,8**	**157,5%**	37,1	65,3	**28,2**	**175,9%**

Табл. 3.1 Надходження власних доходів

Позитивна тенденція склалася в сфері освіти. Найбільшу кількість опорних шкіл було створено в Кіровоградській (66), Львівській (46) та Житомирській (41) областях, а найменшу – в Закарпатський (0), Івано-Франківській (6) та Миколаївський(7) областях. Так, було створено 530 опорних шкіл, з яких 224 в ОТГ. Майже в 2 рази більше створено філій опорних шкіл – 986. В школах та їх філіях навчається 232 298 учнів, з них 106 319 – в ОТГ. Кількість класів, де навчається менш ніж 10 учнів складає 3067, з них 1206 розташовано в ОТГ. Важливий крок зроблено в сфері інклюзивної освіти – в 548 класах (187 в ОТГ) навчається 990 учнів (310 в ОТГ). Для потреб учнів використовується 851 шкільний автобус, але існує додаткова потреба – 310 автобусів. Послугами шкільних автобусів користується 42 659 учнів, з яких 19 450 в ОТГ. Не зважаючи на позитивні тенденції, складною залишається ситуація із дорогами для підвезення учнів до опорних шкіл – 7594,2 км знаходяться в незадовільному стані.

3.2. Стратегічні напрями вдосконалення підходів до реформування місцевого самоврядування в Україні та оцінка їх ефективності

На сьогоднішній день в Україні реформи публічного сектору у сфері децентралізації охарактеризовані з одного боку спрощенням, а з іншого ускладненням співпраці між органами місцевого самоврядування, вищими органами та громадянським суспільством. Реформа місцевого самоврядування активно діє вже три роки. Головна причина проведення даної реформи – інтеграція України з ЄС, в умовах вступу до якого зазначена необхідність проведення децентралізації. Саме ця реформа спроможна підвищити рівень життя громадян не тільки в великих містах, а й в селах. Також суспільство сподівається на підвищення якості та кількості надаваємих публічних послуг та наближення до споживача. В той же час фінансова децентралізація вже зараз допомагає територіям розвиватися за рахунок власних коштів та за допомогою державної фінансової підтримки.

Нажаль, велика кількість об’єднаних територіальних громад досі не здатна до вирішення своїх соціальних проблем. Для вдосконалення підходів до реформування місцевого самоврядування в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було визначено наступні кроки:

1. Забезпечити високий рівень обізнаності реформою серед населення;

2. Переглянути принцип розподілення державних субвенцій до ОТГ та їх розмір;

3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

4. Залучити до проведення реформи більшу кількість спеціалістів та підвищувати рівень службовців;

5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою;

6. Подолати корупцію.

Перераховані завдання включають в себе тісний контакт із населенням з ціллю залучення громадян до прийняття управлінських рішень; розвиток форми прямого народовладдя та координація діяльності органів місцевої влади.

Для досягнення даних цілей, необхідно впровадити відповідні якісні зміни в законодавстві, організації та суспільстві. Такі зміни повинні впроваджуватися якісною та досвідченою командою професіоналів, тому урядом забезпечується підвищення кваліфікації існуючих кадрів та якісна підготовка майбутніх працівників. Наприклад, в органах державної влади для зайняття посади необхідно пройти конкурсний відбір, який передбачає відповідність деяким критеріям, а в органах місцевого самоврядування кандидат повинен мати підтримку громади. Це стало поштовхом для зміни системи складу працівників на більш професійний та якісний.

Успішне проведення реформи місцевого самоврядування не може бути зумовлено лише змінами у законодавстві. Для справжнього успіху необхідно здійснювати відповідну державну політику, використання необхідних фінансових ресурсів та активне залучення до співпраці громадян. Такі зміни необхідно впроваджувати не тільки на місцевому та регіональному рівнях, а й на вищому. Влада повинна розосереджуватися між центральними органами виконавчої влади та надавати повноваження до інших суб’єктів.

На нашу думку, однією з невирішених проблем є недостатня підтримка з боку громадян. Але, для вирішення такої проблеми зроблено декілька важливих кроків – задля підвищення зацікавленості до реформи, було розпочато її активне висвітлення в ЗМІ. Наприклад, на центральних каналах телебачення транслювалися: телепроект «Громада на мільйон», завдяки якому інтерес до реформи поступово зростав; різні програми в яких експерти розглядають питання, зв’язані з децентралізацією. Така інформаційна політика з боку уряду призвела до того, що 43% населення України підтримують реформу децентралізації, в той же час 22% громадян залишаються проти. Не зважаючи на популяризацію реформи, знижається рівень її обізнаності. Так, у 2018 році знизилася кількість громадян, які

цікавляться реформою з 20% до 16% порівняно з 2017 р., рівень тих, хто розуміє, що таке реформа місцевого самоврядування впал з 62% до 60%. Задля вирішення цієї проблеми необхідно проводити роз'яснювальні заходи для населення, особливо для жителів громад.

Через доволі швидкий ріст кількості ОТГ, не встигає зростати обсяг субвенцій на розвиток інфраструктури. Це призводить до зниження бажання об'єднуватися у громад та стримує їхні можливості до зростання. Динаміка державних субвенції розвивається наступним чином : у 2016 році на інфраструктуру було виділено 1 мільярд гривень, який було розділено на 159 ОТГ, а в 2017 році обсяг субвенцій зріс до 1,5 млрд. Державний бюджет виділяє лише 500 млн грн на розвиток інфраструктури ОТГ, а більша частка (1,5 млрд грн.) надходить зі спеціального фонду. В 2017 році виділені кошти були розподілені між 366 ОТГ, що більш ніж в два рази більше за 2016 – 159 громад. Щоб уникнути таку проблему, урядовцям потрібно передбачати у бюджеті зріст кількості громад та їх відповідне фінансування.

Важливим кроком для удосконалення системи місцевого самоврядування стане встановлення розподілення повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на законодавчому рівні. Такі ж кроки потрібно зробити на рівні місцевих рад ОТГ та районними державними адміністраціями. Задекларувати стандарти розподілення повноважень та інших аспектів системи місцевого самоврядування можна за допомогою прийняття Муніципального Кодексу України. Такий документ є необхідним для регулювання таких питань:

- що пов'язані з організацією і проведенням місцевих виборів, референдумів та з іншими формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад;

- що пов'язані з діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування (рад) і депутатів місцевих рад;

- що пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та муніципальних службовців;

- що пов'язані з діяльністю сільських, селищних і міських голів;

- що пов'язані з діяльністю органів самоорганізації населення;

- органів місцевого самоврядування з органами державної влади, з іншими органами місцевого самоврядування, з об'єднаннями громадян, а також з підприємствами, установами й організаціями;

- фінансові, цивільні, земельні, соціальні, трудові, житлові та інші.

Основним критерієм для досягнення поставлених цілей є виконання їх досвідченими спеціалістами. На сьогоднішній день, в сфері публічного управління дуже мало досвідчених та підготовлених кадрів, особливо в регіонах. Це є причиною для нездатності громадами ефективно використовувати фінансові ресурси, створювати стратегічні плани розвитку та втілювати їх в життя. Цей недолік можливо виправити лише завдяки систематичним діям, направленим на створення програм підвищення кваліфікації для діючих службовців та спонукання молоді до отримання відповідної спеціальності та постійного накопичення знань.

Останнім та, можливо, надважким кроком є подолання корупції в Україні. Задля цього необхідно створити механізм контролю за фінансовою та господарською діяльністю органів місцевого самоврядування. Контролюючими органами повинні стати як державні органи, так і громадські організації, активне суспільство та ін. Для належного фінансового контролю необхідно: по перше, аналіз попередніх років та державними органами; по друге, забезпечення прозорості для громадськості.

Згідно з існуючим планом, реформування місцевого самоврядування повинно закінчитися у 2020 році. Але процес об’єднання громад проходить повільніше, ніж очікувалося. Так, згідно з перспективними планами, затвердженими Урядом, станом на 10 серпня 2018 року, у планах створення 1206 ОТГ, це об’єднання 7913 територіальних громад (76% від загальної площі України). Але 24% територій залишаються не об’єднаними. З гідно з даними моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Мінрегіону станом на 10 серпня 2018 року, видно, що проблемними є Закарпатська, Одеська, Вінницька, Київська, Тернопільська, Полтавська, Чернівецька та Черкаська.

Реальна ситуація значно відрізняється від планової. Так, найменше реалізована реформа в Харківській, Київський, Вінницькій, Львівській, Закарпатській, Кіровоградській області. Загальна кількість створених ОТГ складає 803. Це 6,8 млн людей або 34,7% площі країни.

Проаналізувавши динаміку об'єднання громад, видно, що в основному об'єднувалися маленькі громади. Це значить, що в наступні два роки ОТГ будуть більші за розміром, ніж існуючі. Також зросте показник кількості громад в ОТГ з 4,6 до 10.

Прослідкувавши тенденції проведення реформи місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що динаміка об'єднання поступово зменшується. Значна кількість громад досі не визначені щодо призначення перших виборів та внесення громад до перспективних планів.

Виникає питання щодо механізмів співпраці з 3039 громадами, які не увійшли до ОТГ. Найлогічнішим буде їх приєднання до створених раніше громад.

Після 2020 року можливі наступні варіанти розвитку подій:

1) Велике розосередження по критерію фінансового забезпечення. Так, ОТГ з маленькою фінансовою спроможністю будуть змушені знижувати якість надання публічних послуг; економити фінансові ресурси та надавати неналежний стан соціальної інфраструктури. Тому малозабезпечені об'єднані територіальні громади будуть змушені розраховувати лише на фінансову підтримку з боку держави та міжнародних фондів. Це призведе до поступової міграції населення до фінансово забезпечених громад.
2) Другий варіант передбачає приєднання фінансово неспроможних ОТГ до великих. При такому розвитку подій можливо, що уряд буде фактично керувати процесом об'єднання або все ж таки будуть враховані інтереси громад. Такий сценарій передбачає виникнення низькі проблем: успішне приєднання можливо лише при високому рівні довіри до влади; можливість виникнення конфліктів між місцевими елітами щодо планування об'єднання громад та ін.
3) Третій варіант – це об'єднання ОТГ на добровільних засадах. Так, після

завершення процесу об'єднання громад у 2020 року планується прийняти нормативно-правову базу, яка буде регулювати процес добровільного об'єднання ОТГ у другому етапі. Уряд при цьому приймає мінімальну участь та передає реальні повноваження громада. Тобто ОТГ об'єднуються в тих межах, в яких бажають. Проблемою такого сценарію є питання самостійного існування ОТГ та значення ролі центру.

Висновки до розділу 3

Зміна системи взаємовідносин між територіальними громадами та активне впровадження реформи місцевого самоврядування зумовило створення нових викликів, що потребує створення нових інструментів для зростання громад, змін їх форми та особливостей їх співробітництва. Це буде сприяти глобальним довгостроковим змінам в економіці України. Також процес об'єднання вирішує проблеми низької якості адміністративних послуг, які надають органи місцевого самоврядування.

Потенціал реформи місцевого самоврядування дуже великий. Але задля мінімізування негативного економічного впливу на територіальні громади потрібно створити баланс між сильними та слабкими громадами. Для вдосконалення організаційно-правового механізму щодо реалізації концепції реформування місцевого самоврядування та його стратегічного покращення необхідно:

1. Внести поправки до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», в яких потрібно визначити осіб, наділених правом здійснювати ініціювання співробітництва (зокрема, малі та середні підприємства, які розташовані на відповідній адміністративно-територіальній одиниці). Вони зможуть подавати пропозиції щодо об'єднання в сільські або міські ради завдяки запропонованим змінам до Закону. В основі підготовлених пропозицій має бути позитивний вплив на соціально-економічний розвиток території; дії, спрямовані на створення робочих місць; дії, спрямовані на наповнення бюджетів; підтримка

інфраструктурних об’єктів тощо.

2. Для популяризації реформи варто створити робочу групу при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Така група повинна організовувати постійні зустрічі між представниками державних органів та жителями громад. На таких зустрічах громадянам будуть доносити інформацію щодо можливості ініціювання взаємодії між громадою та органами місцевого самоврядування й позитивні зміни після початку співпраці. Також повинні обговорюватися питання порядку укладення договорів про співробітництво, процес пошуку компромісів та проблемні питання.

3. Створити можливість та мотивувати співробітництво з високодотаційними громадами для отримання ними фінансової підтримки та стабільних джерел для задоволення власних потреб на пільгових умовах.

4. Впровадити механізми співпраці громадськості та ОТГ. Залучити представників населення до процесу контролювання фінансування заходів, здійснюваних громадами.

5. Утворити спільні навчальні заклади, наукові установи, лікарні та інші комунальні підприємства між громадами.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дослідження концепції реформування місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України в контексті розвитку теоретичних положень й обґрунтування методологічних підходів до означеного питання дозволяє зробити такі висновки:

1. Охарактеризовано проблематику реформ публічного сектору в сучасному науковому дискурсі, що дозволяє виявити, що в Україні було розпочато трансформаційний процес, яким передбачено залучення громадськості та експертів до вирішення існуючих проблем та кореляцію їх дій із нормативно-правовими актами. Така інституціоналізація вже здобутих наукових знань допомагає цілісному, логічному, послідовному та законодавчо-правовому забезпеченню, соціальній легітимності публічного управління.

2. З'ясовано сутність, роль і значення реформи місцевого самоврядування в Україні, яка, зокрема, передбачає об'єднання територіальних громад. Причина проведення такої реформи – великі витрати на управлінській апарат та нестача грошей на великі інфраструктурні проекти, адже наділення ресурсами невеличких громад не підвищує рівень їх спроможності. Проаналізувавши європейський досвід, можна довести доцільність укрупнення громад. Суть реформи місцевого самоврядування полягає у ліквідації місцевих державних адміністрацій та створення на їх місці префектур.

3. Проаналізовано нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з базовими засадами реформування місцевого самоврядування в Україні, що дає підстави до визначення головної мети законодавчих змін, а саме формування спроможних територіальних громад та збільшення надходжень до їх бюджетів у напрямі реалізації функціональних можливостей створення диференційованих джерел накопичення фінансових ресурсів.

4. Вивчено зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування та можливості його адаптації в сучасних умовах, зокрема виявлено, що місцеве самоврядування не може бути побудовано за єдиною універсальною схемою, яка

би підходила до будь-якої країни. Кожна країна повинна проводити реформу місцевого самоврядування, враховуючи свої особливості, що, однак, може базуватися на досвіді інших країн. Спільним для всіх країн є дотримання низки принципів: субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, його автономності, фінансової самостійності, легальності тощо.

5. Окреслено організаційно-правовий механізм розвитку концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, який доводить, що розв'язання існуючої проблеми базується на основних положеннях Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюється на засадах законності та верховенства права, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства держави та місцевого самоврядування, його повсюдності, правовій, організаційній та матеріальній автономності місцевого самоврядування; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді та у межах делегованих повноважень органам виконавчої влади; субсидіарності.

6. Запропоновано стратегічні напрями вдосконалення підходів до реформування місцевого самоврядування в Україні, а саеме: забезпечити високий рівень обізнаності щодо реформи серед населення; переглянути принцип розподілення державних субвенцій до ОТГ та їх розмір; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; залучити до проведення реформи більшу кількість спеціалістів та підвищувати рівень компетентності службовців; зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою; подолати корупцію.

За підсумками проведеного дослідження нами пропонуються такі основні рекомендації:

- започаткування принципів та процедур управління за результатами в органах місцевого самоврядування;

- розроблення та впровадження стандартизованих публічних послуг, покращення та розширення системи надання електронних послуг;

- створення автоматизованої системи моніторингу діяльності органів

місцевого самоврядування щодо досягнення ними запланованих результатів та оцінка їх ефективності;

- максимізація прозорості в роботі органів місцевого самоврядування та подальша розбудова демократичних принципів їх діяльності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. — Ужгород, 1997
2. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні. — К., 2001
3. Бюджетний кодекс України від 09 грудня 2015 року № 2456-17
4. Василенко Н. Місцеве самоврядування в УНР // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 3
5. Волик В. С. Нормативно-правове забезпечення компетенційного підходу в управлінні державною службою / В.С. Волик // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – Вип. 1 (36). – С. 376–382.
6. Воронкова В. Муніципальний менеджмент. — К., 2004 //Голос України — 1997. -№ 12.
7. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування у контексті європейського досвіду / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матер. IX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 27 листопада 2014 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – С. 108 – 113.
8. Гринишин М., Трохимчук С. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного європейського дому. — Львів, 2002
9. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування. — Львів, 2003
10. Гураль П. Стратегія реформування системи територіальної організації влади в Україні// Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії та практики). — Львів, 2004. — С.101-110.
11. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія /кол. авт.;відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові

України, 1997. – 448 с.

12. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 112 с.
13. Державне управління та державна служба: словн.-довід. /уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 111с.
14. Децентрализация: эксперементы и реформы / под. ред. М. Тамаша Хорвата. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – 106с.
15. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління / Н. Єсипчук // Вісник НАДУ. – 2004. – No4. – С. 326.
16. Закон України від 05 вересня 2015 року № 157-19 «про добровільне об'єднання територіальних громад»
17. Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-19 «про засади державної регіональної політики»
18. Закон України від 09 квітня 2015 року № 320-19 «про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»
19. Закон України від 15 вересня 2015 року № 677-VIII «про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»
20. Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-18 «про співробітництво територіальних громад»
21. Зеленько Г. Навздогін на модернізація: досвід Польщі та України. — К., 2003. — С . 89-106
22. Золотов В. В., Макашева З. Муниципальное управление. — М., 2002
23. Зотов В. Б., Макашева З. М. Муниципальное управление. — М., 2002
24. Зубко Г. Реформа у цифрах і діях [Електронний ресурс] / Г. Зубко. Режим доступу : http://blogs.lb.ua/gennadiy_zubko/341309_reforma_tsifrah_i_diyah_.html.

25. Институты самоуправления: теоретико-правовое исследование. — М.,1995
26. Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
27. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8.
2. Децентралізація влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.archivelviv.qov.ua/archive/information/decentralizacija-vladi-v-ukrajini/.
28. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
29. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Актуальні проблеми виконання Законів України: «Про місцеве самоврядування в України», «Про місцеві державні адміністрації». — К., 2002
30. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. — К., 2001
31. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. — К., 2001
32. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. — К., 2003
33. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Основи муніципального менеджменту. — К., 2003
34. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України// Право України. — 1994. — № 4
35. Кращі практики місцевого самоврядування/ видання Асоціації міст України та громад.-К., 2005—2006

36. Крючков М., Зельницький А., Удовенко П. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: світовий та український досвід. — К., 1998
37. Куць К. А. Управління столичною метрополією. Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. — Львів,-2003 — С. 236—252
38. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доповн. і виправл. – К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
39. Міллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. — К., 1996
40. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
41. Муніципальне право України. — К, 2001. — С. 151—204
42. Орзіх М., Баймуратов М. Международные стандарты местного самоуправления: Учебное пособие. — Одеса, 1996
43. Педак І. Місцеве самоврядування в Україні: історико-правовий аспект // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія / Проблеми теорії і практики. — Львів, 2004. — С.461-469
44. Податковий кодекс України від 20 вересня 2015 року № 2755-17
45. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
46. Прієшкіна О. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні// Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. — 2000. — № 1
47. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст.

534.

48. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
49. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
50. Про засади державної регіональної політики : Закону України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
51. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
52. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12.
53. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст 1167.
54. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. No 333-р – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua.
55. Розвиток міської громади: запровадження нових технологій муніципального управління: Практичний посібник/ за ред. В.Кравченка та В. Д. Полтавець, науковий консультант М.Пітцик.-К., 2006
56. Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»
57. Рудницький І. Самоорганізація мешканців мікрорайону// Управління

великим містом: адміністрування

58. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, // Аспекти публ. упр. – Д. : Грані, 2015. – No 4 (18) (квітень 2015) – С. 111 – 120.
59. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник. — К., 2001
60. Старецька Л. І., Томнюк О. Є., Луценко З. М., Юрченко М. М. Місцеве самоврядування: оглядовий курс. Навчальний посібник. — К., 2006 — 78 с. — (Навч. прогр. для працівників місц. самоврядування)
61. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»
62. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К., 1997
63. Ткач А. Організаційно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні / А. Ткач // Управління і адміністрування : зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. – Ч. 2. – С. 419–423.
64. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права / В. Федоренко // Голос України. – 2016. – № 128 (6382). – С. 5.
65. Шаров Ю. П. Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти / Ю. П. Шаров // Аспекти публ. упр. – 2014. – No 5 – 6 (7 – 8). – С. 81 – 87.