

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Навчально-науковий інститут бізнесу,  
економіки та менеджменту  
Кафедра управління імені Олега Балацького**

Шифр \_\_\_\_\_

Наказ ректора про  
затвердження теми

„До захисту допускається”  
завідувачка кафедри

\_\_\_\_\_ Г.О.Швіндіна

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА БАКАЛАВРА**

на тему

**«Особливості реалізації концепції децентралізації влади в  
Україні»**

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

*Здобувач вищої освіти*

*гр. ПУ-71*

*Петренко Олександр Анатолійович*

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр.

Кваліфікаційна робота бакалавра містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ Петренко О.А.

*Науковий керівник*

*к.е.н, доц. Кобушко Я.В.*

Суми – 2021

## АНОТАЦІЯ

У роботі досліджено реформу децентралізації влади, її ключові аспекти та цілі та завдання. Виконано аналіз фінансової та соціальної складових реформи. Розглянуто приклад інших держав, що вже успішно завершили реформування. Вивчено організаційно-функціональну структуру децентралізації влади в Україні. Проведено аналіз двох етапів децентралізації. Досліджено недоліки та шляхи усунення проблем реформи децентралізації влади в Україні. Визначено напрямки розвитку територіальних громад з метою раціоналізації бюджетних витрат.

**Ключові слова:** влада, громада, децентралізація, концепція, реформа, співпраця.

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота бакалавра на тему «Особливості реалізації концепції децентралізації влади в Україні» містить 43 сторінки, 11 рисунків і 2 таблиці. Список використаних джерел містить 28 найменувань.

Мета роботи полягає в ґрунтовному аналізі процесу реалізації концепції децентралізації влади в Україні.

Відповідно до мети дослідження основними завдання дослідження визначено:

- аналіз нормативно-правового забезпечення концепції децентралізації в Україні;
- вивчення цілей та реформи децентралізації влади в Україні;
- порівняння моделей децентралізації влади в країнах ЄС;
- вивчення організаційно-функціональної структури децентралізації влади в Україні;
- аналіз двох етапів децентралізації;
- визначення недоліків та шляхів усунення проблем реформи децентралізації влади в Україні.

Об'єкт дослідження – концепція децентралізації влади в Україні.

Предмет дослідження – відносини, що виникають між органами влади в процесі реформи децентралізації в Україні.

У дослідженні процесу реалізації концепції децентралізації влади в Україні використовувались такі методи дослідження: розрахунковий, аналітичний, гіпотетичний та порівняльний.

**Ключові слова:** влада, громада, децентралізація, концепція, реформа, співпраця.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Нормативно-правове забезпечення концепції децентралізації влади в Україні.....	7
1.2. Цілі та завдання реформи децентралізації влади в Україні.....	11
1.3 Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу.....	13
<b>РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>20</b>
2.1. Організаційно-функціональна структура децентралізації влади в Україні.....	20
2.2 Фінансові аспекти реформи децентралізації в Україні.....	24
2.3 Оцінка виконання завдань першого етапу реформи децентралізації в Україні за 2014-2019 рр.....	28
<b>РОЗДІЛ 3. ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>30</b>
3.1. Аналіз другого етапу реформи децентралізації в Україні за 2020-2021 рр.....	30
3.2 Проблеми та виклики реформи децентралізації влади.....	33
3.3 Шляхи усунення проблемних аспектів реформи децентралізації влади.....	36
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>39</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>40</b>

## ВСТУП

Децентралізація влади в рамках державної політики регіонального розвитку є однією з вирішальних реформ в Україні. Проведення цієї реформи свідчить про початок радикальних змін, намагання покращити якість життя громадян і має важливе значення для продовження галузевих реформ. Дійсно, завдяки запровадженню нової системи розподілу влади між центральною та місцевою владою, Україна формує нову систему відносин між різними органами влади та новий баланс стримувань та противаг.

На перший погляд, перерозподіл влади у країні, що перебуває у стані війни й потребує сильної центральної влади, об'єднання всіх зусиль та ресурсів в країні можна розглядати як суперечливий рух. Однак сама реформа децентралізації не веде до розвитку відцентрових тенденцій в країні та не призводить до напруженості між центром та регіонами.

Як показав світовий досвід, успішна реалізація проектів територіального розвитку, що впроваджуються та реалізуються територіальними громадами, має значний вплив на розвиток економіки регіону та згуртованість країни в цілому.

Беручи до уваги необхідність зміцнення суверенітету та згуртованості країни, децентралізацію влади слід оцінювати за такими критеріями: сприяння якості життя, консолідація території, формування почуття спільності в процесах державного будівництва, побудова місцевої ідентичності територіальних громад.

Реформа децентралізації по праву вважається однією з найуспішніших реформ в Україні з 2014 року. Її успіх базувався на чіткості намірів, оголошених владою, та зацікавленості муніципалітетів у розширеній владі, більших ресурсах та можливостях, власних ініціативах щодо розвитку місцевого самоврядування. Зміни в системі територіального управління, децентралізація у галузі медицини, освіти, сфери послуг демонструють значні темпи, а головне - справді позитивні зміни.

Ущільнення адміністративно-територіальної системи та вдосконалення організації влади є важливими підзавданнями всебічної реформи

децентралізації. Процес делегування повноважень на рівні громади не може обмежуватися наданням адміністративних послуг. Успіх реформи слід закріпити підвищенням ефективності діяльності громад шляхом поглиблення децентралізації на галузевому рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в безпеці, правоохоронних органах тощо.

# РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

## 1.1. Нормативно-правове забезпечення концепції децентралізації влади в Україні

Одним із ключових елементів стратегії управління територіальними громадами в Україні є незалежність, ефективність, інноваційне управління, швидкість та законність прийняття рішень. Адміністративний сектор базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає децентралізацію влади, делегування основних повноважень та ресурсів місцевим органам влади, покладаючи на них високий рівень відповідальності. Реформа децентралізації влади вимагає прийняття законів та нормативних актів, які забезпечать правове регулювання новоствореної територіальної громади.

У 2014 році розпочався процес реформування територіальних громад України. Територіальні громади почали виникати на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу району. Здійснення національної реформи децентралізації влади вимагає прийняття та вдосконалення законів та нормативних актів, що забезпечують правове регулювання територіальних громад та здійснення цієї реформи.

Наразі Кабінет Міністрів України прийняв Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року, в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в країні, забезпечення можливості самоврядування та ефективна система територіального устрою в Україні, положення Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Наступним кроком у здійсненні реформи децентралізації стало затвердження Верховною Радою України Плану підтримки законодавчих реформ в Україні, що стосується питання децентралізації та реформи місцевого

самоврядування [2] та внесення змін до інших законодавчих актів, що передбачають нове трактування адміністративно-територіальних одиниць, реорганізацію місцевої державної адміністрації у контрольні та наглядові ради, а також призначення виконавчих обласних та повітових рад.

Найважливішими положеннями українського закону "Про добровільну асоціацію місцевих органів влади" [3] є створення правових підстав та можливість функціонування територіальних громад та гарантій стабільності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, створення дієвих рад та їх високоякісні та якісні виконавчі органи, ефективне забезпечення сталого розвитку територіальних громад, використання бюджетних коштів, надання соціальних послуг для покращення життя зацікавленого місцевого самоврядування.

Закон України "Про міжурядове співробітництво" [4], розроблений на основі кращого європейського досвіду, визначає організаційно-правову базу міжрегіональної співпраці, механізми фінансування та контролю, стимули, умови припинення співпраці у конкретних ситуаціях.

Закон України "Про засади державної регіональної політики" відіграє важливу роль у дотриманні правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних та організаційних основних принципів державної регіональної політики в рамках внутрішньої політики України. Відповідно до цього закону за останні чотири роки було підтримано понад 10 000 проектів. У грошовому вираженні допомога становила від 0,5 до 20 мільярдів гривень. Наприклад, цим актом створені умови для виконання до кінця 2018 року близько 325 контрактів, які об'єднали близько 1000 муніципалітетів.

У 2015 році було прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють передачу управління від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Це дало змогу як змінити фінансовий стан територіальних громад, так і посилити функціональність місцевого самоврядування.

Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, індивідуальних підприємців та громадських об'єднань" [6] делегує місцевим



органам виконавчої влади повноваження щодо державної реєстрації юридичних осіб, індивідуальних підприємців та державних установ з метою усунення недоліків у процедурі законодавчого регулювання. Робота добровільного об'єднання територіальних громад в частинах спрощеної системи реструктуризації та державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, а також усунення недоліків у правовому регулюванні правонаступника територіальної громади, її рад та виконавчих комітетів.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" [7] надав органам місцевого самоврядування можливість здійснювати повноваження щодо створення центрів надання адміністративних послуг, реєстри муніципалітетів та надавати інформацію з державного реєстру земель та іпотеки. Цей закон зменшив елементи державної корупції.

Закон України "Про внесення змін до Фінансового регулювання України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ" [8] визначає особливості системи створення та виконання бюджетів територіальних громад. Прямі міжбюджетні відносини між територіальною громадою та Міністерством фінансів України перелічені в українському законі "Про внесення змін до українського закону про бюджет про реформування міждержавних відносин" [9]. З метою забезпечення представництва інтересів жителів територіальних громад було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких українських нормативних актів щодо статуту міського голови та старости» [10]. Він регулює права старійшин та їх правовий статус.

Місцеві органи влади, які не входили до асоціацій сусідніх громад, мали можливість добровільно вступити до територіальних громад відповідно до Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання до місцевих органів влади" [11].

Для кращого виконання функції децентралізації влади та створення максимальних можливостей для місцевого самоврядування необхідно прийняти

низку законів України, зокрема: «Про місцеву службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальної варти», «Про державний нагляд за законністю місцевого самоврядування».

Всі ці закони повинні враховувати адміністративно-територіальний устрій України, типи поселення, повноваження громад, державний реєстр громад, мотивацію місцевих чиновників, а також положення про вибори, місцеве самоврядування. уряд. Адміністрація та місцеве самоврядування. Компетенції між рівнями управління повинні визначатися відповідно до принципу субсидіарності, а мешканці громад повинні мати право впливати на місцеве самоврядування.

Дієва громада з підприємливими та працьовитими людьми може забезпечити високий рівень життя, якщо основними пріоритетами є освіта, правоохоронна діяльність, медицина, будівництво доріг, культура тощо. Багата громада швидко розвивається, коли на національному рівні існує нормативна база. За їх допомогою планується розвиток, залучаються інвестиції, розвивається економіка, що дозволяє місцевим підприємцям швидко отримувати адміністративні та соціальні послуги у сфері реєстрації бізнесу, ліцензування, отримання сертифікатів, субсидій та соціальної допомоги. Багата громада повинна приділяти пильну увагу персоналу, який має достатні знання та досвід в галузі управління, маркетингу та логістики, щоб оптимізувати витрати та максимізувати доходи. Така громада відповідатиме новим вимогам і отримає набагато більше ресурсів та повноважень. Віднесення ресурсів, повноважень та відповідальності до базового рівня називається децентралізацією. Основні принципи децентралізації: чесність, ефективність та підзвітність. Сформована відповідно до чинного законодавства, територіальна громада має низку операційних переваг, а саме: вдосконалене управління громадою; громади мають більшу територію з великою кількістю кваліфікованого населення, що дозволяє їм вибрати більш ефективного та професійного менеджера; можливість отримати додаткові кошти на розвиток

інфраструктури, доріг, водопостачання, освітлення, вивезення сміття тощо завдяки новій фіскальній політиці громади.

Поліпшуючи управління людськими ресурсами, громади стають привабливими для інвесторів, забезпечують економічний розвиток та нові робочі місця для об'єднання громад, оскільки це шлях до сильного економічного розвитку в країні з успішними громадянами. Важливим фактором розвитку заможних громад в Україні є вдосконалення інформаційного діалогу та створення програмного пакету, що дозволяє підтримувати регуляторні питання у робочій зоні транзиту до їх оновлення. Це дасть змогу формувати заяви до відповідних служб для підготовки заяв до Верховної Ради України. В даний час законодавці не реалізують запити за допомогою інформаційних технологій, а наближення національної правової бази не вирішено повністю.

## **1.2. Цілі та завдання реформи децентралізації влади в Україні**

Реформа децентралізації дала поштовх до створення життєво важливої та найближчої громадянської влади - місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання місцевих органів влади дозволило новоствореним громадам сконцентрувати та оптимізувати власні повноваження та ресурси, які до реформи належали містам обласного значення.

Зараз інтереси громадян, які проживають в громаді, представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи, які забезпечують здійснення законних повноважень в інтересах населення даної громади. У населених пунктах, що входять до об'єднаної громади, інтереси жителів на місцеве самоврядування представляють обрані старости.

Відповідно до українського законодавства за реформою децентралізації, органи місцевого самоврядування були трансформовані у органи влади територіальних громад, що утворювалися на основі добровільного об'єднання населення. Плануючи стратегічний розвиток громади, необхідно визначити її потенційні ресурси для економічного та соціального розвитку та здатність до належного інфраструктурного забезпечення.

Створення нових територіальних громад базувалося на визначених завданнях реформи децентралізації, зокрема:

- встановлення адміністративно-територіальної структури базового рівня для формування ефективної регіональної влади на новій територіальній основі;
- визначення адміністративно-територіальної структури субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи діяльності уряду;
- встановлення принципів адміністративно-територіального устрою України, порядку встановлення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів за європейськими стандартами;
- створення та управління Державним реєстром адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України .

Створення ефективного місцевого самоврядування та оптимальної системи організації територіальної влади на новій територіальній основі відбувається шляхом:

- закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом необхідних змін до Конституції України;
- розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, включаючи компетенції територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх підрозділів, з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;
- впровадження збалансованої бюджетної моделі доходів та витрат органів місцевого самоврядування з метою здійснення власних та делегованих повноважень;
- перекласифікація місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, головною компетенцією якої є забезпечення громадського порядку, повага прав і свобод громадян, реалізація державних та регіональних програм, координація (співпраця) територіальних органів виконавчої влади, адміністративне право Нагляд над місцевою владою;

- розвиток форм міжмуніципальної співпраці, особливо у сфері створення та функціонування міських агломерацій;
- вирішення питань відкритості та прозорості управління місцевими податками та зборами місцевими органами влади;
- створення сприятливих правових умов для залучення жителів місцевого самоврядування до рішень місцевого самоврядування, розвиток форм місцевої демократії.

### **1.3 Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу**

В ЄС управління визначається як сукупність правил, процесів та стандартів поведінки, що стосуються способу здійснення повноважень, зокрема з точки зору відкритості, участі, підзвітності, ефективності та координації. Фундаментальним аспектом реформ, проведених інституціями ЄС для вдосконалення системи управління (одна з чотирьох стратегічних цілей, визначених Європейською Комісією в рамках її поточного мандату), є більша участь громадянського суспільства у формуванні політики та політиці участі. залучення громадян ЄС до формування державної політики) [12].

Діяльність у цьому напрямку базується на наступних принципах та відповідно до таких вимог та принципів:

- відкритість означає активну комунікацію з громадськістю щодо завдань та відповідальності різних урядів та державних установ та їх рішень;

- сприйняття громадян та їх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політичних та адміністративних рішень, а як прямі, активні та інтереси груп, які мають право на повну участь у процесі прийняття адміністративних рішень у етапи політики - від початкової фази і через весь цикл політики та управління;

- підзвітність, заснована на праві європейців на "належне управління", крім традиційних форм підзвітності (політичної та адміністративної), передбачає обов'язок уряду реагувати на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу завдань не лише між органами та установами, що приймають

рішення, а й між ними та соціальними інститутами. Це також означає вищий рівень відповідальності обох сторін;

- ефективність: державна політика, законодавча та регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі та враховуватися при оцінці їх очікуваного впливу та минулого досвіду. Політичні та адміністративні рішення повинні прийматися швидко і повинні забезпечувати певний рівень гнучкості у їх виконанні, беручи до уваги місцеві умови або специфіку урядової території;

- послідовність вимагає не лише політичного керівництва, а й більшої узгодженості між різними інструментами, політичними механізмами та різними стратегіями впливу на одну і ту ж реальність [13].

Існує декілька моделей організації місцевого самоврядування (рис. 1.1)

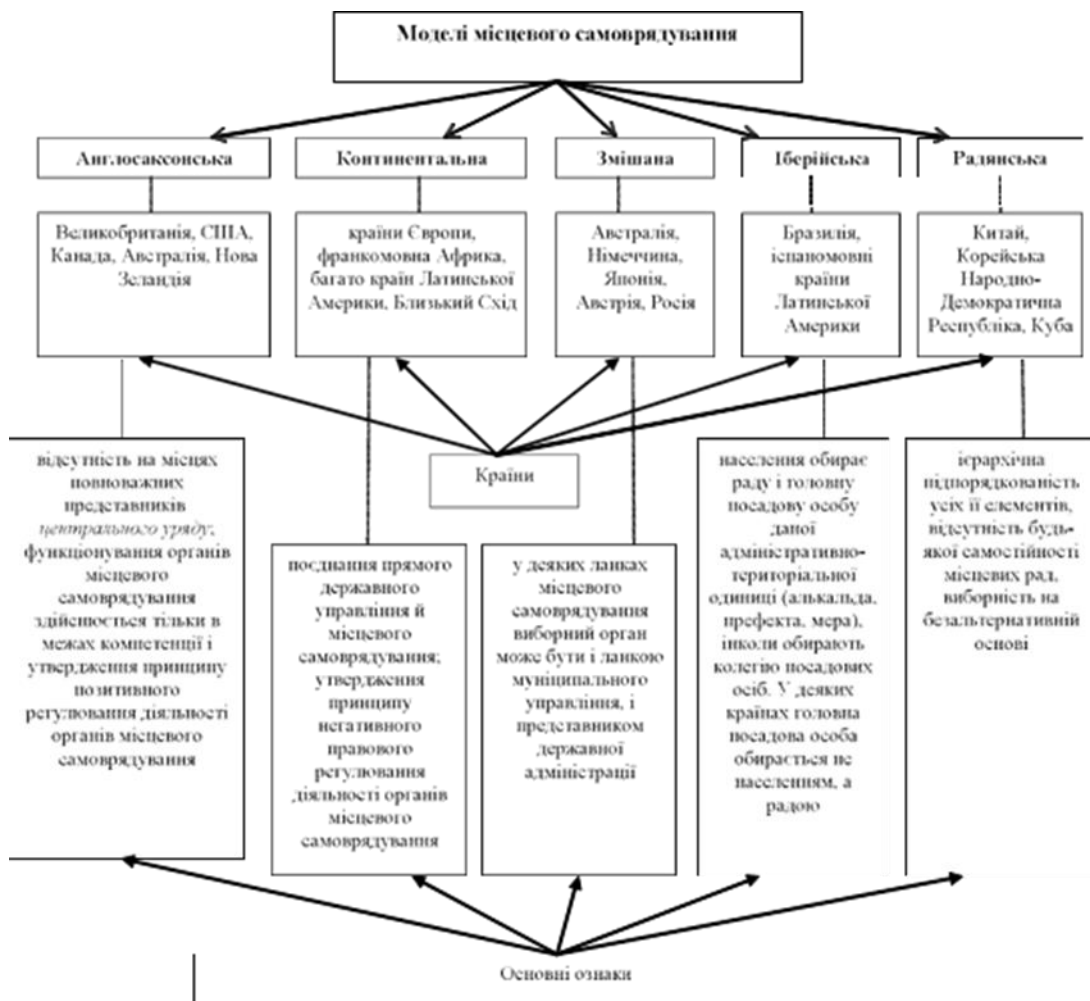


Рис. 1.1 Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування

Основні інституціональні механізми, що забезпечують відкритість та демократичність у державному управлінні в ЄС (рис. 1.2). До них відносяться:

1. Органи та установи, які забезпечують залучення регіональних органів влади та управління до прийняття рішень на національному рівні. Ці установи (наприклад, Комітет регіонів ЄС або подібні установи, що існують у багатьох державах-членах ЄС) базуються на: переконання, що демократичні місцеві та регіональні органи влади є справді ширшою версією громадських організацій; принципи децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкого загалу.

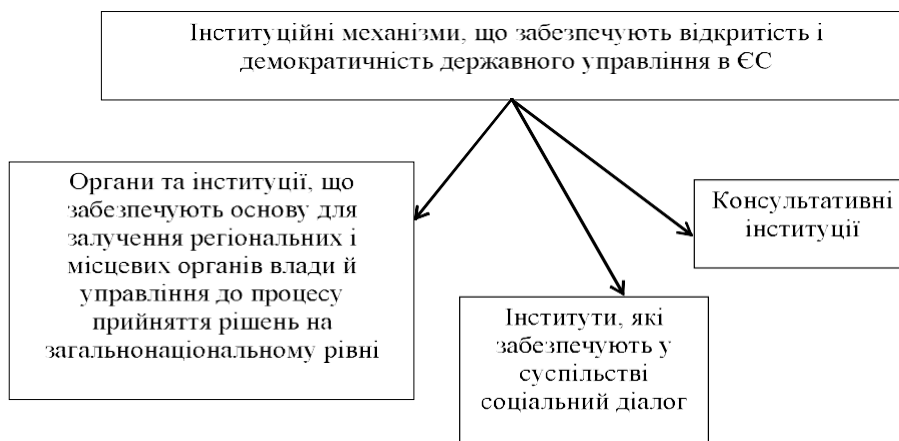


Рис. 1.2. Інституційні механізми, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС

2. Консультативні органи, що об'єднують представників різних соціально-економічних груп та інститутів громадянського суспільства, включаючи виробників, фермерів, транспортні компанії, робітників, торговців, ремісників, споживачів, професійні асоціації та об'єднання громадських інтересів. Цей принцип лежить в основі Комітету з соціальної та економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких державах-членах ЄС.

В обох випадках такі установи, як частина інфраструктури підтримки державної політики, фінансуються безпосередньо державою, мають постійну структуру та персонал та виконують ряд важливих комунікаційних та дорадчих функцій, які не обмежуються лише обговоренням пропозицій та публікацій. слід розробити органи влади, провести аналітичний аналіз процедур, провести тематичні дослідження, зробити висновки та громадські ініціативи щодо

розроблення, реалізації та реалізації політики та узагальнити їх пропозиції та рішення. уряд чи парламент.

3. Інституції, що забезпечують соціальний діалог у суспільстві та дотримання процедур соціального партнерства між профспілками та асоціаціями роботодавців або асоціаціями, які відіграють певну роль у державному управлінні та формуванні політики в ЄС.

Специфіка цього інституційного механізму полягає в тому, що залучені люди (соціальні партнери) можуть самостійно та за взаємною згодою приймати важливі рішення з багатьох соціальних та політичних питань. Органи, що виконують різноманітні ролі у такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу соціального партнерства та вживати заходів щодо їх реалізації, включаючи законодавчі та регулятивні заходи. Крім того, деякі угоди про соціальне партнерство набувають чинності і повинні виконуватися на тому ж рівні, що і урядові резолюції.

У багатьох країнах ЄС галузеве законодавство передбачає створення постійно діючих дорадчих органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (охорона споживачів та навколишнього середовища, охорона здоров'я тощо) відповідних секторів, галузі промисловості. У деяких сферах такі органи, що об'єднують представників урядів та соціальних установ, мають повноваження брати участь в управлінні та контролі реалізації політики у певній галузі (наприклад, в управлінні соціальною та пенсійною політикою).

У разі порушення певних правил та вимог, що стосуються публічних слухань, такий нормативний акт скасовується судом. Як правило, у таких випадках лише відповідні соціальні установи (а не окремі громадяни) мають право від імені фізичних та юридичних осіб, на права та інтереси яких вони можуть або можуть впливати, вимагати скасування таких механізмів реалізації політики. .



ЄС та його держави-члени використовують низку більш неформальних механізмів та методів впливу (рис. 1.3).

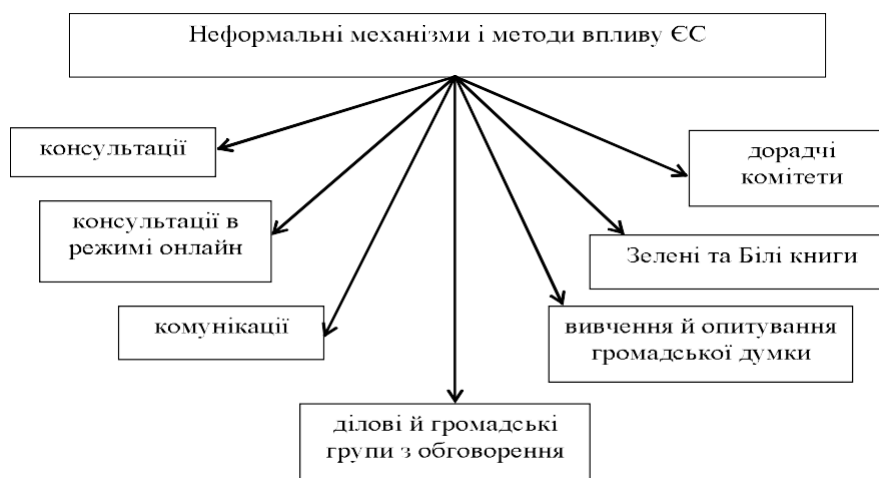


Рис. 1.3. Неформальні механізми і методи впливу ЄС

Вибір механізму (або їх поєднання) та порядок, в якому вони застосовуються на різних етапах процесу прийняття рішень, залежатимуть від ряду факторів, серед яких: розмір та характер політичного рішення; роль влади в певній галузі; роль різних дійових осіб.

У деяких країнах ЄС загальні нормативні акти щодо діяльності уряду, державного управління та державного управління містять детальні положення та вимоги щодо консультацій з громадськістю, зокрема процес підготовки та прийняття закону та інших інструментів / механізмів регулювання державних закупівель. Уряд чи парламент.

Останні пропозиції щодо вдосконалення інституційних рішень, механізмів та методів публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках Білої книги про управління в Європі. Ці пропозиції, у свою чергу, були предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами за межами Європейської Комісії (включаючи інститути громадянського суспільства) з наступних питань.

Існує потреба у більш систематизованому діалозі з представниками регіональних та місцевих органів влади (через їх асоціації) на ранніх етапах розробки політики у всіх сферах та до прийняття адміністративного рішення.

Для реалізації політики у цій галузі пропонується укласти угоди про співпрацю з місцевими органами влади у сфері реалізації політики у конкретній галузі. На основі таких угод муніципалітети вживають конкретних заходів для досягнення конкретних правових політичних цілей. Ці контракти також повинні передбачати необхідні заходи моніторингу та зворотного зв'язку;

Роль постійних дорадчих органів (таких як Комітет регіонів та Комітет соціальної та економічної політики) повинна як розглядати пропозиції щодо державної політики, так і оцінювати їх реалізацію, щоб порівняти цілі, результати та вплив Дій.

Певна формалізація процедур організації та залучення інститутів громадянського суспільства до розробки та управління політикою є надзвичайно важливою для забезпечення послідовності та прозорості консультацій з громадськістю. Однак, щоб зберегти гнучкість цієї важливої сфери, важливо не тільки створити нові законодавчі вимоги, але перш за все реалізувати деякі з наступних видів діяльності:

- створення бази даних інститутів громадянського суспільства, яка повинна містити інформацію про їх цілі, членство, джерела фінансування та методи консультацій зі своїми членами;
- створення переліку дорадчих органів (завдання, членство, методи роботи);
- прийняти кодекс поведінки або правила, що встановлюють мінімальні стандарти проведення процедур консультацій (визначення тем для консультацій; проведення первинних консультацій; спілкування із зацікавленими сторонами, з якими проводились консультації);
- створення можливостей партнерства з конкретними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах громадянського суспільства)
- вдосконалення роботи мережі взаємовідносин та взаємовідносин з метою досягнення місцевих та конкретних цілей (з бізнес-асоціаціями, місцевими громадами та місцевими органами влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити детальні правила отримання та використання професійних та технічних консультацій: Ці правила забезпечують прозорість процесу управління та дозволяють чітко визначити, які поради давали, від кого та як рада була включена до рішення керівництва або як це повинно продемонструвати відповідальність, плюралізм та сумлінність.

Процеси прийняття рішень повинні бути більш відкритими та посилити механізми консультацій (громадські слухання, обговорення експертів тощо). Консультації з інститутами громадянського суспільства в парламентській області та іншими демократичними представницькими органами (наприклад, міськими радами).

## РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### 2.1 Організаційно-функціональна структура децентралізації влади в Україні

Децентралізація в першу чергу спрямована на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні.

Переважна більшість місцевих органів влади в Україні, які наділені правом вирішувати питання місцевого значення, до започаткування реформи децентралізації були не в змозі зробити це через брак власних ресурсів, деградацію чи відсутність інфраструктури, а також через відсутність кваліфікованого персоналу. Тому значна частина місцевих проблем не вирішувалася на належному рівні у таких сферах: комунальна власність, територія, ландшафтна архітектура тощо.

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив концепцію реформи місцевого самоврядування, яка охоплює три сфери: муніципалітети, округи та регіони.

Децентралізація влади створює нову систему влади на місцях, яка буде включати 27 областей, 120-150 районів та 1500-1800 громад. Передбачається, що за об'єднаними громадами залишаться такі ж джерела доходів та повноважень, що і за містами обласного значення [14].

Об'єднання громад належатимуть до базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Створюються нові райони, які вирішують лише ті питання, що винесені під їх керівництво. Компетенції районів, громад та областей представлені у табл. 2.1.

Таблиця 2. 1 - Компетенції реформованих громад

Реформовані громади	Зміст компетенцій реформованих громад
	Місцевий економічний розвиток
	Розвиток та утримання місцевої інфраструктури
	Планування розвитку території громади, її благоустрою та забудови

Громада (місто, селище, село)	Соціальна допомога
	Середня, дошкільна та позашкільна освіта
	Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я
	Культура та фізична культура
	Муніципальні правоохоронні органи
	Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності
	Пасажирські перевезення на території громади
Район	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району
	Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю
	Транспортна інфраструктура районного значення
	Забезпечення надання вторинної медичної допомоги
Область і регіон	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону
	Спеціалізована середня освіта
	Розвиток культури, спорту та туризму
	Спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень)
	Транспортна структура регіонального значення
Планування регіонального розвитку	

Джерело: узагальнено за даними [14; 16]

Послуги державних установ у утворених громадах включають: виплату пенсій, стипендій, допомоги; фінансові послуги; реєстрація актів цивільного стану; санітарний та епізоотичний контроль.

Розподіл повноважень за принципом субсидіарності є одним з основних принципів децентралізації, згідно з яким органи державної влади та на рівні, на якому вирішення завдань та виконання повинні бути найбільш ефективними та найменш ресурсоємними мають найбільші повноваження.

Повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах наведено в таблиці 2.2.

Громада є основною територіальною одиницею. Структура органів влади у громаді представлена: головою; відповідною радою; виконавчим комітетом ради; старостами; територіальними підрозділами виконавчих органів ради об'єднаної громади.

Виконавчі комітети повинні створюватися на рівні територіальних громад. Об'єднані громади мають фінансову самостійність у прийнятті рішень щодо зовнішніх позик, самостійно обирати установи для обслуговування бюджетів, планувати бюджети розвитку та кошториси бюджетних установ.

Таблиця 2.2 - Повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах

Види повноважень	Зміст повноважень
Власні	Планування розвитку громади та формування бюджету
	Економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва
	Управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію
	Розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території
	Надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності)
	Утримання вулиць і доріг на території громади
	Організація пасажирських перевезень на території громади
	Громадська безпека силами муніципальної поліції
	Пожежна охорона
Делеговані	Соціальна допомога через територіальні центри в громадах
	Адміністративні послуги через центри їх надання в громадах
	Управління школами та дитсадками
	Первинна медична допомога
	Утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків

Джерело: узагальнено автором за даними [15;16]

Функції управління у новостворених громадах зазвичай виконують: голова, 2 - 3 заступники голови, секретар ради територіальної громади, начальник управління фінансами, начальник відділу спільного майна та земельних відносин, начальник правового сектору, начальник житлово-комунального господарства, докілья та інфраструктура; начальник департаменту економічного розвитку, торгівлі та інвестицій, начальник департаменту містобудування, архітектури та капітального будівництва, начальник відділу освіти, молоді та спорту, начальник відділу культури, туризму та ЗМІ, начальник відділу соціального захисту населення та праці, начальник відділу охорони здоров'я.

Також характерними в громадах є наявність земельних книг, Національних виборчих реєстрів, Центрив надання адміністративних послуг, секторів кризи та цивільного захисту людей та районів, архівів, Центрив догляду за дітьми, сім'ї та молоді, Центрив реєстрації бездомних [15].

Адміністративний центр територіальної громади розташований приблизно в географічному центрі, це може бути місто обласного значення, районний центр, селище, село. Ряд важливих функцій послуг передається від обласних чи районних центрів до центрів територіальних громад - адміністрація, пожежна охорона, правоохоронні органи, санітарно-епідеміологічні служби, соціальна допомога через територіальні центри тощо. Відстань від населених пунктів у складі територіальної громади до її центру повинна бути такою, щоб пожежна команда, швидка допомога, патрулі поліції та надзвичайних ситуацій могли приїжджати за викликом не більше ніж за 30 хвилин. Розмежування нових об'єднаних громад вирішується регіональною владою з урахуванням об'єктивних критеріїв та думки жителів.

Закон України "Про добровільне об'єднання місцевих органів влади" передбачає, що в населених пунктах, які не визначені адміністративними центрами, міський голова обирається на строк міської ради (на 5 років). Він є посадовою особою місцевого самоврядування і орієнтується у своїй роботі на «розпорядження міського голови» [16].

До головних повноважень голови належать:

- представлення інтересів сільських жителів, створення в адміністративних органах сільської, заводської, муніципальної ради;
- допомога сільським жителям у підготовці документів для подання до місцевих органів влади;
- участь у підготовці бюджету місцевого самоврядування у зв'язку з програмами розвитку, що реалізуються в даному селі чи садибі;
- подання заяв до керівництва села, житлового масиву, міської ради щодо діяльності в даному селі, сільської ради, житлового масиву, міської ради, підприємств, установ, організації спільного майна та їх посадових осіб та інших зобов'язань, зазначених у постанові.

Децентралізація повинна призвести до значних змін в організації місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. Децентралізація створить громади, які можуть взяти на себе відповідальність за власний

розвиток. Громади отримують додаткові ресурси, додаткові повноваження, можливості та самостійність у створенні нових органів управління. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему управління в громадах людино орієнтованою та демократичною.

## **2.2 Фінансові аспекти реформи децентралізації в Україні**

У багатьох країнах необхідність реформи децентралізації була мотивована різними причинами - від необхідності збільшення державних витрат та вирішення макроекономічних питань (Аргентина, Бразилія, Індія, Нігерія) до використання децентралізації як інструменту сприяння регіональній незалежності з різними культурними етнічними та політичними темами (Канада, Швейцарія, Бельгія, Китай, Ефіопія).

Під час незалежності України було розпочато низку реформ децентралізації у сфері державного управління, але вони мали декларативний характер до 2014 року.

З підписанням угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році було визначено курс на фінансову децентралізацію. Наприклад, 28 грудня 2014 року Верховна Рада України прийняла український закон " Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин " [18], згідно з яким у 2015 році розпочався новий етап фінансової децентралізації.

Збільшення мобільності ресурсів, капіталу, товарів та послуг послабило значення таких факторів, як географічне розташування та територіальна близькість. Традиційні економіко-географічні фактори конкурентоспроможності регіонів, такі як наявність природних ресурсів, робочої сили та енергії, якість накопиченого фізичного капіталу тощо, втрачають своє значення для просторового розвитку. Посилення спроможності регіональних громад ефективно вирішувати значну частину проблем територіального розвитку збільшує інклюзивність місцевої економіки (участь у розробці та досягненні результатів усіх членів громади та відчуття відповідальності за цей результат). Це, у свою чергу, зміцнює згуртованість



громад та формує консолідовані інтереси територій. Отже, концепція спроможності громади, яка традиційно описується у звичайній адміністративній практиці як наявність достатніх ресурсів та здатність ефективно використовувати державні ресурси, повинна базуватися на інтегрованій характеристиці здатності громади розвиватися стратегічно на основі всіх наявних (централізованих та децентралізованих, державні) та приватні ресурси.

Нововведення окреслили нові механізми реалізації податкових правовідносин, які гарантують роботу нової моделі підтримки місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. У цій ситуації бюджети громад стають значною складовою у системі фінансових зв'язків між державою та регіоном, де зосереджено приблизно 75% фінансових ресурсів усіх органів місцевого самоврядування (рис.2.3).

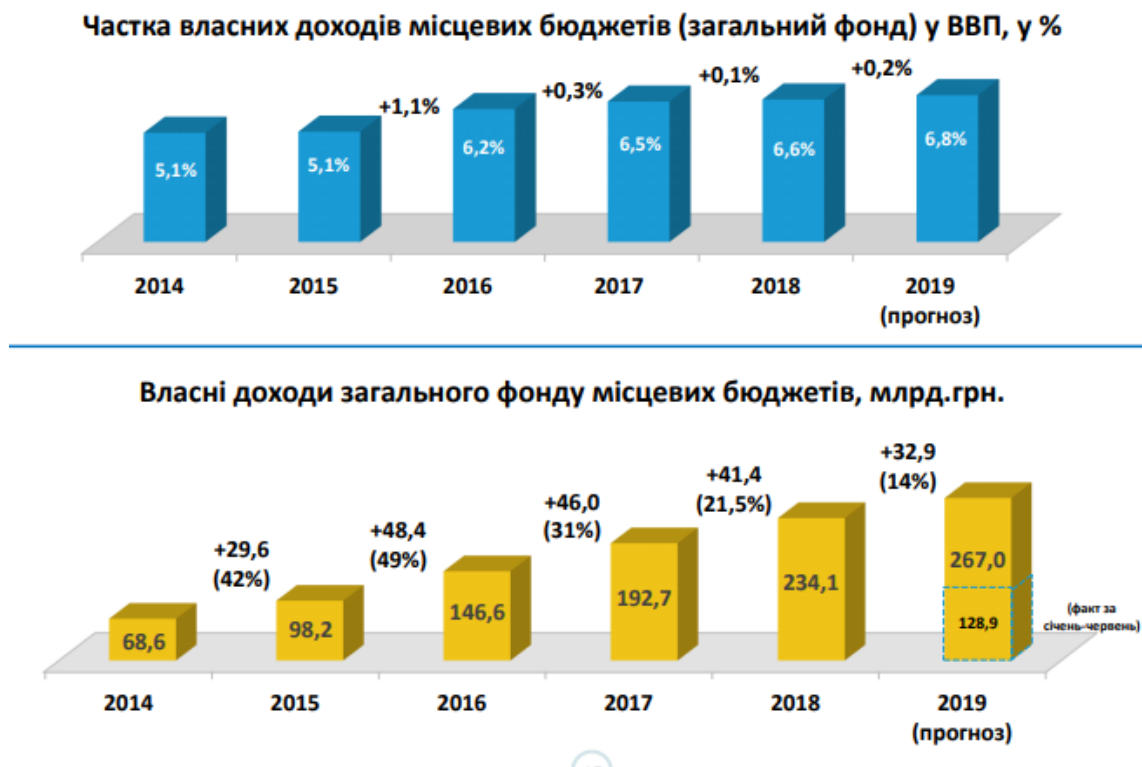


Рисунок 2.3 Зростання місцевих бюджетів впродовж реформи

У дослідженнях сучасників децентралізація розглядається як спосіб організації публічної влади в державі, коли місцева влада має право самостійно вирішувати свої поточні та майбутні проблеми в законодавчо визначених межах [19, с. 10].

Децентралізація - це передача певних повноважень та бюджетів від центральної влади місцевій владі з метою кращого управління ними та зменшення витрат [20]. Початок реформи фінансової децентралізації спричинив зміни у всіх структурних елементах місцевої фінансової системи, які почали адаптуватися до нових умов. Місцева влада отримала широкі повноваження щодо управління державними коштами з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіону відповідно до державної стратегії розвитку. Згідно розробленої стратегії розвитку держави передбачається розроблення механізмів та правил фінансування міжурядових трансфертів з метою делегування реалізації фінансової децентралізації.

В результаті бюджетної та податкової реформи доходи з ПДФО були перерозподілені серед місцевих домогосподарств, збільшивши частку бюджетів громад серед інших джерел доходу.

З огляду на фіскальну роль, яку відіграє цей податок, він виступив важливим стимулом для прискорення об'єднання місцевих громад. Збільшення кількості працівників компанії, які працюють без реєстрації роботи та отримують зарплату в "конверті", уповільнює поповнення доходів бюджету громад. Динаміка доходів місцевих бюджетів представлена на рис. 2.4.

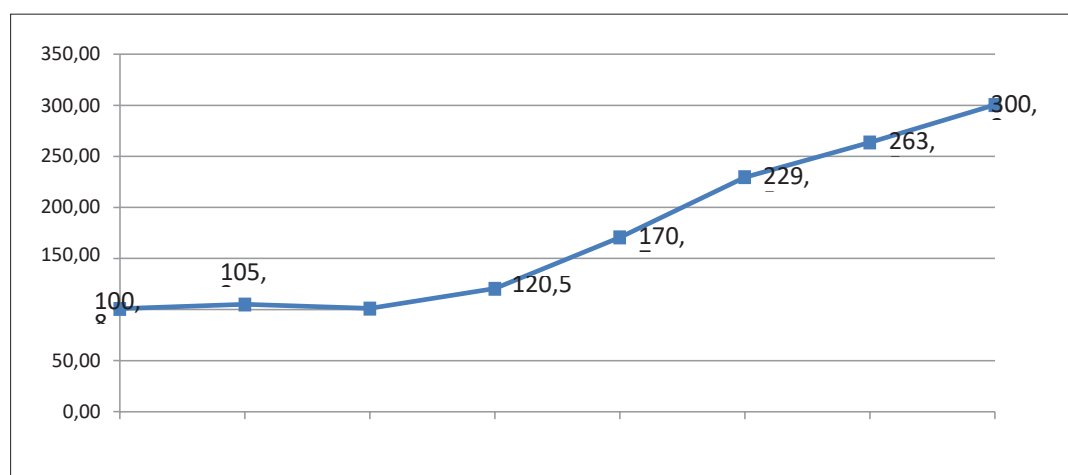


Рис. 2.4. Динаміка доходів місцевих бюджетів за 2012–2019 роки, млн грн.

З часу активного запровадження фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів різко зросли: якщо вони склали 101,1 млн грн у 2014 році, то за п'ять років вони зросли майже втричі, а в 2019 році - 300 млн грн. У 2018

році надходження від власних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів України (доходи без урахування міждержавних трансфертів) склали 234,1 млрд грн, або 41,4 млрд грн, тобто на 21,5% більше, ніж у 2017 році [21].

З 2015 року були визначені нові правила міжбюджетного регулювання, згідно з якими регіональний дохід збалансований зі ставкою податку. Цей принцип є основою для розрахунку базової дотації, але при призначенні додаткової дотації Міністерство фінансів України відступило від неї, і додаткові кошти отримують не фінансово слабкі регіони, а регіони з найбільшою кількістю населення (Дніпропетровськ, Харків та інші). Варто зазначити, що ці регіони вже є фінансово надійними і можуть покривати обов'язкові витрати з місцевих бюджетів за рахунок власних джерел доходу. Тому доцільно призначити додаткову дотацію пропорційно до ставки відносного оподаткування зведеного бюджету регіонів. Для прикладу порівняння обсягу базової та реверсної дотацій громад за 2019 р. на рис.2.5

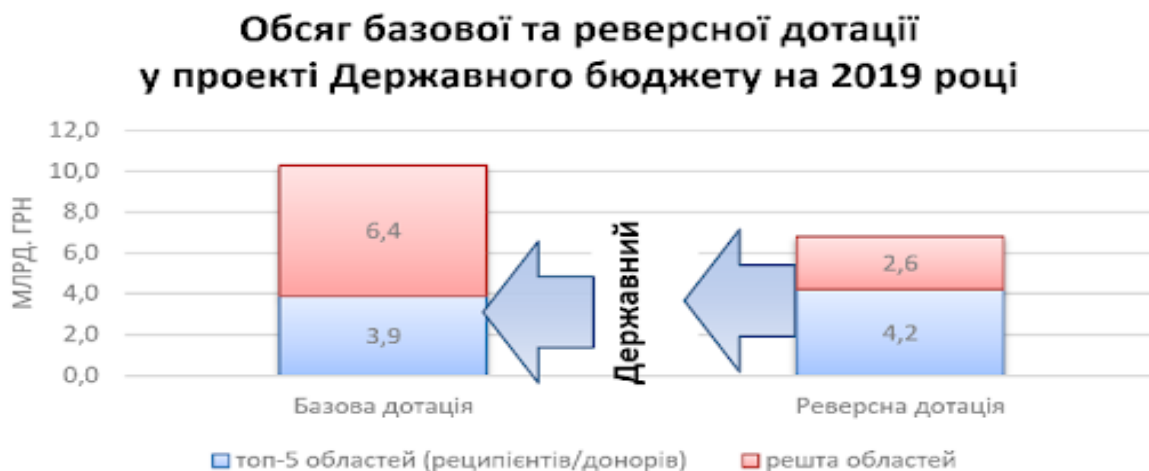


Рисунок 2.5. Обсяг базової та реверсної дотації у проекті державного бюджету на 2019 рік.

У 2019 році було проведено аналіз 806 територіальних громад, результати якого показали, що громади до складу яких входять обласні центри залежать менше від дотацій з державного бюджету, причому 27 територіальних громадах рівень дотацій не перевищував 9.1%. У випадку громад, де проживає понад 15 000 жителів, це 49,7%. Громади від 10 до 15 тисяч жителів - 57,5%, громади від

5 до 10 тис. жителів - 63,5%; громади із населенням менше 5000 жителів - 62,6%.

Територіальні громади в яких найбільше дотацій: Житомирська область (27,7% від загального обсягу фінансування), Запорізька область (31,4%) та Тернопільська область (20%), Хмельницький (24,0%), Чернівецька область (22,7%).

На основі аналізу можливостей громад, які виникли внаслідок реформи децентралізації, можна сказати, що об'єднана місцева влада тепер має багато можливостей повноцінно здійснювати свої функції. Критерієм оцінки їх успішної діяльності є задоволення усіх потреб громади, оскільки якість роботи усіх органів влади та ефективне використання бюджетних коштів взаємозалежні.

### **2.3 Оцінка виконання завдань першого етапу реформи децентралізації в Україні за 2014-2019 рр.**

Децентралізація влади в Україні обов'язково супроводжується делегуванням повноважень від виконавчих органів влади до органів місцевого самоврядування. Для успішної реалізації передачі повноважень першочергово внесено зміни до Конституції України, а також було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, що призвело до фінансової децентралізації. Взагалі нова законодавча база дала відповідні умови для створення сильних і самостійних громад які можуть успішно взаємодіяти для вирішення різних соціальних потреб.

З 2015 по 2018 роки було створено 876 громад населення яких складає 9 мільйонів громадян, бюджети територіальних громад зросли в середньому у 5-7 разів, за рахунок державної підтримки було виконано 6298 проектів інфраструктурного розвитку, що сприяло об'єднанню 1170 громад для реалізації спільних проектів. Створено 123 центри надання адміністративних послуг з метою покращення взаємодії з населенням громад. Почало впроваджуватися електронне врядування і прозора для громадян тендерна

система закупівель . Для більш раціонального використання державних видатків було створено опорні школи, їх кількість на кінець 2019 року становить 753 . Зараз в Україні працюють більше 20 міжнародних проектів, які сприяють просуванню реформи.

Близько 60% українців підтримують реформу децентралізації і вважають необхідним рухатися далі в цьому ж напрямку, бо з 2014 року власні доходи громад зросли на 165,4 млрд. гривень і у 39 разів зросла фінансова підтримка держави направлена на регіональний розвиток.

У 2018 році основна діяльність Міністерства регіонального розвитку була зосереджена на вдосконаленні багаторічних планів формування територій регіональних громад (далі - багаторічні плани). На кінець звітнього року ними було охоплено 8 846 підрозділів місцевого самоврядування з 10 967, що існували на початок 2015 року, що відповідає 82% території України. Території 4 областей повністю охоплені перспективним планом, а 11 дуже близько до нього ,але ще 8 відставали (рис.2.4).



Рисунок 2.4 Охоплення планами розвитку областей України

Довгострокові плани мали б стати провідниками реформи - документами, що визначають напрямок регіонального та місцевого розвитку відповідно до методології побудови спроможних територіальних громад. Метою багаторічних планів було створення ефективних місцевих органів влади, здатних надавати належний рівень послуг через компетентні місцеві органи влади, зокрема у

сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, врахування персоналу, фінансових ресурсів та інфраструктури розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Але практичне виконання не повністю відобразило задумане.

Увагу потрібно приділити змінам, котрі були заплановані, але по тим чи іншим причинам не реалізовані. Наприклад, не було виконано повноцінну реорганізацію інституцій на новій територіальній базі ні для місцевого самоврядування, ні для місцевих органів виконавчої влади. Також не було переглянуто географічну складову об'єднаних громад. Деякі з них дуже погано оптимізовані в плані швидкості надання адміністративних, медичних послуг. Особливу увагу слід приділити швидкості приїзду на виклик швидкої і пожежної команд. У деяких випадках прибути в установлені законом 25-30 хв. фізично неможливо. Крім того через те, що деякі населені пункти були приєднані до громад в наказовому порядку через закінчення терміну, який був відведений для добровільного об'єднання. І через це населені пункти в громаді не завжди продуктивно взаємодіють, або ж взагалі не працюють разом над вирішенням спільних проблем. Наприклад, інфраструктура на пряму впливає на швидкість реагування силових структур чи то соціальних служб. Нові умови надання адміністративних послуг громадянам не були виконані повністю.

## РОЗДІЛ 3. ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### 3.1 Аналіз другого етапу реформи децентралізації в Україні за 2020-2021 рр.

Кабінет Міністрів України визнав підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетів, який сприятиме розвитку місцевого самоврядування та економічному розвитку країни в цілому. 2020 рік став ключовим для формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року уряд прийняв новий базовий адміністративно-територіальний устрій. За розпорядженням Кабінету Міністрів Україна створила 1469 органів місцевого самоврядування, які охоплюватимуть всю територію країни. Власні доходи бюджетів громад (рис.3.1).

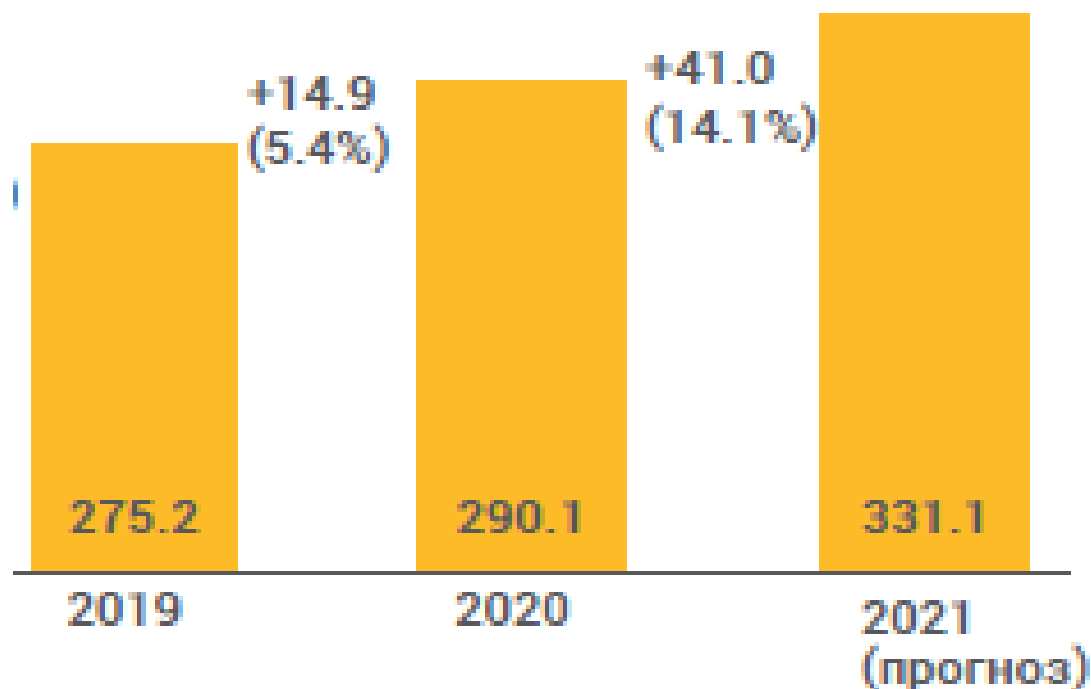


Рисунок 3.1 Власні доходи бюджетів громад 2019-2021 млрд. грн.

Першочерговими завданнями реформи децентралізації 2020-2021 є :

1. Для діяльності органів влади громад потрібно затвердити нову територіальну основу.

2. Надання ресурсної основи для виконання повноважень місцевого самоврядування.
3. Створення якісної системи державної служби в органах місцевого самоврядування.
4. Оптимізація державного контролю на предмет законності роботи органів місцевого самоврядування
5. Розвиток народовладдя
6. Оптимізація діяльності місцевих та центральних органів влади та їх координації.

Для успішного просування реформи децентралізації потрібно вдосконалити існуючу законодавчу базу яка відповідає нормам і принципам Європейської хартії самоврядування. 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 "Про створення та розпуск районів". Згідно з документом, на сьогодні в Україні налічується 136 округів. Старі 490 районів були скасовані парламентом(рис. 3.2).

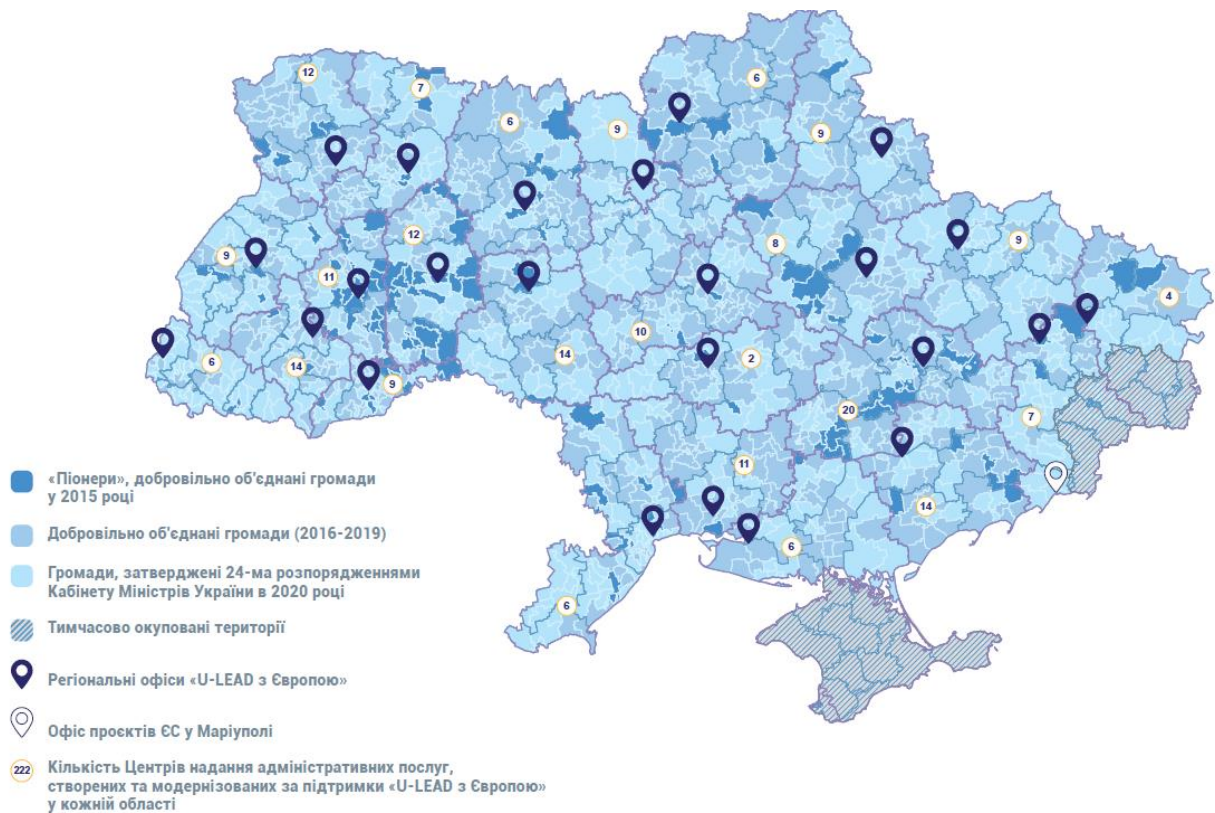


Рисунок 3.2 Карта громад утворених за першого та другого етапу децентралізації.



15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла резолюцію 3809, яка передбачає проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

16 липня Верховна Рада України прийняла у другому читанні законопроект № 3485 що до вдосконалення виборчого законодавства які вносять корективи до Виборчого кодексу України .

### 3.2 Проблеми та виклики реформи децентралізації влади

Проаналізувавши проблеми та труднощі громад на прикладі громад, що сформовані у сільській місцевості, з якими безпосередньо стикається населення, можна виділити дві великі групи: проблеми спроможності та проблеми, спричинені процесом урбанізації (рис. 3.3).

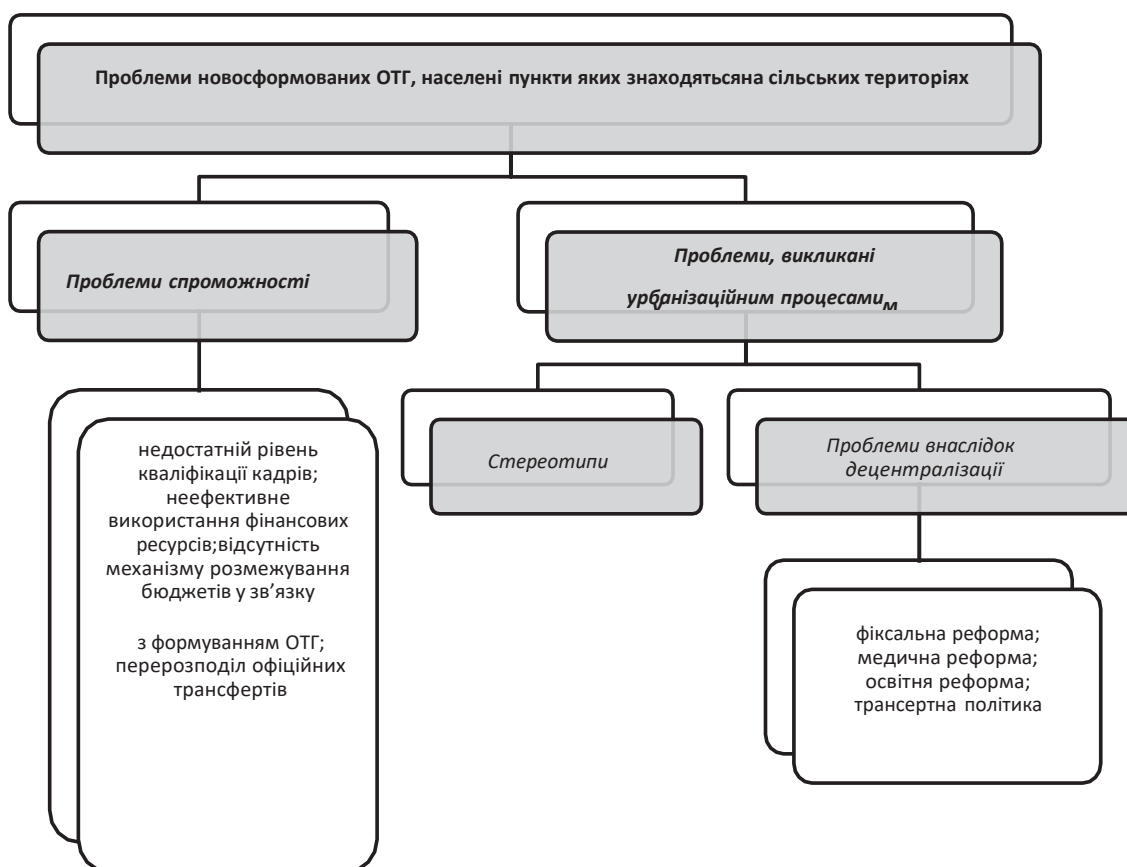


Рис. 3.3. Проблеми новосформованих територіальних громад

Питання продуктивності включають низку проблем, безпосередньо спричинених власними можливостями новостворених ОТГ.

Основною проблемою територіальних громад є недостатня кваліфікація персоналу [4]. Це пов'язано з тим, що переважна більшість об'єднаних громад оселяються і формуються виключно у сільських поселеннях, тоді як молоді та висококваліфіковані фахівці, які працюють, віддають перевагу містам. Ще однією проблемою, яка призвела до такої ситуації, стала жорстка централізація управлінських рішень, яка, наприклад, не вимагала від бухгалтерів сільських рад ретельного знайомства з фінансовими нормами, оскільки бюджети, як правило, були на повітовому рівні.

Через відсутність відповідно кваліфікованих менеджерів та спеціалістів з'являється ще одна, не менш глобальна проблема: неефективне використання фінансових ресурсів [27]. Це пов'язано з результатами проектів, що фінансуються державним грантом на інфраструктуру об'єднаних муніципалітетів, оскільки більше половини з них націлені на отримання негайних вигод без урахування довгострокових інвестицій [28].

Ще однією досить серйозною та складною проблемою, пов'язаною з фінансовими ресурсами громад, є відсутність механізму диференціації бюджету, пов'язаного зі створенням територіальних громад. Відповідно до чинних нормативних актів, в даний час не існує механізму, що регулював би перерозподіл бюджету повіту у зв'язку зі створенням на його території громади. Як результат, об'єднанні громади, повинні функціонувати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою, до кінця бюджетного року [27].

Крім того, має вірогідність визріти проблема з перерозподілом офіційних трансферів, пов'язаних з медичними субвенціями, через паралельну реформу медичного сектору, запропонованої Міністерством охорони здоров'я, внаслідок чого будь-яка місцева громада може лікарню для обслуговування мешканців. Слід зазначити, що сама медична реформа викликає багато питань, оскільки вона в першу чергу спрямована на зменшення фінансового навантаження на державу та перекладення відповідальності на громади.

Збільшення повноважень місцевого самоврядування неминуче призводить до зростання відповідальності за прийняття управлінських рішень,

що стає досить проблематичним. Це пов'язано з вищезазначеною проблемою - відсутністю належної кваліфікації персоналу.

Проблеми, спричинені урбанізацією, становлять виклик для селищ, а також для міст. Однією з найбільших небезпек, яку бачать жителі села, є загроза урбанізації, яка, на їхню думку, може призвести до краху їхнього повсякденного життя та закриття важливих, але неефективних сільських клубів, медичних та освітніх закладів [27].

Для міст, селищ і сіл, питання інтеграції у сільській місцевості розглядається з іншої сторони - наскільки вони готові інвестувати у розвиток соціально-економічної інфраструктури сіл. Іншим важливим стереотипом, який суттєво впливає на процес міської інтеграції у сільській місцевості, є екологічна ситуація. Здебільшого органи місцевого самоврядування в селах вважають, що об'єднання сільських територій у міста збільшує шанси безперервного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за їх межі. Наприклад, побудувати нові звалища та очисні споруди для твердих побутових відходів та інших небезпечних речовин. Що стосується сіл та селищ, то це може призвести до справжньої екологічної катастрофи, і без того швидке зникнення якої прискориться, а також призведе до руйнування рекреаційних зон за межами міст. .

На перший погляд, децентралізація створює всі необхідні умови для виникнення ефективних адміністративно-територіальних одиниць. Але при детальному розгляді виявляються такі тенденції.

По-перше, фінансова децентралізація, хоча значно розширювала повноваження місцевих органів влади шляхом диференціації податків, створила іншу проблему. Наприклад, підприємці знаходять вигоду реєстрації юридичних адрес бізнесу у великих містах, що автоматично позбавляє малі міста значної частини їхнього доходу, оскільки згідно з чинним законодавством податки збираються за місцем своєї юридичної реєстрації. .

По-друге, реформа охорони здоров'я, яка є частиною комплексу децентралізації, спрямована на оптимізацію закладів охорони здоров'я. Хоча

державні чиновники стверджують, що оптимізація покращить галузь, слід розуміти, що критеріям, встановленим для більшості лікарень, важко відповідати, і тому більшість із них буде поступово припинено або передано до закладів первинної медичної допомоги.

По-третє, реформа освіти передбачає ліквідацію неплатоспроможних шкіл. Хоча ця ситуація не є проблематичною для міст, вона створює нові виклики для сіл та селищ. Наприклад, діти у віддалених селах не зможуть дістатися до опорної школи, якщо шкільний автобус зламається або якщо державні служби не становлять гідну інфраструктуру.

По-четверте, медична та освітня реформи вносять суттєві зміни в політику державного трансферу, а саме викликають жорсткий контроль.

### **3.3 Шляхи усунення проблемних аспектів реформи децентралізації влади**

Розглянуті проблеми децентралізації дозволяють запропонувати такі шляхи їх вирішення:

1. Створити прозорий пакет заходів, що інформує про всі аспекти процесу децентралізації.
2. Розробити національну стратегію агломерації для збільшення кількості об'єднаних територіальних громад з міст обласного значення та сільських поселень.
3. Забезпечення та формулювання кадрової політики на національному рівні, спрямованої на безпосереднє навчання висококваліфікованих менеджерів та їх резервів для роботи в інтегрованих громадах, включаючи сільські райони.
4. Розробка ресурсів для побудови нової методології прийняття управлінських рішень, ефективного використання ресурсів на основі стратегічного бачення майбутніх вигод.
5. Встановлення чіткого та прозорого механізму розмежування бюджетів громади та існуючих районних бюджетів центральними органами влади, тобто Кабінетом Міністрів України.

6. Внести зміни в медичну та освітню реформи з урахуванням інтересів місцевих громад.

Для оптимізації нормально працюючих і вирішення проблемних складових реформи децентралізації Україні потрібно опиратися на досвід країн членів Європейського Союзу. Для цього з 2014 року в Україні працює програма U-LEAD. Дана програма має офіси у 24 областях країни. Пріоритети U-LEAD в допомозі розвитку України (рис.3.4)

- U-LEAD посилює спроможність муніципалітетів виконувати новопризначені завдання та сприяє залученню громадян і приватного сектору до місцевих справ. Програма допомагає у створенні нових належних Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які значно збільшують доступність адміністративних послуг для громадян.
- U-LEAD надає консультаційну підтримку на національному рівні для зміцнення місцевого самоврядування та регіонального розвитку, сприяючи кращій координації між різними міністерствами та рівнями управління.
- «U-LEAD з Європою» працює в усіх 24 областях України та співзаснувала **Офіс проєктів ЄС** у Маріуполі заради підтримки регіону Азовського моря.
- U-LEAD створила і розвиває **мережу експертів**, які проводять тренінги та надають консультаційну допомогу з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку для представників органів місцевого самоврядування (ОМС) та державних органів.
- Цей пул експертів був створений шляхом прозорих конкурсів. Із **3 200** заявників близько **1 000** осіб пройшли співбесіди, з яких **356** відібрані для пулу експертів.

Рисунок 3.4 Тематичні пріоритети та структура реалізації програми U-LEAD

U-LEAD розвиває спроможності посадових осіб та державних службовців громад, даючи змогу краще виконувати свої обов'язки. Провела понад 8 300 заходів для більш ніж 210 000 учасників з національного, регіонального та місцевого рівнів. Співпрацює з Національним агентством з питань запобігання корупції і цим самим просуває громади в сфері антикорупційної політики . 30 громад отримали IT-інструменти та 50 громад навчилися раціональному управлінню активами. Підготували проєкти, які вже можна фінансувати 30 громад. Понад 90 громад завершили підготовку, реалізовано 30 мініпроєктів направлених на поліпшення якості соціальних послуг. Понад 430 громадян завершили навчання для того , щоб стати пожежниками добровольцями .

Створено 36 добровільних пожежних бригад. У семінарах «Громадський порядок та безпека» брали участь 242 громади .

Отже для подолання проблемних аспектів децентралізації необхідно покращити законодавчу базу, оптимізувати важелі впливу деяких реформ на населення, бізнес, освіту та медицину. Також обов'язково вчитися і брати приклад з західних партнерів . Вводити нові міжнародні партнерські програми по типу U-LEAD. Зробити абсолютно прозору для громадян систему державних закупівель та контролювати прозорість і регулярність звітувань по державним видаткам до громад .

## ВИСНОВКИ

Децентралізація в Україні є важливим фактором розвитку демократичної системи управління. Реформа місцевого самоврядування має на меті створити нові відносини між громадянами, місцевою владою та державою. Нова форма відносин повинна базуватися на спільній власності та управлінні справами громади. Максимальна участь громадян в адміністрації Співтовариства повинна підвищити адміністративну ефективність та відповідальність за рішення та результати їх виконання.

Пріоритетом реформ є внесення змін до Конституції України. Без вирішення цієї проблеми неможливо повністю продовжити реформу децентралізації та забезпечити належне функціонування держави як органу держави та громадських інституцій. Необхідно створити нову адміністративно-територіальну систему, скласти новий перелік компетенцій місцевих органів влади та визначити компетенції регіонального та субрегіонального рівнів управління.

Децентралізація фінансового сектору стала одним з головних рушіїв інтеграції громад. Однак недосконалість законодавчої бази та неадекватне управління процесом децентралізації призвели до появи громад з дуже великими диспропорціями ресурсів. Відповідно, держава повинна вжити додаткових заходів щодо фінансового вирівнювання, щоб забезпечити реалізацію гарантії громадянам у контексті соціальної функції.

Подальший прогрес та ефективність реформи залежатимуть від усталеної позиції центральної та місцевої влади у формуванні нової системи управління. Історичний досвід показав, що в Україні існує модель управління, заснована на ефективному місцевому самоврядуванні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Державної стратегії регіону на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2rada.gov/UA/laws/show/385-2014-%BF>
2. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-viii>
3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.03.2015 р. № 156-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>



9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL:  
<https://zakon2.rada.gov.ua/Laws/79-19>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL:  
<https://zakon0.rada.gov.UA/lavs/show/1848-19>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1852-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
12. *Пилипишин В. П.* Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління / В. П. Пилипишин. – Режим доступу :  
<http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpctu.pdf>.
13. *Хріпливець Д. Є.* Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування / Д. Є. Хріпливець. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>  
.
14. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>.
15. Умовна структура виконавчих органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу :  
<http://decentralization.gov.ua/discussion/item/id/1273>.
16. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
17. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

18. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 15.04.2020).
19. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
20. Беля А. Р. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.  
*Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 133–137.
21. Лисяк Л.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.
22. Бахур Н.В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності.  
*Аналітична записка Серія «Регіональний розвиток»*. № 3, 2019.
23. Пігуль Н.В., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 685–689.
24. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
25. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
26. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.03.2015 р. № 156-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

27. Котенко Н.В., Решетняк Я.В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція «Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи» м. Одеса. Травень. 2017. С. 243–245
28. Державна інфраструктурна субвенція об'єднаним громадам – використання у 2016 році. URL: <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/32>.