



**ПОЛТАВСЬКА ДЕРЖАВНА АГРАРНА АКАДЕМІЯ**

# **НАУКОВА РОБОТА**

на тему:

## **«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД»**

Виконав студент 3 курсу, групи 1  
факультету «Економіки та менеджменту»  
напрямку підготовки «Менеджмент»  
Полтавської державної аграрної академії  
**Лесюк Владислав Станіславович**

Науковий керівник: к. е. н., доцент,  
доцент кафедри економіки підприємства  
**Калініченко Олександр  
Володимирович**

**Полтава – 2017 року**

---

**ЗМІСТ**

---

	ст.
ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ .....	5
1.1. Правові засади децентралізації.....	5
1.2. Формування цілей децентралізації.....	10
1.3. Організаційно-функціональна структура децентралізації.....	16
РОЗДІЛ 2. ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ .....	22
2.1. Моделі децентралізації розвинених країн світу .....	22
2.2. Сучасний стан децентралізації в Україні .....	27
2.3. Проблеми та шляхи децентралізації в Україні .....	32
ВИСНОВКИ.....	37
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	40

---

## ВСТУП

---

**Актуальність теми.** На сьогодні Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Ці процеси вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційно-функціонального, забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективності державного управління.

Актуальність теми дослідження визначається важливістю реалізації в Україні демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку й реформування суспільства в цілому, необхідністю проведення адміністративно-територіальної реформи в державі. Будь-які форми державного управління приречені на невдачу, якщо не буде встановлене раціональне співвідношення між центральними та регіональними органами влади й органами місцевого самоврядування.

**Мета та завдання для дослідження.** Метою дослідження є вивчення теоретичних, методичних та практичних питань щодо аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні, аналіз проблем і розробка шляхів її вдосконалення.

Поставлена мета обумовила необхідність вирішення завдань:

- охарактеризувати правові засади децентралізації та здійснити системний аналіз законодавчої бази з вибраної теми дослідження;
- сформулювати та науково обґрунтувати цілі децентралізації;
- з'ясувати сутність організаційно-функціональної структури децентралізації та розкрити механізми взаємодії центральних, регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування;

- здійснити аналіз децентралізації розвинених країн світу;
- оцінити сучасний стан децентралізації з огляду на складне внутрішньополітичне становище в Україні;
- проаналізувати проблеми, та розробити шляхи вдосконалення децентралізації.

**Предмет і об'єкт дослідження.** Об'єктом дослідження виступає сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів формування моделі децентралізації влади. Предметом дослідження є питання формування моделі децентралізації влади в Україні та розробка шляхів її вдосконалення.

**Методологічною основою дослідження** стала система взаємодоповнюючих загальнонаукових, теоретичних, експериментальних методів, зокрема: емпіричні (спостереження, порівняння, узагальнення), теоретичні (діалектичний, конкретизації, аргументації), методи, що застосовують на емпіричному й теоретичному рівнях досліджень (аналізу, синтезу, індукції, дедукції) та інші.

**Наукова новизна** одержаних результатів досліджень полягає у поглибленні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні.

**Практичне значення** одержаних результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем щодо децентралізації в державному управлінні; поєднанні центральних, регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування; застосуванні тимчасових управлінських структур в процесі децентралізації державного управління.

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

---

## РОЗДІЛ 1

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

---

#### 1.1. Правові засади децентралізації

Україна як демократична держава, що обрала курс на євроінтеграцію, одним із трьох першочергових напрямів реформ визначила саме децентралізацію.

У конституційному вимірі децентралізація втілюється в реалізації принципу народного суверенітету: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи).

Залежно від предмета досліджень існують численні уявлення про аксіологію децентралізації публічної, державної, виконавчої влади, державного управління, її визначення, ознаки типології, класифікації.

Так, в «Енциклопедії державного управління» децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї, є складним, комплексним явищем у правовій, демократичній державі, яке полягає в передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають необхідні права, обов'язки та ресурси. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [4, с. 167].

На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація визначена як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [15].

Виходячи з визначення, головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки та виконання районних та обласних бюджетів.

Важливими актами у створенні правової основи для децентралізації влади стали Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Вагомим кроком на цьому шляху є прийняття Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Метою Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [20].

Наведена Концепція здійснюється двома етапами: першим (підготовчим) етапом, який було проведено у 2014 році та на другому етапі реалізація якого планується протягом 2015 – 2017 років.

На шляху виконання завдань першого етапу 17 червня 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а у лютому 2015 року підготовлено до нього практичний коментар Інститутом громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках реалізації Плану заходів щодо впровадження положень даного Закону. Мета прийняття даного Закону – це створення умов для реалізації наявними в Україні територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення.

Кабінет міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Однак така взаємозалежність потребує визначення та запровадження дієвого фіскального механізму та механізму перерозподілу, в іншому разі існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій між економічно розвинутими містами та рештою території країни [17].

Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки (рис. 1.1).

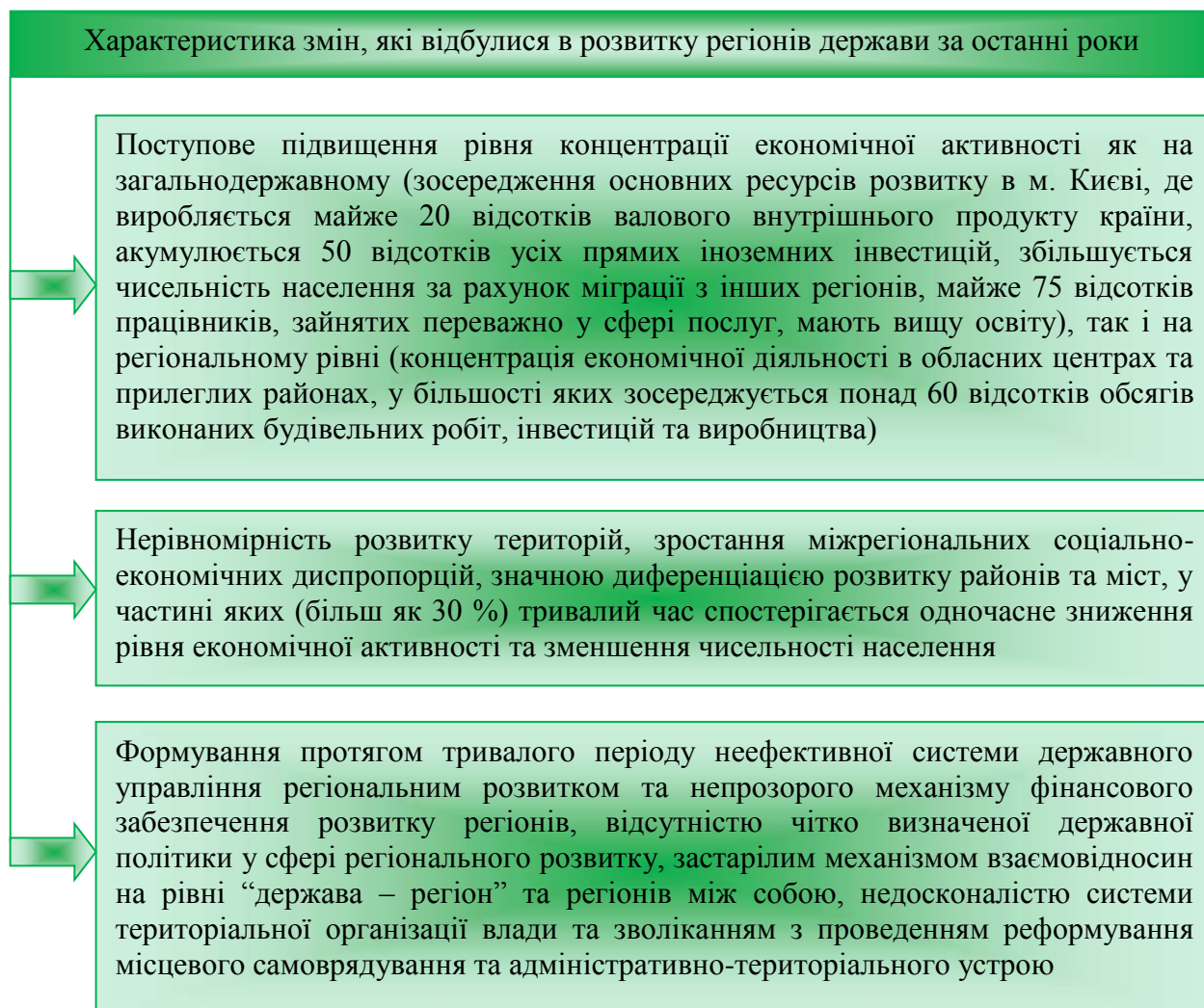


Рис. 1.1. Концепція децентралізації

*Джерело: авторська розробка*

У вересні Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [8], згідно якого Україна бере на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. Тепер вказаний Додатковий протокол є частиною національного законодавства, як і Хартія.

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо



податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. [5], Державна фіскальна служба України прийняла Інформаційний Лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [19], в якому конкретизує положення Закону щодо підвищення фінансової спроможності місцевих рад, визначаючи перелік місцевих податків (податок на майно та єдиний податок) і місцевих зборів (збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір).

На другому етапі реалізації Концепції було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [7], що створює законодавчі основи для реалізації нової державної регіональної політики, які повинні охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

На цьому ж етапі було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], який визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності. Базовим принципом є добровільність, чому будуть передувати механізми створення стимулів для об'єднання одиниць місцевого самоврядування.

Таким чином, децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя. На етапі безпосередньої реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні маємо новостворену законодавчу базу для здійснення прав територіальних громад на місцях, яка відповідає вектору європейського розвитку місцевого самоврядування. Процес реформування місцевого самоврядування є комплексним та потребує подальшого багатоаспектного підходу до розробки та реалізації змін поточного законодавства України у цій сфері.

## 1.2. Формування цілей децентралізації

Формування цілей децентралізації має важливе значення. Реформа системи управління має не лише місцевий чи регіональний вимір, насамперед вона необхідна для зміцнення країни. Децентралізація дасть змогу населенню приймати участь в управлінні на місцях. Гарантія територіальної цілісності України є базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі територіальних громад.

Децентралізація передбачає побудову ефективної системи місцевого самоврядування, зокрема створення спроможних територіальних громад, обрання відповідальних місцевих рад, формування професійних виконавчих органів, а також наділення їх достатніми повноваженнями і ресурсами (рис. 1.2).

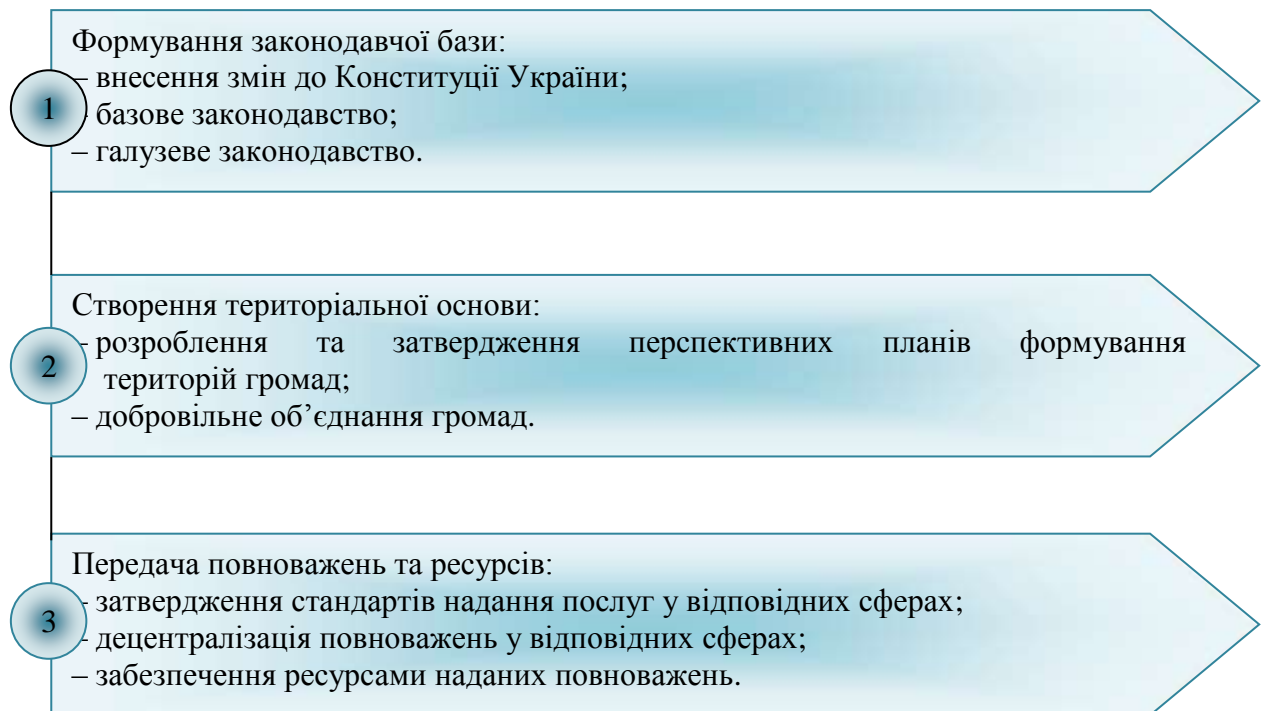


Рис. 1.2. Концепція децентралізації

*Джерело: авторська розробка*

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

До ключових проблем, які покликана вирішити реформа децентралізації в Україні відноситься: по-перше підвищення суб'єктності органів місцевого самоврядування та реалізація принципу субсидіарності [11, с. 17]:

– повноваження органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими та нечітко розмежованими із функціями місцевих державних адміністрацій у тому числі йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а також про повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (делеговані повноваження). Це знижує спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тільки міські, селищні, сільські та районні в містах ради мають власні виконавчі органи; тоді як обласні та районні ради делегують повноваження щодо виконання своїх рішень (зокрема, стосовно програм соціально-економічного і культурного розвитку тощо) відповідним місцевим державним адміністраціям;

– в нашій країні має місце централізація бюджетно-фінансового управління. Місцеві бюджети залишаються слабкими та залежними від центру. Органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження у частині формування місцевих бюджетів. Є постійний дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Дохідна база формування місцевих бюджетів є низькою. Держава часто не має коштів для виконання державних зобов'язань з фінансування делегованих повноважень;

– невирішеними залишаються земельні питання, зокрема, питання прозорого регулювання землевідведення, реєстрації прав на землю тощо. Ключове невирішене питання: який суб'єкт має розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів (органи центральної влади чи органи місцевого самоврядування). Землі, які знаходяться на території сільських, селищних і міських рад, але не входять до земель населених пунктів, не

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

підпадають під юрисдикцію органів місцевого самоврядування. Місцеві громади усунені від розпорядження земельними ділянками за межами населених пунктів та позбавлені впливу на рішення щодо надання їх в оренду, зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності;

По-друге приведення адміністративно-територіальний устрою, успадкованого від УРСР, у відповідність із вимогами часу та викликами, з якими Україна стикається у XXI столітті: серед основних недоліків чинного адміністративно-територіального устрою є значні диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями, розривність цілісної території адміністративно-територіальних одиниць, перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць.

Децентралізація спрямована на створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в Україні. Децентралізація повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень передача фінансових ресурсів; забезпечення контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Стратегічна основа децентралізації

*Джерело: авторська розробка*

Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні.

Децентралізація – це шлях, що передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Завдяки запровадженню відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями підвищується ефективність їхньої роботи, а перед державою – відповідальність за законність [1, с. 68].

Ціллю здійснення децентралізації можна назвати відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, а у підсумку – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [3, с. 62].

Взагалі характеризуючи реформу місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні слід відмітити такі її головні цілі.

Першою ціллю є завершення формування оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою:

- завершити розробку і затвердження Перспективних планів формування спроможних територіальних громад усіх областей України;
- зменшити вплив обласних рад на формування перспективних планів формування спроможних територіальних громад;
- завершити розробку та затвердити Методику формування госпітальних округів;
- прийняти Постанови Кабінету Міністрів України «Про склад формування госпітальних округів» і «Про адміністративні округи»;
- спростити механізм створення об'єднаних територіальних громад шляхом запровадження механізму приєднання територіальних громад;
- запровадити механізм визнання об'єднаних територіальних громад спроможними за рішенням Кабінету Міністрів України;

– унормувати питання щодо повноважень районної ради та районної державної адміністрації у районах, де створені об'єднані територіальні громади;

– визначити засади формування адміністративно-територіального устрою, умови та порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх реорганізації, статус поселень, порядок найменування і перейменування поселень та адміністративно-територіальних одиниць через ухвалення окремого закону.

Другою ціллю є надання доступних та якісних публічних послуг місцевим самоврядуванням:

– передати органам місцевого самоврядування функції з архітектурно-будівельного контролю;

– передати органам місцевого самоврядування функції з реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, надання відомостей із Державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Третя ціль полягає в тому, що громади братимуть участь у вирішенні питань місцевого значення, для цього необхідно:

– запровадити ефективні механізми участі громадян у виробленні органами місцевого самоврядування рішень: місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян, електронні петиції, проведення громадської експертизи, утворення консультативно-дорадчих органів;

– забезпечити право територіальних громад на місцевий референдум і визначити питання, які можуть розглядатись на місцевому референдумі;

– удосконалити процедуру утворення органів самоорганізації населення, визначити чіткий порядок надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування за винятком тих, що мають владний характер, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень.

Четверта ціль децентралізації полягає в тому, що фінансування регіональної політики буде забезпечувати розвиток та підвищувати конкурентоспроможність громад і регіонів для цього необхідно:

- збільшити розмір Державного фонду регіонального розвитку до 1,5 % Державного бюджету України;
- удосконалити механізм розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку, частину яких спрямувати на фінансування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в регіонах на період до 2020 року;
- запровадити прозорий процес відбору проектів органів місцевого самоврядування на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку;
- забезпечити моніторинг використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, контроль за відповідністю їх призначення встановленим індикаторам ефективності, систему звітності;
- забезпечити середньострокове бюджетування проектів регіонального розвитку.

П'ята ціль полягає в тому, що держава буде контролювати законність діяльності органів місцевого самоврядування для цього необхідно:

- забезпечити контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій вищого рівня;
- забезпечити систему розпуску органів місцевого самоврядування у випадку бездіяльності чи прийняття рішень, які становлять загрозу безпеці країни, її територіальній цілісності.

Ефективна система влади має передбачати розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення.

Високий рівень конкурентоспроможності регіонів має запровадити ефективне використання ресурсів для сталого розвитку, сприятливі умови для ведення бізнесу та ефективне міжрегіональне співробітництво.

Висока якість послуг має ґрунтуватися на державних стандартах якості адміністративних послуг, а також підтримці доступності отримання послуг.

Отже, децентралізація як одна із пріоритетних реформ в Україні передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого

самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Вона прискорює диверсифікацію економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток міжрегіонального і транскордонного співробітництва у різних сферах суспільного життя. Особливістю децентралізації влади в Україні є те, що одночасно тривають процеси реформи місцевого самоврядування, територіальної організації виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

### **1.3. Організаційно-функціональна структура децентралізації**

Децентралізація перш за все покликана здійснити реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності, територія, благоустрій тощо.

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків: громади, райони та регіони.

Децентралізація влади передбачає систему організації місцевого самоврядування, що включатиме 27 регіонів, 120 – 150 районів і 1500 – 1800 громад. Передбачається, що об'єднані громади отримають такі ж доходні ресурси та повноваження як у міст обласного значення [15].

Об'єднанні громади належатимуть до базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Будуть створені нові райони, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до їхньої компетенції. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад (табл. 1.1).



Таблиця 1.1

**Компетенції реформованих громад**

Реформовані громади	Зміст компетенцій реформованих громад
Громада (місто, селище, село)	Місцевий економічний розвиток
	Розвиток та утримання місцевої інфраструктури
	Планування розвитку території громади, її благоустрою та забудови
	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 автором за даними [6; 9; 17]*

До послуг підрозділів державних органів у громадах належатиме: виплата пенсій, субсидій, забезпечення пільгами; казначейське обслуговування; реєстрація актів цивільного стану; контроль санітарного та епізоотичного стану.

Розподіл повноважень згідно до принципу субсидіарності є одним з головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним.

У табл. 1.2 розглянемо повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах.

Основною територіальною одиницею стане громада. Громада матиме голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Села,

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД**

які ввійшли до об'єднаної громади будуть обирати старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді. На рівні району і регіону мають бути створені виконкоми. Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

*Таблиця 1.2*

**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 [6; 9; 17]*

Структура виконавчих органів місцевого самоврядування:

- голова територіальної громади;
- 2 – 3 заступники голови територіальної громади;
- секретар ради територіальної громади;
- фінансове управління;
- відділ комунальної власності та земельних відносин;
- сектор з юридичних питань;

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

- відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони;
- навколишнього природного середовища та інфраструктури;
- відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій;
- відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва;
- служба містобудівного кадастру;
- загальний відділ;
- сектор організаційно-кадрової роботи;
- відділ ведення Державного реєстру виборців;
- центр надання адміністративних послуг;
- дозвільний центр;
- сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій;
- архівний відділ;
- відділ освіти, молоді та спорту;
- відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;
- управління соціального захисту населення та праці;
- служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб;
- відділ охорони здоров'я;
- старости територіальної громади у складі виконавчого комітету [23].

Адміністративний центр об'єднаної територіальної громади розташовується приблизно в географічному центрі, ним може виступати місто обласного значення, районний центр, селище, село. До центрів спроможних громад будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Відстань від центру

громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Проект реформи передбачає скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Вони здійснюватимуть нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування, зокрема й виконавчу владу. Поряд із цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети. Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням Кабміну. Акти ж префектів скасовувати матиме право або президент, або уряд. Президент матиме повноваження згідно яких у разі ухвалення органом місцевого самоврядування акта, який не відповідає Конституції чи загрожує суверенітету держави, територіальній цілісності або національній безпеці, можливість не лише зупинити дію цього акта та звернутися до Конституційного суду, але і призначити тимчасового державного уповноваженого. Він організуватиме діяльність місцевого самоврядування.

Префект на відповідній території:

- здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечує виконання державних програм;
- спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

– здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що у населених пунктах, котрі не визначені адміністративними центрами, обирають старосту на строк повноважень місцевої ради (на 5 років). Він є посадовою особою місцевого самоврядування та керується у своїй діяльності «Положенням про старосту» [6].

До основних повноважень старости належать:

– представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

– сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

– участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

– внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб та інші обов'язки, визначені Положенням.

Таким чином, децентралізація покликана здійснити суттєві зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Децентралізація дасть можливість створити громади, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. Вони отримають додаткове фінансування, додаткові повноваження. Будуть створені нові виконавчі органи. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

## РОЗДІЛ 2

# ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

---

### 2.1. Моделі децентралізації розвинених країн світу

Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Ураховуючи, що більшість розвинутих країн світу мають давні традиції проведення децентралізаційних реформ, зарубіжний досвід для України є вкрай важливим та актуальним.

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Основні ознаки моделей місцевого самоврядування**

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія, США, Канада, Нова Зеландія, Австралія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

*Джерело: узагальнено автором за даними [10, с. 297; 13, с. 284; 22, с. 17]*

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями.

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах (рис. 2.1).

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

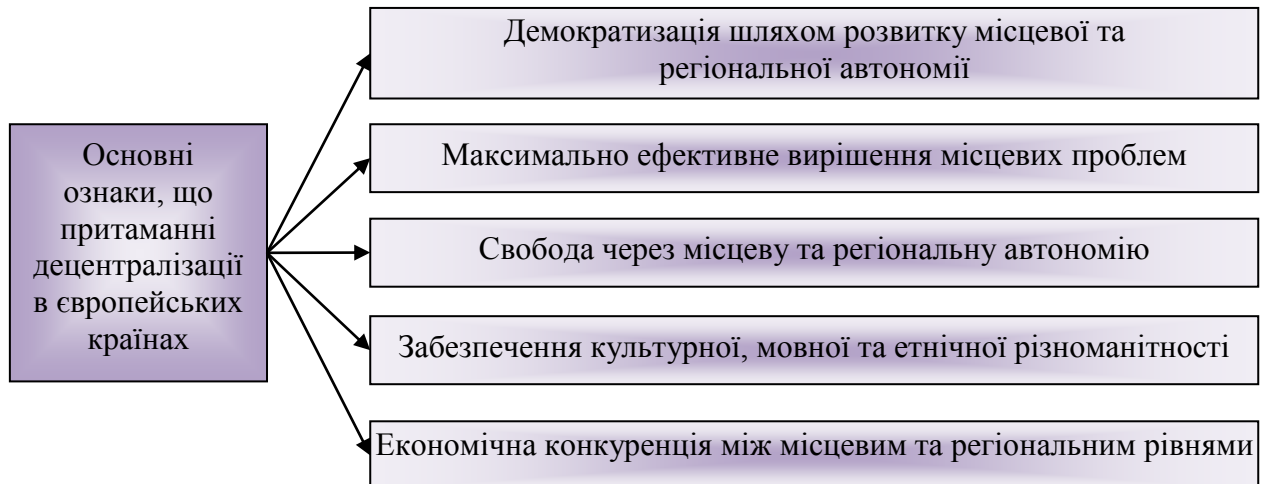


Рис. 2.1. Ознаки, що притаманні децентралізації в європейських країнах

*Джерело: авторська розробка*

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації в окремих країнах Європи, які мали тривалий досвід централізованого управління.

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Впродовж 1982 – 1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку [12, с. 109].

Останній етап реформи, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи



мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах [2, с. 134].

Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні.

Дані проведеного дослідження свідчать про те, що децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

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

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

нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни.

Тому, на нашу думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д. [11, с. 17].

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

## 2.2. Сучасний стан децентралізації в Україні

Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати кандидати на вступ в Європейського Союзу, та подіями на Сході України, урегулювання яких потребує дотримання Мінських угод.

З децентралізацією влади пов'язані надії українського суспільства на підвищення рівня та якості життя населення, обсягу та якості суспільних послуг, максимальне наближення їх до споживача і отримання у найкоротший строк.

Кожна децентралізована країна зробила свої кроки до децентралізації влади. Україна визначила п'ять власних кроків [21]:

- визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні;
- зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [20] ці кроки включають також максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Для того, щоб ці кроки країною були пройдені, має бути відповідне забезпечення: законодавче, організаційне та суспільне.

Законодавче забезпечення децентралізації пов'язане з прийняттям законів про місцеве самоврядування, об'єднання громад, ринок праці, а

також законодавчих актів, що регулюють питання фінансування та перерозподілу повноважень у сфері освіти, культури, соціального захисту населення, охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища, надання житлово-комунальних послуг та інших суспільних послуг. На сьогодні внесені зміни до Податкового кодексу, Бюджетного кодексу, діє Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у першому читанні Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), діють Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Закон України «Про засади державної регіональної політики».

Організаційне забезпечення децентралізації представлено зміною відстані між наявними та необхідними, які дозволяють максимізувати якість надання суспільних послуг повноваженнями різних рівнів управління виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Перерозподіл функцій за рівнями – складний і болючий процес, що супроводжується визначенням відповідного фінансування для реалізації закріплених за певним рівнем нових функцій і базується на нових і оновлених законодавчих актах.

З метою створення спроможних громад підписано Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад» і видана Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Спроможні територіальні громади – територіальні громади, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [18].

Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій [6].

Проекти перспективних планів розробляються обласними державними адміністраціями та подаються до обласних рад.

У табл. 2.2 наведено результати таких проектів станом на 2016 рік.

*Таблиця 2.2*

**Об'єднання територіальних громад в Україні станом на 2016 рік**

Область (Регіон)	Кількість територіальних громад у регіонах	Об'єднані територіальні громади	Планується об'єднати
1	2	3	4
Вінницька	707	4	26
Волинська	412	7	45
Дніпропетровська	348	16	58
Донецька	289	3	35
Житомирська	631	10	28
Закарпатська	337	2	0 <sup>1)</sup>
Запорізька	299	7	46
Івано-Франківська	516	4	49
Київська	661	2	27
Кіровоградська	415	3	17
Луганська	194	2	22
Львівська	711	16	73
Миколаївська	314	1	28
Одеська	490	8	16
Полтавська	503	14	29
Рівненська	365	14	30
Сумська	411	1	48
Тернопільська	615	26	0
Харківська	458	3	51

*Продовження табл. 2.2*

1	2	3	4
Херсонська	298	1	40
Хмельницька	605	22	25
Черкаська	556	3	42
Чернівецька	271	10	14
Чернігівська	569	5	42
Україна – всього	10975	184	791

<sup>1)</sup> план не затверджено обласною радою

*Джерел: розраховано автором за даними [15]*

Аналіз даних табл. 2.2 свідчить про те, що заплановані результати по об'єднанню територіальних громад не досягнуті, що дозволяє говорити про наявність проблем в реалізації планів децентралізації. Створено лише 23,3 % об'єднаних громад від запланованих 791. У трьох областях (Миколаївська, Сумська, Херсонська) створено тільки по одній об'єднаній громаді. У Закарпатській області на даний час не прийнято перспективний план це пов'язано з опіром з боку чиновників, більшою мірою районних, меншою обласних, через небажання віддавати повноваження разом з фінансовими ресурсами та очікуванням свого скорочення у результаті зменшення тих самих повноважень на районному рівні. Лідером у створенні спроможних громад є Тернопільська область, у якій проект реалізовано на 100 %.

Перспективні плани досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання. Розраховуючи на отримання фінансової підтримки, більша кількість громад, ніж планувалось, забажала стати центром об'єднаної територіальної громади. Невеликі заможні громади не хочуть об'єднуватись з іншими взагалі або проти об'єднання з менш заможними громадами. Деякі громади побоюються запропонованого об'єднання через можливість фінансування їх територій за залишковим принципом, якщо вони не будуть центром об'єднаної громади.

На рівні громад процеси відбуваються повільно перш за все через законодавчу неврегульованість питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади й передавання повноважень без відповідного фінансового забезпечення. Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки, без відповідного матеріального заохочення – усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

Отже, сьогодні Україна робить лише перші кроки на шляху до децентралізації і економічного зростання Україна, внаслідок чого виникають порушення запланованих строків реалізації її етапів. Створюється необхідне законодавче забезпечення щодо децентралізації, яке поступово із законопроектів перетворюється у Закони України, які є необхідною базою для ухвалення організаційних та соціально-економічних рішень. Проте виникають певні ускладнення надто повільним формуванням спроможних громад та змінами адміністративно-територіального устрою України через розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, між рівнями самоврядування і територіальними органами виконавчої влади. Інформованість суспільства свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Велика кількість населення не знає і не усвідомлює суті децентралізації. Децентралізація в Україні має певні зрушення, перші вдалі та невдалі приклади проведених змін, котрі мають створювати умови для вдалого соціально-економічного розвитку територій та спрямовуватися на підвищення рівня та якості життя населення, а також збільшення обсягу та якості суспільних послуг.

### 2.3. Проблеми та шляхи децентралізації в Україні

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

В Україні утворено близько 11 тис. територіальних громад, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [17].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці



## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Водночас, визначаючи перспективи децентралізації в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Ризики децентралізації в Україні

*Джерело: узагальнено автором за даними [14, с. 31; 16, с. 755]*

Під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем.

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують наступні проблеми децентралізації (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Проблеми децентралізації в Україні

*Джерело: узагальнено автором за даними [1, с. 72; 11, с. 21; 24, с. 110]*

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Проблеми децентралізації в Україні можливо розв'язати шляхом проведення наступних заходів (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Шляхи вирішення проблем децентралізації в Україні

*Джерело: узагальнено автором за даними [3, с. 64; 7; 14, с. 34]*

Очікувані результати від реалізації децентралізації в Україні:

– посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

– впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

– запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

– створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

– формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

– визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

– зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

– забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

---

---

## ВИСНОВКИ

---

---

З проведеного дослідження аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні, можна зробити наступні висновки:

1. В Україні сьогодні відбувається процес децентралізації влади – реформа, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад і має визначальний вплив на політичну, адміністративну, фінансову та інші сфери, в тому числі і освітню;

2. Основними законодавчими актами, які регламентують процес децентралізації є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» та «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Не дивлячись на короткий час існування цих нормативних актів, до них уже внесено ряд змін, але вони все рівно залишаються досить загальними і схематичними;

3. Основними цілями децентралізації в Україні є: отримання жителями громад якісних та наближено до місця проживання соціальних, адміністративних та комунальних послуг; надання громадам у розпорядження ресурси – землю, встановлення місцевих податків і зборів; стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць; наділення невеликих громад можливостями для об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів для покращення якості послуг і удосконалення місцевої інфраструктури; розв'язання однієї з важливих проблем, що існують сьогодні – надмірна подрібненість територіальних громад, шляхом їх об'єднання; посилення впливу громади на прийняття рішень, планування розвитку та формування бюджету на місцевому рівні;

4. На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити

через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності (школи, лікарні тощо), територія, благоустрій;

5. Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні. Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Запроваджується відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – відповідальність за законність;

6. У світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана;

7. Основними проблемами децентралізації в Україні є: складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий

рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

8. Основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

9. Необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування); передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації / Р. Р. Білик // Бізнес Інформ. – 2015. – № 9. – С. 67 – 72.
2. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 133 – 139.
3. Денисов К. В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека / К. В. Денисов // Бізнес Інформ. – 2015. – № 12. – С. 60 – 64.
4. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. Том 8: Публічне врядування / [наук.-ред. колегія: В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін.] – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
5. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
6. 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>.
7. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
8. Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 02.09.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.
9. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
10. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження / І. Костенок // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 1. – С. 296 – 306.
11. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Крегул, В. Батрименко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 1. – С. 17 – 27.
12. Mazey S. Developments at the French Meso: Modernizing the French State // The Rise of the Meso Government in Europe / Ed. by L. J. Sharpe. – London: SAGE, 2010. – 327 p.
13. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В. В. Наконечний // Теорія та практика державного управління. – 2014. – № 1. – С. 283 – 289.



14. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2014. – № 5. – С. 30 – 34.

15. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>.

16. Панова В. Є. Національний та регіональний рівні прийняття рішень у країнах ЄС / В. Є. Панова // Держава і право. – 2014. – № 42. – С. 755 – 763.

17. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

18. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

19. Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів: інформаційний лист Державна фіскальна служба України № 722/5/99-99-19-01-01-16 від 16.01.2015 р. [Електронний ресурс] // Державна фіскальна служба України. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-zmini-2015/informatsiya/63482.html>.

20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

21. П'ять кроків для проведення реформи [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/5\\_steps](http://decentralization.gov.ua/5_steps).

22. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В. Ф. Роман. // Демократичне врядування. – 2013. – № 12. – С. 10 – 20.

23. Умовна структура виконавчих органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/discussion/item/id/1273>.

24. Ярошенко І. В. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади / І. В. Ярошенко, І. Б. Семигуліна // Бізнес Інформ. – 2015. – № 12. – С. 105 – 115.