

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ

Факультет урбаністики та просторового планування

Завідувач кафедри
політичних наук і права
д. п. н., проф.

Є.В. Перегуда

Кваліфікаційна робота

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему:

**СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Виконав: Помян Ян Павлович

Керівник:

д. держ. упр., доцент

С.О. Андрєєв

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	7
1.1. Наукові підходи до визначення поняття «децентралізація влади»	7
1.2. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади.....	12
1.3. Переваги та ризики децентралізації публічної влади	18
Висновки до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2 ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	24
2.1. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади.....	24
2.2. Стан децентралізації публічної влади в Україні.....	33
Висновки до розділу 2	41
РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	43
3.1. Проблемні аспекти децентралізації публічної влади в Україні	43
3.2. Перспективи подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення	49
Висновки до розділу 3	56
ВИСНОВКИ.....	58
ДОДАТКИ.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми. Будучи світовим трендом останніх десятиліть, децентралізація пов'язується із завершенням холодної війни та відмовою від централізованого управління по обидва боки холодної завіси. Так, у країнах Східної та Центральної Європи, зазначені реформи були відповіддю на фіаско комуністичного режиму.

В нашій державі реформа децентралізації публічної влади визнається однією з найуспішніших. Із понад 11 тисяч громад було утворено 1470 та надано їм повноваження, ресурси і потенціал для розвитку.

Функціонування в умовах воєнного стану та активних військових дій продемонструвало важливість подальшої розбудови сучасної моделі функціонування публічної влади.

Відзначимо, що проблематика децентралізації досліджувалася великою кількістю вітчизняних та іноземних науковців, зокрема Ж. Веделем, А. Вікторовською, С. Глизнером, І. Грицяком, М. Кальманом, А. Круглашовим, А. Лелеченко, Я. Мельником та ін.

Вченими сформульовано підходи до розуміння сутності поняття «децентралізація публічної влади», визначено її основні моделі та вказано на особливості процесу децентралізації влади в Україні.

Водночас, попри значну кількість опублікованих праць та їх наукову цінність, сучасний стан та проблеми децентралізації публічної влади в Україні потребують додаткового вивчення.

Метою кваліфікаційної роботи є оцінка стану децентралізації публічної влади в Україні, визначення основних проблем та перспектив розвитку цього процесу на сучасному етапі державотворення.

Для досягнення вказаної мети було визначено такі *завдання* дослідження:

- дослідити теоретичні засади дослідження децентралізації публічної влади;
- здійснити аналіз зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади;

- охарактеризувати сучасний стан децентралізації публічної влади в Україні;
- визначити проблемні аспекти децентралізації публічної влади в Україні;
- окреслити перспективи подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення.

Об'єкт дослідження – децентралізація публічної влади.

Предмет дослідження – стан та проблеми децентралізації публічної влади України на сучасному етапі державотворення.

Методи дослідження. Дослідження базується на філософських методах, зокрема: діалектичному, за допомогою якого досліджено розвиток децентралізації публічної влади в Україні та за кордоном; феноменологічному, який дозволив проаналізувати поняття «децентралізація» в теорії державного управління.

Аналіз категорії «децентралізація публічної влади» здійснювався також з використанням логічного методу, який дав можливість виявити об'єктивні закономірності розвитку цього явища у науці державного управління та практиці державотворення, а також з'ясувати переваги та ризики децентралізації публічної влади. Метод прогнозування використаний для обґрунтування перспективи подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення. Історичний метод дав змогу виявити специфіку розвитку реформи децентралізації публічної влади в Україні.

Інформаційною базою дослідження є вітчизняні та зарубіжні наукові публікації, аналітичні й статистичні дані Міністерства фінансів України, органів державного управління та органів місцевого самоврядування, результати соціологічних досліджень.

У першому розділі розглянуто підходи до визначення сутності поняття «децентралізація публічної влади», сформульовано основні ознаки цього процесу, охарактеризовано сучасні моделі децентралізації публічної влади, а

також переваги та ризики побудови державної політики напрямку децентралізації.

У *другому розділі* проаналізовано зарубіжний досвід децентралізації публічної влади, визначено основні передумови децентралізації публічної влади в Україні, розглянуто етапи розвитку реформи децентралізації у нашій державі та її ключові здобутки.

У *третьому розділі* визначено проблемні аспекти реалізації процесу децентралізації публічної влади в частині відсутність конституційного закріплення реформи децентралізації; низького показника фінансової спроможності територіальних громад; політизації діяльності інститутів місцевого самоврядування; недосконалості механізмів громадського контролю щодо місцевих бюджетів на всіх етапах бюджетного процесу; ризиків, зумовлених особливостями виборчої системи, складнощів реалізації чинних механізмів співробітництва територіальних громад.

Також окреслено перспективи подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення щодо конституювання оновленого статусу об'єднаних територіальних громад, розподілу повноважень між органами публічної влади, розвитку демократії участі, оновлення адміністративно-територіального устрою, а також вдосконалення державної регіональної політики.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання запропонованих у кваліфікаційній роботі теоретичних положень, висновків і рекомендацій: центральними органами виконавчої влади під час визначення основних засад державної політики децентралізації; місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі впровадження реформи децентралізації влади; закладами вищої освіти у процесі професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів роботи і публікації. Окремі результати кваліфікаційної роботи пройшли апробацію шляхом публікації тез доповідей за

темою: «Передумови впровадження державної політики децентралізації в Україні» у збірнику матеріалів міжнародного круглого столу до Дня Незалежності України «Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління» 22 серпня 2022 року, м. Київ.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Наукові підходи до визначення поняття «децентралізація влади»

Етимологія слова «децентралізація» пов'язана з латинськими словами «de» – заперечення та «centrum» – основний центр [16].

У першу чергу слід зауважити, що ідеї, пов'язані з децентралізацією державного устрою сягають коренями XVI ст. Так, їх авторами вважають французького політика й правознавця Жана Бодена, який визнається засновником теорії суверенітету монопольної держави, а також німецького правознавця Йоганна Альтузіуса, який висунув теорію федеральної державної організації Німеччини, як протиположності монолітній державі.

Розуміння децентралізації в контексті системи місцевого самоврядування, в умовах функціонування якої до управління залучаються представники громад, а значний обсяг повноважень переводиться з центру до компетенції місцевих органів, вперше було запропоновано французьким політичним діячем Ж.-Г. Тюре 1790 р. [5, с. 111].

Водночас, наведені та пов'язані з ними ідеї децентралізації влади отримали практичну реалізацію в Європі лише на початку XX ст.

Історія децентралізації базується на висновках економічної теорії і, як зазначають А. Маслов і А. Гладковська, містить в собі такі чотири тези:

«1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в

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

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

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі» [46].

У тлумачному словнику децентралізація розглядається як «система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації» [69, с. 260].

Англійсько-український словник визначає «децентралізацію» як «організаційну систему, що передбачає надання реальних повноважень ухвалювати рішення тим її підрозділам, які географічно чи організаційно перебувають поза центром влади» [1, с. 27].

У менеджменті термін «децентралізація» визначається як делегування керівником частини обов'язків і повноважень підлеглим, надаючи їм таким чином більшу свободу вибору та, разом з цим, більшу відповідальність за прийняті рішення.

У інформатиці процес децентралізації передбачає створення умов, за яких відпадає потреба в сервері, а учасники мережі мають один ранг.

У політології поняття «децентралізація» трактується як управлінська політична система, що «покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних

програм» [28].

Вітчизняні та зарубіжні науковці сформулювали велику кількість формулювань поняття «децентралізація» (Додаток А).

Також, цікавим є підхід А. Матвієнко, який трактує децентралізацію як «повторну передачу повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування та складний процес, що включає такі елементи, як здатність органів влади передавати, центральна влада, та, місцеві органи влади, ефективно отримувати та розпоряджатися владою; визначення обсягу повноважень, які будуть делеговані з урахуванням механізму делегування; механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо» [45].

Таким чином, як бачимо, загалом децентралізацію розглядають як:

- самостійний підхід до процесів управління;
- перерозподіл обов'язків між центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- передачу частини функцій та повноважень вищими рівнями управління до нижчих, або цілісний підхід до відходу від системи централізації;
- перерозподіл повноважень влади, її обсягів та окремих компетенцій між органами центрального та місцевого управління.

Разом з тим, ми цілком поділяємо думку, що «у загальному вигляді сутність децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого» [60].

Тобто, децентралізація розглядається у широкому значенні, як розподіл публічної влади на державну та самоврядну, і у вузькому – як розширення повноважень органів місцевого самоврядування [18].

Варто пам'ятати, що, являючи собою самостійні види публічної влади,

державна влада і місцеве самоврядування характеризуються рядом принципових відмінностей.

Насамперед, ми ведемо мову про безпосередньо предмет їх компетенції. Зокрема, до компетенції держави відноситься ряд питань, що передані від суспільства, передбачають відповідні державні повноваження та можуть бути вирішені виключно через застосування державної влади.

Натомість, предмет компетенції місцевого самоврядування не такий очевидний. Традиційно вважають, що обсяг питань, які відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування визначається шляхом передачі їм відповідних повноважень органами державної влади. У такому разі, публічна влада органів місцевого самоврядування виступає вторинною відносно державної влади.

Водночас, відштовхуючись від концепції погоджувальної характеру виникнення державної влади та закріплення її повноважень шляхом отримання останніх від суспільства, цілком очевидно, що на місцевому рівні владні повноваження так само мають первинний характер. Суспільство саме визначає, які владні повноваження повинні передаватися системі державної влади, а які – органам місцевого самоврядування.

Критерієм розподілу зазначених повноважень, відповідно до європейської концепції децентралізації виконавчої влади виступає так званий принцип субсидіарності. За згаданим принципом виконання владних повноважень на центральному рівні недоцільне, якщо їх можна реалізувати на місцевому рівні.

Таким чином, публічна влада повинна здійснюватися на рівні, що є найближчим до населення, а ієрархія прийняття публічно-владних рішень та публічно-владне забезпечення їх реалізації мають диктуватися виключно рівнем суспільного значення проблем, які вимагають втручання публічної влади.

Отже, місцеве самоврядування повинно здійснювати повноваження, які здатне реалізовувати самостійно і з максимальною ефективністю, в порівнянні з органами державної влади. Як слушно зазначає Б.Калиновський, «в основі

принципу субсидіарності лежить можливість заміщення або доповнення ресурсів одного із суб'єктів влади ресурсами іншого, при цьому цей інший суб'єкт може перебирає на себе функції того, чий ресурси недостатні для їх виконання. Тому необхідно говорити про розподіл владних повноважень у цілому між усіма рівнями публічної влади [33].

Так, стаття 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування визначає, що «повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і виключними» [32], тобто ніхто, окрім жителів громад, не має права приймати рішення щодо визначених питань.

Статтею 132 Конституції України децентралізацію задекларовано як одну із засад територіального устрою нашої держави [41]. Її особливістю є поєднання централізації та децентралізації при здійсненні державної влади, що являє собою історичне відображення геополітичного положення держави та централізованої командно-адміністративної системи державного управління.

Досліджуючи це питання, А. Вікторовська особливо акцентує увагу на праві адміністративно-територіальних одиниць самостійно вирішувати питання місцевого значення, зводячи роль держави до чітко визначених в законодавстві функцій нагляду [78, с. 49].

Ознаками децентралізації публічної влади є:

- чітке визначення у законодавстві переліку спеціальних функцій і повноважень;
- реалізація повноважень органів місцевого самоврядування самостійно і незалежно від інших органів;
- відсутність ієрархічності у відносинах з органами державної влади;
- здійснення спеціально уповноваженими органами державної влади нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- чітке розмежування завдань і функцій публічного характеру, що виконуються різними суб'єктами публічної влади [29, с. 14].

Таким чином, наслідком децентралізації є формування якісного нового рівня самоврядування, перенесення рівня прийняття рішень щодо питань

місцевого значення з центрального на територіальний, розширення самодостатності органів місцевого самоврядування, чим створюються умови для ефективної життєдіяльності громад, з'являється можливість зосередження досить значної частини фінансових та матеріальних ресурсів, повноважень у громаді як базовому рівні місцевого самоврядування, відбувається наближення публічні послуги до населення, а отже підвищується якість життя жителів громад.

Ще один аспект децентралізація публічної влади пов'язаний з тим, що вона зумовлює відносну незалежність структур управління, надає їм право самостійно ухвалювати та виконувати рішення в межах власної компетенції, а також нести за них відповідальність, як юридичну, так і політичну.

Виходячи з викладеного, децентралізація породжує не тільки права, а й певні обов'язки у суб'єктів владних публічних відносин на кожному рівні організації публічно-владного апарату.

1.2. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади

Широка популярність наукової концепції децентралізації не лише в Україні, а й в багатьох інших країнах світу, пояснюється в першу чергу тим, що нею досить часто обґрунтовується забезпечення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управлінських процесів, зростання демократичних стандартів, підвищення якості надання публічних послуг, економічне зростання тощо.

Сучасні науковці традиційно розглядали і продовжують розглядати категорію «децентралізація» співставляючи з іншими суміжними поняттями, такими як «деконцентрація», «деволюція», «делегування» (табл. 1.1).

Насамперед, такий підхід пов'язують з одними із перших зарубіжних наукових праць, що стосувалася проблематики децентралізації, перекладених російською мовою, французьких вчених Жана Веделя та Гі Бребана. У них автори визначали, що «близьким, але не тотожним за змістом до

децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління», що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг» [66, с. 51].

Таблиця 1.1

Суміжні поняття з категорією «децентралізація»

Деконцентрація	Деволюція	Делегування
Надання владних повноважень і відповідальності місцевим органам управління.	Передача владних повноважень органам місцевого самоврядування на засадах автономії.	Залучення до виконання владних повноважень громадського сектору.

У Д. Рондінеллі, Дж. Маккалофа та Р. Джонсона:

- «делегування – передача повноважень до напівдержавних чи публічних організацій, часто у специфічній сфері до організації, яка представляє інтереси у цій сфері;
- деволюція – передача повноважень місцевому самоврядуванню;
- деконцентрація – передача повноважень до місцевих органів державної влади» [70, с. 72].

Базуючись на сутнісних відмінностях процесів децентралізації, розрізняють територіальну і функціональну децентралізації.

При цьому, територіальну децентралізацію визначають як процес, завдяки якому чинним законодавством визначається юрисдикція автономної влади, що діє на певній території та має статус окремої юридичної особи. Таким чином відбувається надання влади тим органам, які безпосередньо обираються громадянами, що проживають на окремій території.

Категорія «функціональної децентралізації» або «децентралізації послуг» має відношення до форми правління. Тут доцільно згадати точку зору В. Борденюка: «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що

функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [6].

Д. Трейсман сформулював інший підхід стосовно поділу децентралізації за сферами. На думку вченого, сформульовано 6 «концепцій» децентралізації в розрізі критеріїв, за якими проводяться реформи, а саме: вертикальна, децентралізація прийняття рішень, призначень, електоральна, фіскальна, децентралізація персоналу [77, с. 5].

Вертикальна децентралізація розуміється як створення адміністративно-управлінських зв'язків на кожному адміністративному рівні. Країни з федеральним устроєм потребують більшої вертикальної децентралізації, зумовлену потребою більшої кількості таких зв'язків.

Децентралізація прийняття рішень дає відповідь на питання: «хто вирішує?». Ця концепція є достатньо дискусійною, оскільки досить складно оцінити справжній рівень через те, що місцеве самоврядування може володіти широкими повноваженнями в одній царині і досить обмеженими в іншій. Актуальною є також проблема зворотного зв'язку – створення механізму впливу місцевого самоврядування на процеси прийняття рішень центральними органами публічної влади. При цьому, не завжди відбувається кореляція між таким впливом та повноваженнями органів самоврядування на місцевому рівні. Виділяють три підвиди в межах концепції:

- «слабка автономія» — виключне право субнаціональних рівнів принаймні в одній царині;
- «залишкова влада» — повноваження субнаціональних рівнів

розповсюджуються на сфери, слабо врегульовані національним законодавством;

- «субнаціональне вето» – право вето обраної регіонами верхньої палати парламенту [77, с. 14].

Децентралізація призначень демонструє рівні, на яких в системі влади здійснюється призначення та звільнення посадових осіб. Ключовим недоліком цієї концепції є відсутність прозорого зв'язку з демократичною системою. Система влади, де посадові особи призначаються місцевою елітою, має такий самий ступінь децентралізації, що й система, де вони обираються на місцевому рівні. Значно важливішим за спосіб призначення є ієрархічне положення того, хто призначає [77, с. 10].

Електоральна (виборча) децентралізація характеризується способом призначення керівників державних органів. Ступінь децентралізації демонструє залежність посадових осіб від прямих виборів.

Фіскальна (фінансова) децентралізація визначається методами розподілу доходів і видатків між рівнями управління. Загалом, фіскальна децентралізація визначається як часткою загальнодержавних доходів, які отримують субрегіональні рівні, так і їх участю у фінансуванні загальнодержавних видатків.

Фіскальна децентралізація концентрує зусилля на максимізації економічної ефективності ринкової конкуренції між громадами. Володіючи повноваженнями у визначенні місцевих податків і зборів, органами місцевого самоврядування пропонуються конкурентні підходи до податкової політики. Таким чином створюються максимально можливі сприятливі умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій, а також проходить «змагання» за платників податків. Недоліком такого механізму є існування лімітів для міжрегіональних змагань. Сприятливі для бізнесу умови оподаткування можуть бути надто важким тягарем для бюджету окремих громад [68, с. 188].

Децентралізація персоналу передбачає розподіл адміністративних

ресурсів. Основною її характеристикою є частка персоналу на різних рівнях управління.

Важливо також розрізняти типи децентралізації, адже вони передбачають специфічні характеристики, мають різне політичне значення і обумовлюють різні умови досягнення успіху.

Найбільш поширеним є виділення 3-х типів децентралізації: політичної, адміністративної та фінансово-економічної (рис. 1.1).

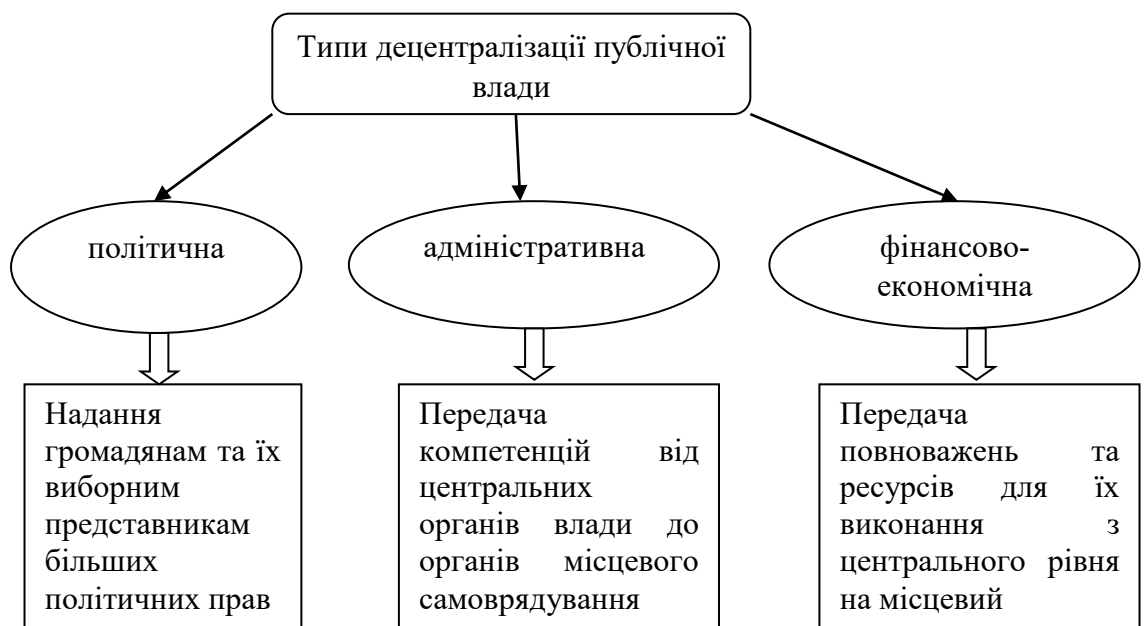


Рис. 1.1 Типи децентралізації публічної влади [46]

Політична децентралізація, насамперед, передбачає передачу владних повноважень органам влади нижчого рівень управління, а також спільне розроблення та реалізацію політики шляхом залучення всіх потенційно зацікавлених сторін.

Зазначимо, що прихильники політичної децентралізації дотримуються думки, що рішення, які прийняті шляхом залучення всіх стейкхолдерів, будуть ефективнішими і краще відображатимуть інтереси різних верств суспільства, в порівнянні з тими, які приймаються політичною владою на центральному рівні. Під цим твердженням розуміється, що вибори політичних представників на

місцевому рівні дозволяють громадянам краще знати своїх політичних діячів, яким, в свою чергу, легше вчасно задовольняти потреби і бажання своїх виборців [76, с. 157].

У цьому контексті політична децентралізація нівелює проблему медіанного виборця і дає змогу центральній владі шляхом комунікації з місцевою краще розуміти потреби конкретних громад.

Як правило, політична децентралізація зумовлює потребу здійснення конституційних реформ, розвитку політичних партій, громадянського суспільства, створення місцевих осередків політичних сил, забезпечення механізмів підтримки громадських ініціатив.

Адміністративна децентралізація спрямовується на делегування владних повноважень щодо процесу розроблення і прийняття рішень, розподілу повноважень і ресурсів для надання публічних послуг у певних сферах із центрального до місцевих рівнів влади, галузевих управлінь підзвітних органам центральної влади [79].

Така децентралізація передбачає перерозподіл владних повноважень, необхідних фінансових ресурсів і відповідальності стосовно виконання функцій планування, фінансування і управління у визначених сферах від органів центрального уряду до відповідних органів регіональної чи місцевої влади, чи функціональних органів влади в межах певної території [40, с. 62].

Адміністративна децентралізація має на меті не лише передачу повноважень від посадових осіб центральних органів влади до тих, хто працює в регіонах, а також може передбачати створення сильного галузевого управління або надання визначених повноважень з відповідним ресурсним забезпеченням місцевій владі під керівництвом міністерств.

Фінансово-економічна (фіскальна) децентралізація стосується формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів в напрямку делегування фінансових ресурсів та повноважень останнім. Умови зазначеного делегування часто визначаються в ході обговорення між центральною та місцевою владою беручи до уваги такі фактори: взаємозв'язки регіонів,

потенціал місцевого управління та доступність ресурсів. В рамках фіскальної децентралізації органам влади на місцях, а також приватним підприємствам надається фінансування, повноваження щодо встановлення і справляння місцевих податків, а також можливість визначати напрямки видатків місцевих бюджетів на виконання ними відповідних децентралізованих функцій [79].

Ми погоджуємося з думкою Т. Кулішенко, яка зазначає, що «в цілому концепції та теорії децентралізації можна звести до наступних положень:

- місцева громада розглядається як суб'єкт прав, що належать їй історично, а не делеговані державою. Звідси державне втручання у справи місцевого самоврядування є неприпустимим;
- місцеве самоврядування за своєю природою є відмінним від державної влади, його органи формуються виключно членами громади. Посадові особи цих органів представляють не державу, а громаду і не можуть бути підпорядковані державним чиновникам;
- політичні права держави не можуть бути більш широкими за політичні права громадського самоврядування. Із цього випливає, що децентралізація виконавчої влади є необхідною і природною, при чому орган влади місцевої громади представляється як держава в державі і є рівними їй за юридичним статусом» [38].

Також відзначимо, що конкретна модель децентралізації визначається розміром, етнічним складом, економічним рівнем, розвиненістю демократичних інституцій та адміністративно-територіальним устроєм країни. А успішність цього процесу залежить не лише від вибору концепції, а й вимагає визначення відповідних механізмів та інструментів її реалізації.

1.3. Переваги та ризики децентралізації публічної влади

Теоретичні дослідження та вивчення світової практики децентралізації свідчать, що побудова державної політики в цьому напрямку має як безперечні переваги, так і недоліки.

Зокрема, до переваг децентралізації на рівні державного управління науковці відносять:

- створення сприятливих умов для розвитку інституцій громадянського суспільства;
- набуття громадянами практичного досвіду в розбудові демократії;
- розвиток підприємницького середовища та прискорення ринкових перетворень;
- розвиток стратегічного планування та регіональної економіки;
- відкритість влади та прозорість процесів прийняття рішень;
- створення умов для більш раціонального і ефективного надання публічних послуг тощо.

Водночас, як зауважують західні дослідники Дж.Понтон і П.Гілл, будь-яка децентралізація неминуче стикається з проблемами допустимості рівня децентралізації (місцевий, регіональний або федеральний), визначення оптимального обсягу влади кожного органу на кожному рівні, побудови політичних та адміністративних відносин між різними органами влади на різних рівнях [58].

Отже, процес децентралізації влади може супроводжуватися низкою негативних наслідків. Причинами цього, як правило, є недоліки планування та непослідовність реалізації реформ.

До основних ризиків, якими апелюють опоненти децентралізації, в першу чергу, традиційно відносять послаблення спроможності держави стосовно перерозподілу доходів і багатства, тобто нівелювання економічної нерівності [8].

Так, віднесення до місцевого рівня визначених джерел надходжень зменшує наповненість державного бюджету, що вплине на соціальну його складову та призведе до скорочення виплат незахищеним верствам населення. Перенесення ж соціального навантаження на місцеві бюджети актуалізує проблему регіональної нерівності, актуальну для переважної більшості держав.

Ще одним ризиком виступає ймовірність значного зменшення ефективності управління на противагу централізованій державній вертикалі. Дійсно, основний аргумент на користь передачі влади на місця, згідно з яким самостійний розподіл ресурсів дозволяє ефективніше задовольняти першочергові потреби мешканців громад, має слабе місце. Йдеться про той факт, що зазвичай відмінності у потребах жителів кожної окремої громади часто перебільшені і обумовлюються не так їх вподобаннями як рівнем економічного розвитку регіону.

Також, як слушно зауважує М. Брізицький, «при децентралізації також втрачається позитивний економічний ефект від масштабу – явища, коли при збільшенні розмірів організації і кількості продукції, що випускається, витрати на одиницю продукції зменшуються. Передача публічних послуг під управління і відповідальність місцевої влади зазвичай означає появу відмінностей у їх наданні у різних територіальних утвореннях, що створює додаткові витрати як для надавачів, так і для отримувачів. До цього слід додати меншу завантаженість бюрократичного апарату місцевого самоврядування та неглибокий поділ праці, що теоретично призводить до зниження професійного рівня працівників у порівнянні з централізованою моделлю» [8].

Крім того, недоліками децентралізації є:

- ускладнення можливості державного впливу на національному рівні на макроекономічну ситуацію, що може навіть призвести до дестабілізації на державному рівні;
- недостатню скоординованість виконання делегованих державою функцій;
- зростання можливостей для недостатньо толерантного використання влади через недостатній рівень свідомості, освіченості та культури представників громадянського суспільства;
- різний рівень ефективності використання можливостей, наданих децентралізацією, може виступати фактором диспропорцій та нерівномірності соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних

одиниць;

- зростання значення місцевих пріоритетів в порівнянні із загальнодержавними програмами;
- брак відповідальності центральних органів влади за надання публічних послуг;
- можливості для самоусунення центральної влади від вирішення нагальних питань;
- складність узгодженості делегованих функцій і повноважень з обсягом ресурсів для їх виконання.

Відзначимо, що невід’ємною складовою впровадження реформи децентралізації влади є фіскальна децентралізація.

Остання забезпечує можливості для підтримки макроекономічної стабільності та певного рівня інвестиційної активності, сприяє забезпеченню надання відповідного рівня суспільних послуг та раціональному використанню бюджетних коштів, наближеності місцевих органів влади до населення та створення ефективних каналів комунікацій, зниження корупції через посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед мешканцями громад, зростання рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень, стимулювання їх до нарощування власного бюджетного потенціалу, зростання горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції.

Водночас, зростання спроможності місцевих бюджетів може ставати додатковим фактором поглиблення диференціації у рівнях розвитку регіонів, зростання корупції (через брак політичної конкуренції на місцевому рівні), негативно позначатися на ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні, сприяти виникненню зовнішніх ефектів: «переливу і переповнення», створювати умови для виникнення ефекту «гонки на виживання» під час реалізації місцевих соціальних трансфертів.

Отже, як бачимо здійснення реформування, направленого на децентралізацію публічної влади не є способом вирішення всіх суспільних проблем, а, при найгіршому сценарії розвитку, може навіть зумовлювати

падіння економіки, зниження рівня життя населення, послаблення соціальних гарантій та зростання корупційних впливів. Разом з тим, управління і запобігання властивими їй ризиками, а також забезпечення механізмів громадського контролю сприятимуть не лише ефективному використанню безперечних переваг такої організації публічної влади в державі, а й створенню необхідних передумов для подальшого реформування інших сфер суспільного життя.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження наукових підходів до визначення поняття «децентралізація влади» дозволило визначити, що останню слід розуміти як перерозподіл влади, перехід її від суб'єктів управлінського впливу до інших структурних одиниць, з одночасним їх наділенням необхідними для реалізації правами, обов'язками та ресурсами.

Показано доцільність виділення трьох типів децентралізації: політичної, адміністративної та фінансово-економічної.

З'ясовано, що конкретна модель децентралізації визначається розміром, етнічним складом, економічним рівнем, розвиненістю демократичних інституцій та адміністративно-територіальним устроєм країни. А успішність цього процесу залежить не лише від вибору концепції, а й вимагає визначення відповідних механізмів та інструментів її реалізації.

До переваг децентралізації публічної влади віднесено: створення сприятливих умов для розвитку інституцій громадянського суспільства, набуття громадянами практичного досвіду в розбудові демократії, розвиток підприємницького середовища та прискорення ринкових перетворень, розвиток стратегічного планування та регіональної економіки, відкритість влади та прозорість процесів прийняття рішень, створення умов для більш раціонального і ефективного надання публічних послуг тощо.

Разом з тим, ключовими ризиками децентралізації є послаблення спроможності держави стосовно перерозподілу доходів і багатства, ймовірність

значного зменшення ефективності управління, зростання вартості публічних послуг.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади

Зважаючи на те, що багато розвинених країн мають досить тривалу історію реформ децентралізації, вивчення зарубіжного досвіду дозволить уникнути багатьох проблем в процесі реалізації цієї моделі організації публічної влади.

Різні історичні умови розвитку країн зумовили формування різних моделей місцевого самоврядування, до специфічних характеристик яких відносять: форми та види взаємовідносин місцевого самоврядування з центральними органами публічної влади.

Відзначимо, що в європейських країнах в ході місцевих реформ сформувалися три основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, змішана (табл. 2.1).

Водночас, навіть у рамках однієї моделі, фактична побудова взаємовідносин центральної та місцевої влади кожної країни має свої особливості, що зумовлюються специфікою права, національними, історичними та релігійними умовами розвитку.

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та національні відмінності у розподілі влади між місцевою та центральною владою, існують спільні риси, які характеризують процес децентралізації в європейських країнах.

Зокрема, можна виділити п'ять базових характеристик, притаманних децентралізації в європейських країнах на сучасному етапі (рис. 2.1).

Таблиця 2.1

Характеристика моделей місцевого самоврядування [50]

Назва моделі	Країни	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	• висока автономія місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення; • відсутність на місці спеціальних державних уповноважених, які відповідають за контрольну функцію органів місцевого самоврядування; • відсутність місцевих адміністрацій (представництв центральної влади на місцях).
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	• поєднання безпосереднього державного управління та місцевого самоврядування; • певна ієрархія системи управління, в якій місцева автономія є ланкою проти державної влади; • обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місці спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи
Змішана	Німеччина, Австрія	• у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

Найдовший, найефективніший та найпослідовніший досвід децентралізації, на думку експертів, має Франція. Зважаючи на те, що територія цієї країни близька до України, вона має таку ж форму державного правління, як і наша держава, осмислення досвіду децентралізації державної влади в цій країні має велике науково-практичне значення.

Також зауважимо, що процес децентралізації, який характеризувався відокремленням державного апарату від громадянського суспільства, виникненням професійної демократії, заснованій на визначенні функцій, розподілі праці та диференціації ролей центральної та місцевої влади, у Франції завершився раніше ніж в інших західноєвропейських країнах, [4, с. 109].

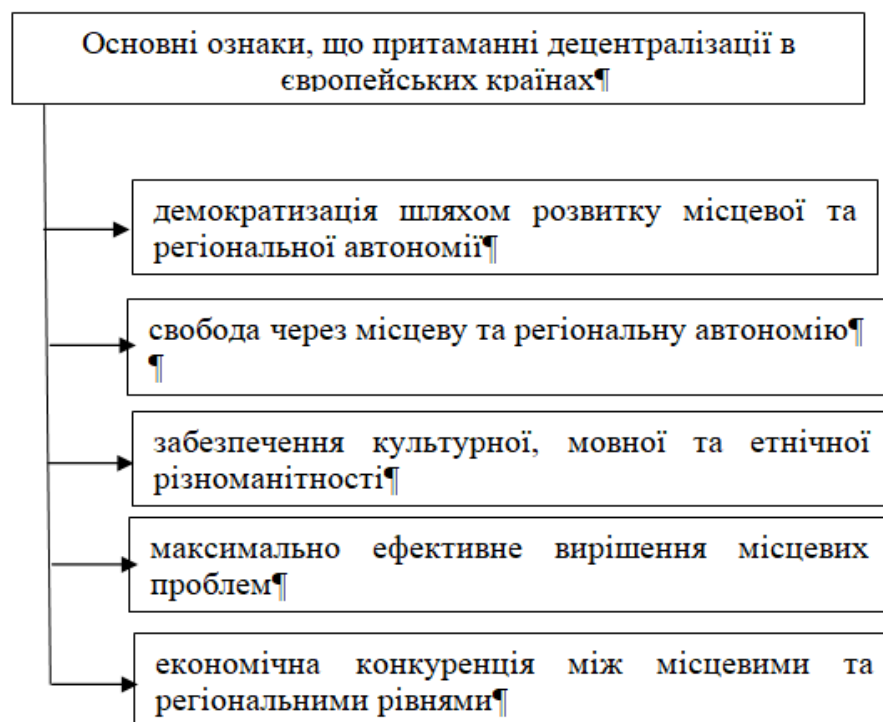


Рис. 2.1. Базові ознаки децентралізації в європейських країнах [50]

Доцільно відзначити, що Франція зразка XVII-XVIII ст. являла собою централізовану країну, а її перші законодавчі акти стосовно децентралізації прийняті у 1871 та 1884 роках. За період з 1982 по 1986 рр. децентралізація отримала законодавче підґрунтя.

Наступний значний крок у реформах було здійснено у 2002-2005 рр., коли відбулося впровадження механізмів прямої місцевої демократії, забезпечення децентралізованого управління та фінансової незалежності місцевих органів влади [3].

В процесі реформування у Франції відбулося часткове збільшення субнаціональної автономії, зменшення функцій центрального уряду, зменшення роль префектів і створення автономних регіональних рівнів. Будучи в минулому найбільш централізованою державою, Франція, кількість автономних одиниць (муніципалітетів) в якій зараз складає понад 36 тис., посідає четверте місце у світі за економічним потенціалом.

Політика французького уряду стосовно організації місцевого

самоврядування зосереджується на двох основних напрямках:

- деконцентрації – більш повного делегування адміністративних функцій місцевій владі;
- деконцентрації – передачі влади від держави місцевим громадам.

Ключові принципи, на яких нині базується французька модель децентралізації, зводяться до 3-х компонентів цього процесу: масштабі змін, поступовості змін та їх методологічній правильності [25, с. 223].

Отож, як бачимо, розпочавши шлях децентралізації в якості унітарної держави з сильною бюрократією, Франція створила сучасну систему публічного управління, що базується на принципах децентралізації. Французький досвід реформування підтверджує, що за центральними адміністраціями доцільно зберігати лише функції національного масштабу, які не можуть бути делеговані на законодавчому рівні.

Для нашої держави, на думку науковців, значимим також є польський досвід децентралізації публічної влади. Будучи постсоціалістичною державою, Польща за адміністративно-територіальним устроєм, демографічними показниками, формою та способом правління має багато спільного з Україною.

Ще на початку 1990-х років реформа децентралізації стала невід'ємною частиною масштабної ринкової реформи в державі, що сприяло формуванню приватної власності, утвердженню принципів демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази місцевого самоврядування, що створило умови для захисту прав особистості громадянина та політичної свободи в Польщі. Метою децентралізації стало реформування системи управління на місцевому рівні, зміцнення фінансової самодостатності окремих регіонів та галузей, зростання якості публічних послуг та боротьба з корупцією [15].

Реалізація процесу децентралізації публічної влади Польщі передбачала:

- здійснення аналізу проблем, властивих всім рівням публічного управління;
- розробку та ухвалення нормативно-правових актів, що передбачали

визначення чітких алгоритмів реалізації реформи децентралізації публічної влади та визначили особливості організації адміністративно-територіального устрою в країні;

- виважене напрацювання концептуальних засад реформи та їх імплементацію в чинне законодавство, яке регулює окремі сфери функціонування суспільства (освіту, медицину, транспорт, охорону здоров'я тощо);

- здійснення передачі широкого кола повноважень органів державної влади до органів місцевого самоврядування [75].

Процес децентралізації публічної влади зумовив суттєві зміни в адміністративно-територіальному устрою Польщі, було створено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – гміни, повіти, воєводства – де базовою адміністративно-територіальною одиницею визначено гміну [75].

Варто відзначити, що, починаючи з 1980 року, кількість гмін у Польщі зросла на 17 % (2 477 в порівнянні з 2 121) [65].

До основних причин збільшення гмін відносять:

- відсутність законодавчо встановлених обмежень стосовно критеріїв поділу гмін;

- появу нових локальних одиниць в результаті формування низових громадських рухів і демократизації життя в умовах нового політичного середовища;

- реституцію муніципалітетів, які зникли з адміністративної карти в результаті реформи;

- розділення комунальних політичних одиниць [78].

У результаті адміністративно-територіальної реформи відбулося укрупнення воєводств (з 49 до 16), що стало поштовхом до вирішення ряду місцевих та регіональних проблем, крім того відбулася ліквідація 287-ми державних адміністрацій [2].

Велика увагу з боку польської влади приділялася співпраці між воєводствами, зокрема в частині надання допомоги одних регіонів іншим;

створення вільних економічних зон; реалізації спільних проектів; співфінансування окремих інфраструктурних об'єктів тощо.

Важливе місце в процесі реформування місцевого самоврядування в Польщі відводилося фінансовій децентралізації, яка передбачала:

- надання права встановлення місцевих податків органам місцевої влади;
- передачу частини загальнодержавних податків та інших надходжень до місцевих бюджетів;
- фінансову підтримку воєводств;
- зміну схеми перерозподілу часток податків від держави до місцевого самоврядування (близько 40% податку на прибуток і 100% податку на майно залишаються на місцях) [2];
- надання можливості для тісної співпраці місцевих органів влади з міжнародними фінансовими фондами;
- надання громадянам Польщі права вибору регіону, де вони сплачуватимуть податки.

Власні фінансові ресурси польських муніципалітетів стали основою для виконання переданих їм загальнодержавних повноважень і визначають рамкові умови економічного розвитку регіонів.

Результатом реформи децентралізації став поділ влади, в результаті чого: сформувалися три рівні автономії, а місцеві органи влади отримали реальне право розпоряджатися власними матеріальними та фінансовими ресурсами, надавати визначені публічні послуги та визначати засади соціально-економічного розвитку територій.

Водночас децентралізація не призвела до послаблення центральної влади у вирішенні питань національної безпеки, зовнішньої політики, захисту принципів верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина. Органи центральної влади мають свої представництва в кожному регіоні, функції яких полягають у здійсненні моніторингу діяльності місцевих органів влади щодо її відповідності вимогам чинного законодавства [15].

Надзвичайно важливо відзначити, що децентралізація публічної влади в

Польщі була успішною, насамперед, завдяки політичній волі та консолідації політичних сил для створення необхідної законодавчої бази, широкий громадський підтримці та достатній ресурсній базі.

Результатом реформування публічної влади в Італії стало формування в країні трирівневої системи організації влади: регіон – провінція – муніципалітет.

З регіональних бюджетів відбувається фінансування видатків на охорону здоров'я, освіту, транспорт, цивільну авіацію та публічні послуги для бізнесу. До компетенції регіонів також відносяться питання планування та забудови територій. Для забезпечення спроможності ефективно виконувати повноваження, регіони забезпечуються відповідною ресурсною базою, яка включає як власні фінансові ресурси (податки та рентні платежі, розміри яких визначаються обласними радами), так і державне фінансування, яке надається для підтримки рівня економічного розвитку та коригування соціально-економічних дисбалансів [50].

До компетенції провінцій віднесено забезпечення та розвиток громадського транспорту, провінційних доріг та супутньої інфраструктури, фінансування середніх шкіл, розвиток освітніх центрів, організація забезпечення працевлаштування, надання соціальних послуг, розвиток культури, туризму та спорту.

До основних завдань муніципалітетів входить впровадження та справляння муніципальних податків, регулювання місцевої поліції, фінансування закладів охорони здоров'я, базової освіти, надання соціальних послуг на муніципальному рівні, експлуатаційних дозволів, забезпечення збору та вивезення сміття, функціонування інфраструктури та громадське освітлення, будівництво соціального житла [22, с. 9].

Місцеві органи влади в Італії наділені повноваженнями встановлення місцевих податків і зборів, які є ключовим джерелом фінансування місцевих потреб. Італія є однією з розвинених країн світу, де існує широкий спектр місцевих податків, у тому числі: група реальних прямих податків (на

нерухомість і особисте майно, володіння транспортним засобом, заняття, навколишнє середовище тощо), група прямих податків (податків на прибуток і прибуток підприємств), податків на спадщину та дарування, непрямих податків з реалізації (роздрібна торгівля, продаж алкогольних напоїв, споживання електроенергії та газу, акцизів на бензин, тютюн, алкогольні напої), витрат і зборів.

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.

Реформа децентралізація публічної влади була проведена також у Фінляндії. За рахунок добровільного об'єднання кількість фінських муніципалітетів скоротилась із 450 до 320, а середній розмір муніципалітетів загалом складає близько 17 тис. мешканців, хоча є значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб [47]. Такий принцип формування громад пов'язаний з територіальними особливостями та розміщенням населених пунктів.

Створення відносно невеликих громад зумовило неможливість самостійного виконання останніми широкого переліку функцій. Водночас, значна кількість публічних послуг у Фінляндії надається на місцевому рівні завдяки механізмам міжмуніципального співробітництва. Так, на сучасному етапі функціонує 162 спільні медичні центри, які обслуговують ряд малих муніципалітетів, а спеціалізовані медичні заклади охоплюють медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Подібна кооперація реалізується у сферах освіти, водопостачання, утилізації відходів тощо. Базовими моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», в якій один муніципалітет виконує низку функцій для групи інших або здійснюється договірна кооперація в сфері освіти та комунальних послуг [19, с. 6].

Основними напрямками для фінансування на рівні муніципалітетів у

Фінляндії визначено: середню та професійну освіту, культуру; превентивне, базове та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, забезпечення здорового середовища проживання; соціальне забезпечення людей похилого віку та інвалідів, догляд за дітьми; планування територій (землеустрій, водопостачання, енергетика, утилізація відходів, функціонування інфраструктури, охорона навколишнього природного середовища, рятувальні служби). При цьому, визначено кількісні критерії щодо чисельності населення для участі в міжмуніципальному співробітництві, зокрема у сфері професійної освіти – 50 тис. мешканців, охорони здоров'я – 20 тис. мешканців тощо [67, с.1].

Привертають увагу всього світу результати децентралізації та реформ місцевого самоврядування Швеції, де у місцевому самоврядуванні, як і в інших сферах суспільного життя, закладено міцні усталені традиції з довгою історією міської автономії.

Спеціальним законодавством ще 1862 р. визначалося досить жорстке розмежування функцій і завдань держави та церкви щодо вирішення проблем місцевого розвитку. Було сформовано двоступінчасту мирську систему місцевих органів влади, водночас, продовжували функціонування церковні громади які здійснювали збір церковних податків та розробку освітніх програм. Таким чином, на місцевому рівні в Швеції функціонує два типи організацій: мирські та релігійні. І на відміну від муніципалітетів, кількість та межі яких змінилися під час світської реформи місцевого самоврядування, місцеві церковні організації у формі парафій існували майже без змін з XVI століття [3].

Двоступінчаста модель самоврядування Швеції передбачає фінансування муніципалітетів і округів з місцевих податків, що, в свою чергу, зміцнює їх автономію. Крім того, шведська модель соціальної держави передбачає чіткий розподіл функцій між центральним урядом і місцевим управлінням.

Також відзначимо, що апарат управління Швеції нечисленний, а у центральних органах управління працюють менше 20% державних службовців

адже більшість соціальних послуг у Швеції реалізується муніципалітетами [35].

Територіальна реформа, яка була проведена в країні, зумовила подальше посилення влади муніципалітетів і стала базою для подальшої децентралізації в країні.

Законодавче регулювання на сучасному етапі у Швеції є достатньо «м'яким», оскільки уряд дотримується політики «невтручання» у діяльність місцевої влади, що є яскравим прикладом дотримання принципу незалежності самоврядування на місцевому рівні.

Шведський досвід корисний для розуміння особливостей інтеграції громад, яка повинна йти пліч-о-пліч з подальшою децентралізацією управління.

Що стосується повноважень місцевого самоврядування в розглянутих нами країнах (Додаток Б), зазначимо, що їх обсяг та сфери можуть дещо відрізнятися, водночас, важливим є чітке їх визначення, врегулювання та надання відповідної ресурсної спроможності для їх реалізації на належному рівні.

Європейський досвід підтверджує значення децентралізації для країн, що проходять стадію глибинних змін системи регулювання суспільних відносин. У перехідний період децентралізація дозволяє здійснити суттєві суспільні зміни та пришвидшити місцевий розвиток.

2.2. Стан децентралізації публічної влади в Україні

Насамперед, відзначимо, що причина початку процесу реформування в напрямку децентралізації влади в нашій державі була очевидною: рівень життя населення тривалий час був чи не найнижчим у Європі. Надихав і приклад західних сусідів.

Крім того, ще до початку 2000-х років відбувалася розробка детальних пропозицій реформування публічної влади у напрямку децентралізації, які постійно доповнювалися.

Зокрема, в 1997 році Верховна Рада України ухвалила Закон «Про

адміністративно-територіальний устрій України», що був покликаний вирішити деякі суперечності територіальної організації влади, однак Президент України наклав на нього вето, зважаючи на ряд суперечностей.

Водночас, фактором, що зумовив консолідацію політичної волі, якого не було у попередніх спробах реформи, стала необхідність вироблення альтернативи ідеї федералізації України, що пропагувалася проросійськими силами.

Положення адміністративно-територіальної реформи, як українського продукту, що створювалися спільними зусиллями науковців, представників центральних органів влади та місцевого самоврядування, значною мірою базувалися на досвіді європейських країн, насамперед Польщі. Основоположною ідеєю реформи стало застосування повноважень місцевих громад в якості чинника забезпечення доступності та якості публічних послуг, підґрунтя побудови демократичних інститутів, способу максимального задоволення потреб громадян при дотриманні балансу інтересів держави, регіонів та місцевих громад.

Українська реформа децентралізації ґрунтувалася на принципі субсидіарності – максимального наближення влади до громадян та якомога ефективнішого вирішення їхніх проблем. Спираючись на досвід Польщі, було передбачено, що кожен рівень автономії повинен мати чітко визначений обсяг повноважень, визначені джерела доходів, власні активи, рахунки, адміністративний апарат. Також, передбачалося значне скорочення державного апарату на місцях та закріплення за ним виключно повноважень контролю за автономією в частині виконання покладених на неї функцій в межах вимог чинного законодавства [11].

Фактична децентралізація публічної влади передбачає прозорі місцеві вибори, впровадження договірних відносин між місцевим і національним рівнями, створення чітких меж контролю та втручання, а також гарантії незалежності прийняття рішень, та їх реалізації.

На думку експертів, Україна не могла дозволити зволікання з

децентралізацією публічної влади, зважаючи на ряд негативних факторів, зокрема:

- недосконалість чинного адміністративно-територіального устрою;
- значні відмінності в чисельності населення, площі та інших параметрах багатьох адміністративно-територіальних одиниць;
- невідповідність адміністративно-територіального поділу України нормам, що діють у країнах ЄС;
- низьку ефективність місцевих адміністрацій;
- недостатність базу оподаткування для достатнього фінансування регіонального та місцевого розвитку;
- недосконалість системи правовідносин в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях;
- поляризація інтересів центру та регіонів; відсутність умов для інвестування та місцевого розвитку [11].

Проголошена державою політика децентралізації в Україні орієнтована в першу чергу на інтереси місцевих громад та їх мешканців та передбачає децентралізацію публічної влади, тобто передачу ряду повноважень, певного обсягу ресурсів та сфер відповідальності від органів виконавчої влади до місцевого самоврядування. Така політика ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та базується на кращих світових стандартах зв'язків з громадськістю [49].

Водночас, «вікно можливостей» для здійснення реформи децентралізації влади в Україні з'явилося у 2014 році, коли, як слушно зазначає М. Бризіцький, «за класичною теорією Кінгдона, збіглися в часі три умови: наявність проблеми, пропозиції щодо її вирішення та політична воля» [8].

Загалом, процес здійснення активної фази реформи децентралізації влади в Україні можна розподілити на ряд етапів, визначених часовими межами (рис. 2.2).

Докладніше розглянемо результати зазначених етапів. Перший етап розпочався у 2014 році, коли було сформовано правову базу для докорінної

зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях.

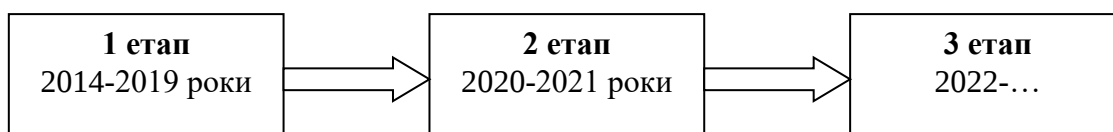


Рис. 2.2 Етапи реформи децентралізації влади в Україні

Зокрема, у квітні 2014 року урядом було затверджено основний концептуальний документ: Концепцію реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади [53]. Згодом було прийнято План заходів щодо її реалізації, що сприяло проведенню реформи.

Реалізації положень концепції та завдань Плану заходів зумовлювала потребу у внесенні відповідних змін до Конституції України та внесенні змін у чинне законодавство.

Зміни до Конституції мають бути направлені в першу чергу на закріплення порядку формування виконавчих органів обласної та районної рад, реорганізацію місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи.

Проект змін до Конституції зусиллями широкого кола науковців, фахівців, практиків та національних експертів було розроблено та винесено на обговорення громадського загалу. Запропоновані зміни отримали схвалення Венеціанської комісії та були підтримані суспільством.

На жаль, політичні обставини не дали можливості Верховній Раді прийняти запропоновані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Водночас, основний пакет законодавчих змін запущено та продовжує діяти, а пріоритетні ініціативи продовжують реалізовуватися. Мова йде про:

закони про внесення змін до Податкового та Бюджетного законодавства України. За рахунок зазначених змін відбулася децентралізація фінансів, а частка місцевих бюджетів зросла на 423,5 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 році

до 492,1 млрд грн у 2021 році [63];

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який забезпечив можливість формування базового рівня системи місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні на добровільних засадах було створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли близько 4,5 тис. колишніх місцевих рад (з майже 12 тис.). Наведені темпи міжмуніципальної консолідації були кваліфіковані міжнародними експертами як дуже високі [49]. Законом, також було введено в ОТГ інститут старост, які представляють інтереси жителів сіл у радах громад. У 2018 році об'єднаним громадам було передано у комунальну власність майже 1,5 млн га сільськогосподарських угідь;

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» забезпечив створення механізму вирішення проблем громад спільними зусиллями;

Закон України «Про засади регіональної державної політики» забезпечив державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури, так у період 2015-2019 рр. зусиллями регіонів та громад було реалізовано понад 12 тис. проектів [26].

Крім того, було прийнято новий законодавчий пакет стосовно розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання публічних послуг, який дав можливість зазначеним органам отримати відповідні повноваження в частині надання основних публічних послуг, а саме: видачі паспортів, реєстрації місця проживання, реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, підприємців, громадських формувань, права власності, територіальних питань тощо.

Доповнення чинної нормативно-правової бази також надали можливість значного посилення мотивації щодо міжмуніципальної консолідації країни, заклали правове підґрунтя та сформували відповідні механізми для формування життєздатних територіальних громад сіл і міст, які консолідують свої зусилля для вирішення нагальних проблем.

Продемонструвала ефективність і нова модель фінансової підтримки

місцевих бюджетів, які досягли певної самодостатності та незалежності від державного бюджету.

Другий етап децентралізації, який розпочався на початку 2019 року, відзначився підвищеною увагою до необхідності збільшення спроможності ОТГ, насамперед з метою створення належних умов для надання публічних послуг. Так, на думку тодішнього міністра розвитку громад та територій України А. Бабак, «об'єднання має бути засноване за принципом спроможності ОТГ надавати адміністративні та соціальні послуги, доступні для населення на муніципальному рівні» [12].

Таким чином, було зроблено акцент на необхідності підвищення спроможності ОТГ надавати якісні публічні послуги членам громади шляхом активізації економічного розвитку на місцях.

12 червня 2020 року Кабінет міністрів України затвердив адміністративні центри та плани територій 1470 об'єднаних територіальних громад 24-х областей України [27, с. 14].

17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», яка передбачила скорочення кількості районів в Україні з 490 до 136.

25 жовтня 2020 року в Україні пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів відповідно до норм Виборчого кодексу України.

Слід відзначити, що після місцевих виборів розпочався процес ліквідації попередніх районних рад і адміністрацій та створення укрупнених, відповідно до нових меж районування, який станом на сьогодні остаточно не завершився.

Зазначимо, що районні державні адміністрації виконуватимуть функції місцевого органу державної виконавчої влади, до моменту їх ліквідації парламентом та передачі відповідних повноважень до районних рад.

Зазначимо, що питання доцільності функціонування рад субрегіонального рівня, в умовах достатньо широкого кола повноважень місцевих рад, обговорювалося в експертному й політичному середовищі. Водночас, ми

поділяємо думку експерта А. Ткачука, який стверджує, що «для України районні ради потрібні, адже їхня діяльність буде спрямована, перш за все, на захист спільних інтересів територіальних громад (сполучення ОТГ громадським транспортом, питання опіки над літніми людьми без догляду, навчання особливо обдарованих дітей)» [37].

Таким чином, у листопаді 2021 року процес децентралізації публічної влади наблизився до свого завершального етапу, який ознаменувався підготовкою фінального звіту за результатами позапарламентських інклюзивних публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» [30].

На жаль, мусимо констатувати, що внаслідок активної фази російського вторгнення, яка розпочалася в лютому цього року, зазначені реформаційні процеси були призупинені.

В умовах оголошеного Указом Президента України 24 лютого 2022 року воєнного стану, система органів публічної влади на місцях зазнала зміни, пов'язаних із загрозами війни. Так, з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, відповідним Указом Президента було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації [54].

Такі вимушені заходи не означають припинення функціонування органів місцевого самоврядування. В умовах, що склалися, вони мають продовжувати виконувати передбачені Конституцією та Законами України повноваження, з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану.

Таким чином, третій етап реформи триває, хоча характеризується дещо уповільненими темпами, враховуючи невтішні реалії сьогодення.

Зауважимо, що серед позитивних наслідків децентралізації відзначають пожвавлення економічної активності в об'єднаних громадах. Такі тенденції на місцевому рівні, зокрема, спостерігалися у сфері обслуговування: створення нових закладів харчування, надання кейтерингових послуг на різних сімейних заходах, розвиток органічних і крафтових виробництв. До факторів розвитку

підприємництва відносять також доступність усіх послуг адміністративного характеру на рівні громади та доступність для бізнесу всіх документів дозвільного характеру. Зазначена тенденція позитивно відобразилася на показниках якості публічних послуг, які надаються мешканцям громад.

Децентралізація також відкрила можливості розвитку для нових форм співпраці безпосередньо між громадами. Особливо це стосується сусідніх ОТГ. Відповідний закон (про співпрацю між місцевими органами влади) визначив можливості та механізми реалізації спільних проектів у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, спорту тощо.

У цілому, починаючи ще з першого етапу її реалізації, децентралізація сприяла наданню громадянам можливостей здійснення безпосереднього впливу на прямі зміни у своїй громаді. Так, на перших етапах децентралізації активісти і небайдужі жителі новостворених громад могли відносно безперешкодно потрапити у відповідну раду, адже політичні партії не одразу проявили увагу до громад саме в політичному контексті, чого не скажеш про місцеві вибори 2020 року [37].

Розвитку демократії участі на рівні об'єднаних громад сприяли й створення розвиток таких інструментів місцевої (і не тільки) демократії, як електронні петиції та бюджет участі. Незважаючи на окремі недоліки механізму петицій та бюджетів участі, подібні інструменти цифрової демократії сприяють посиленню реформи децентралізації публічної влади, завдяки привертанню уваги широкого кола осіб до можливих шляхів вирішення проблем власної громади.

Таким чином, на думку експертів, до головних здобутків децентралізації доцільно віднести:

- завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад;
- зростання рівня доходів місцевих бюджетів внаслідок бюджетної децентралізації;
- оптимізацію районного поділу;
- розвиток форм співпраці між громадами;

- пожвавлення економічного розвитку об'єднаних територіальних громад;
- зростання рівня залученості мешканців до політичного та соціального життя в своїх громадах [37].

Тож, як бачимо, на сучасному етапі державотворення, попри складні обставини, в яких відбувається функціонування нашого суспільства, результати децентралізації публічної влади в Україні свідчать про ряд позитивних тенденцій, які підвищили якість життя громадян, на що, власне, і направлене реформування.

Що стосується проблемних аспектів децентралізації, на них ми зосередимося у наступному розділі роботи.

Висновки до розділу 2

Аналіз зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади на прикладі Франції, Польщі, Італії, Фінляндії та Швеції засвідчив, що, незважаючи на специфіку розвитку країн, усталені традиції демократії або пострадянське минуле, основою для процесів децентралізації публічної влади в них стали здійснення ґрунтовного аналізу існуючих проблем на всіх рівнях публічного управління, напрацювання концептуальних засад реформи та їх імплементації у чинне законодавство, розробка та прийняття нормативно-правових актів, які визначили алгоритм, засоби та інструменти проведення реформи, оптимізація та уніфікація адміністративно-територіального устрою країни, чітке визначення повноважень місцевого самоврядування, їх врегулювання та надання відповідної ресурсної спроможності для реалізації на належному рівні.

До передумов децентралізації публічної влади в Україні віднесено: недосконалість чинного адміністративно-територіального устрою; значні відмінності в чисельності населення, площі та інших параметрах багатьох адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність адміністративно-територіального поділу України нормам, що діють у країнах ЄС; низьку ефективність місцевих адміністрацій; недостатність бази оподаткування для

достатнього фінансування регіонального та місцевого розвитку; недосконалість системи правовідносин в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях; поляризацію інтересів центру та регіонів; відсутність умов для інвестування та місцевого розвитку.

Головними здобутками децентралізації публічної влади в Україні визначено: завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад; зростання рівня доходів місцевих бюджетів внаслідок бюджетної децентралізації; оптимізацію районного поділу; розвиток форм співпраці між громадами; пожвавлення економічного розвитку об'єднаних територіальних громад; зростання рівня залученості мешканців до політичного та соціального життя в своїх громадах.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

3.1. Проблемні аспекти децентралізації публічної влади в Україні

Незважаючи на визначені нами позитивні тенденції, процес децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі актуалізував низку проблемних питань, які вимагають вирішення, зокрема в частині:

- неузгодженості нормативно-правової бази у питаннях адміністративно-територіального устрою;
- не визнання на рівні законодавства територіальної громади в якості юридичної особи, що, своєю чергою, не дозволяє врегулювати питання права власності та майна громад;
- неузгодженості з реальними інтересами територіальних громад секторальної децентралізації;
- браку професійної підготовки управлінських кадрів в царині місцевого самоврядування;
- браку згоди в питанні розподілу відповідальності між владою та громадськістю;
- низького рівня взаємної довіри між місцевими органами влади та громадськими організаціями;
- неузгодженості місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами мешканців громад тощо [15].

Також, викликами на шляху реформування досі лишаються: брак політичного консенсусу, надмірна бюрократія та корупція, нестача адміністративної спроможності, відсутність гендерно чутливих політики та практик, проблеми забезпечення ефективного представництва національних

меншин у новостворених громадах.

Крім того, донині обласні та районні ради не мають повноцінних виконавчих органів (виконкомів), що є порушенням Європейської хартії місцевого самоврядування [38].

Але найбільшій увазі потребує конституційне закріплення реформи децентралізації. «Як застерігають експерти, в нинішніх політичних реаліях за бажання певних суб'єктів впливу можуть знайтися формально-правові інструменти для повного або часткового скасування здійснених реформ. Наприклад, шляхом визнання неконституційними деяких положень діючих законів» [37].

Варто також звернути увагу окремі, більш конкретні проблеми реалізації децентралізації публічної влади. До прикладу, бюджетна децентралізація, про яку йшлося у попередньому розділі роботи, продукує не лише успішні процеси, а й окремі труднощі.

Так, середній відсоток власних надходжень місцевих бюджетів не перевищує 50%, що ставить виконання останніх у стійку залежність від трансфертів з державного бюджету. Результатом такої ситуації є досить низький показник фінансової спроможності територіальних громад. Зокрема, у 2021 році 1 094-ри бюджети територіальних громад (76 %) отримали базову дотацію за рахунок механізму бюджетного вирівнювання [56].

До ризиків бюджетної децентралізації експерти відносять «мінімізацію ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні» [57, с. 41]. Цілком природньо, що ріст обсягу фінансових ресурсів в розпорядженні суб'єктів публічної влади на місцевому рівні актуалізує проблематику їх несправедливого розподілу або ефективного використання.

Дієвого механізму запобігання такому ризику на сучасному етапі досі не визначено. Водночас, повноваження контролю за витратами стосовно використання коштів видаткової частини місцевих бюджетів, які відносяться до функцій держави і передані на виконання місцевому самоврядуванню

відповідно до принципу субсидіарності, частково покладені на Рахункову палату [9]. Інші центральні органи влади, зважаючи на те, що бюджетна децентралізація передбачає фінансову самостійність, не мають повноважень будь-якого впливу на місцеві бюджети. Це зумовлює важливість громадського контролю щодо місцевих бюджетів на всіх етапах бюджетного процесу.

Разом з тим, реалізація громадського контролю за складанням та виконанням місцевих бюджетів на сучасному етапі визнається фахівцями як недостатня. До причин відносять недостатність рівня інформаційної прозорості використання бюджетних ресурсів територіальних громад, відсутність законодавчих підстав для конкретних механізмів впливу громадськості на органи публічної влади, складність процедури громадського контролю за конкретними бюджетними витратами громад, а також пасивність населення щодо участі в процедурах громадського контролю [62, с. 114].

Слід підкреслити, що проблеми інструментального та правового забезпечення громадського контролю піддаються вирішенню управлінськими засобами за достатньо короткий термін. Що ж стосується питання активізації свідомої громадської участі, воно потребує більше зусиль та часу.

Варто зауважити, що, фінансові ресурси місцевого самоврядування на сьогодні ще не можуть вважатися ресурсами соціально-економічного розвитку, а здебільшого слугують джерелами покриття поточних видатків.

Також, увага експертного середовища акцентується на виникненні протиріч між центром і регіонами та політизації функціонування органів місцевого самоврядування. Як слушно зазначають А. Круглашов та А. Бурега, «отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів. Спершу це усвідомили самі ОТГ, дещо пізніше – політичні партії, які стали приділяти все більшу увагу участі у виборах до місцевих рад відповідних рівнів. По мірі збільшення фінансової та економічної спроможності як окремих громад, так і регіонів загалом, почали виявлятися суперечки і протистояння між центральною та місцевою владою. Зрозумілим і, певною мірою, природним є бажання столиці сформувати певну підконтрольну

їй вертикаль влади на місцях (не завжди в межах чинного законодавства). Проте, в умовах, коли регіони достатньо фінансово незалежні від Києва, потреба у такому нерідко неформальному підпорядкуванні зникає. Це і стає головною причиною виникнення різноманітних протиріч між центром та периферією» [37].

Сигнали про наростання подібних настроїв почали з'являтися ще до місцевих виборів 2020 року. Так, свідченням подібних тенденцій називають ситуацію під час «першої хвилі» пандемії коронавірусу в нашій державі, коли міські голови окремих обласних центрів зробили спробу послабити епідеміологічні обмеження раніше, ніж це було визначено рішенням Кабінету Міністрів України, що спричинило певне політичне напруження між зазначеними посадовими особами та політичним керівництвом держави (в першу чергу Урядом та Президентом) [37].

Політизація взаємовідносин центральної та місцевої влади певною мірою знайшла відображення і в результатах самих місцевих виборів 2020-го року. До цього місцеві еліти віддавали перевагу на виборах спискам, як правило, парламентських партій, а на останніх виборах вони здебільшого брали участь у позапарламентських і навіть суто місцевих політичних проєктах. Останнє стало наслідком саме процесам децентралізації. Подібна тенденція зумовлює запитання, оскільки вітчизняним законодавством не передбачена можливість створення регіональних партій. Неврегульованість та невизначеність в цьому питанні створює деякий правовий вакуум, який потенційно становить загрозу для територіальної цілісності України.

Потенційно проблематичним є також механізм обрання старост сіл, які відтепер не обираються самими виборцями, а радами відповідних рівнів. Ми погоджуємося з думкою з приводу того, що це досить неоднозначне нововведення, яке містить ризик стати підґрунтям для проблем у майбутньому, оскільки призначений староста може не сприйматися жителями і не бути легітимним в очах частини громади.

Системним ризиком вітчизняного публічного управління, і процес децентралізації не виняток, є корупція в органах публічної влади. Зокрема, корупційні можливості для органів місцевого самоврядування доступні у багатьох напрямках, зокрема в частині: розпорядження об'єктами комунальної власності, земельними ресурсами ; вибору постачальників товарів та послуг для бюджетних замовлень; видачі дозвільної документації; організації маршрутів транспортних перевезень тощо [31].

Існують проблеми і щодо реалізації механізмів співпраці територіальних громад. Так, від початку війни і станом на 03.10.2022 року в реєстр договорів про співробітництво територіальних громад було внесено 43 договори, переважна більшість яких були укладені ще до початку активної фази вторгнення (рис. 3.1).

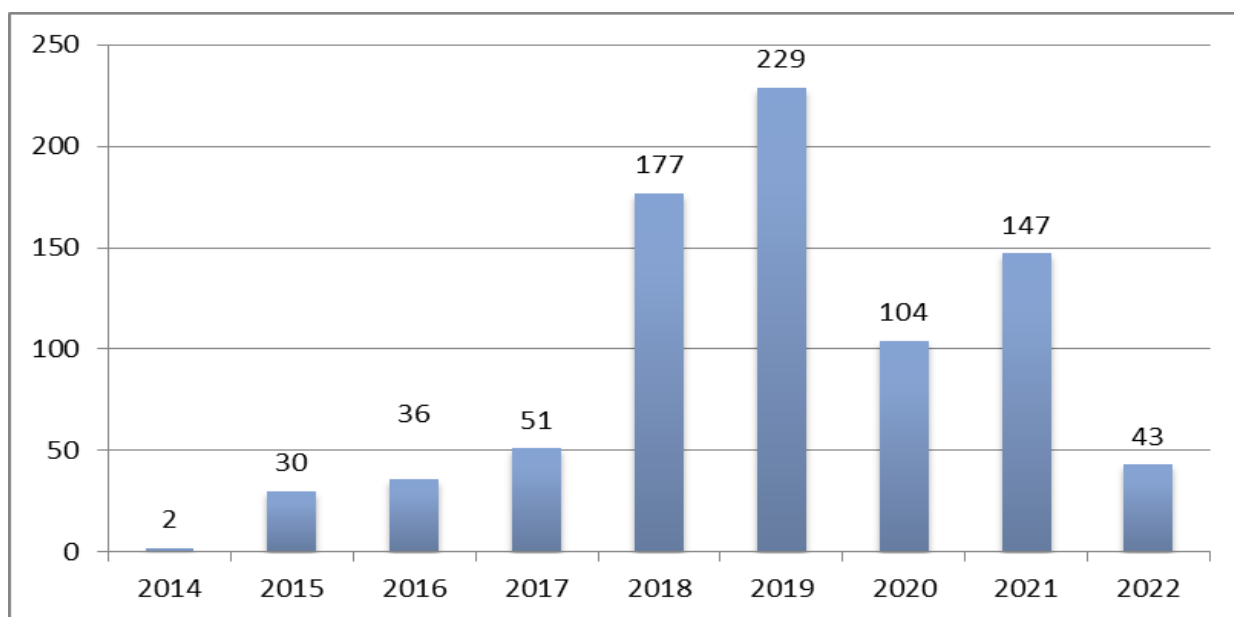


Рис. 3.1. Кількість зареєстрованих договорів про співробітництво територіальних громад у 2014-2022 роках (станом на 03.10.2022)

Така ситуація свідчить, про брак популярності у громад формалізованої форми співробітництва. Підтримуємо думку Т. Карабіної та М. Сюська стосовно наявності декількох причин, що зумовили значне скорочення

кількості зареєстрованих договорів про співробітництво територіальних громад [34].

Насамперед, бойові дії, які розпочалися на території України внесли значні зміни в діяльність територіальних громад, які замість виконання традиційних функцій місцевого самоврядування зосередили свої зусилля в напрямку підтримки збройних сил і територіальної оборони, створення умов для розміщення внутрішньо переміщених осіб, релокації бізнесу, ремонту та відновленні інфраструктури, що постраждала внаслідок воєнних дій тощо.

Також, детальний аналіз процедури організації співробітництва територіальних громад, свідчить про її надмірну тривалість і значну кількість етапів, зокрема: ініціювання, два громадські обговорення, підготовка попереднього висновку, утворення спільної комісії для підготовки проєкту договору, прийняття рішень на декількох сесіях рад тощо. За приблизними підрахунками розроблення та реєстрація такого договору може зайняти від двох до шести місяців (залежно від часу проходження різних етапів процедури організації співробітництва). Крім того, організація окремих етапів, наприклад, громадських обговорень та затвердження на сесіях рад може бути значно ускладнена, а в деяких випадках і неможлива в умовах дії воєнного стану.

Крім того, на нашу думку, реалії сьогодення вимагають розширення можливостей застосування механізмів співпраці територіальних громад в частині вдосконалення її форм, діджиталізації процесів та спрощення процедур.

Іншою важливою проблемою також є те, що на сьогодні українським законодавством не передбачено дієвих механізмів стимулювання співробітництва громад.

Водночас, беручи до уваги обставини, що склалися, коли перед багатьма громадами постають виклики, які змушують їх брати відповідальність та виконувати нові функції, вбачається доцільним пошук можливостей для надання додаткового державного фінансування договорів про співробітництво громад, спрямованих на подолання наслідків російської військової агресії в

Україні. Додатковим джерелом співфінансування таких договорів можуть бути також кошти міжнародної технічної допомоги.

Таким чином, реалії сьогодення дещо змінили пріоритети, водночас питання завершення процесів децентралізації публічної влади в Україні не втрачає своєї актуальності.

3.2. Перспективи подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення

У зв'язку з початком військової агресії росії проти нашої країни, плани вітчизняного державного будівництва на майбутнє, головним чином, спрямовані на відворот агресору. Проте війна з російською федерацією не знімає питання вступу України до Європейського Союзу, а робить його ще більш важливим, і останні події у цій сфері це підтверджують.

Зосередившись на цьому напрямі, наша держава сформулювала для себе ключові пріоритетні завдання, спрямовані на вдосконалення національної правової системи та механізму публічної влади до приведення у відповідність з напрацьованими європейською спільнотою стандартами. Основою цих процесів, на думку О. Мерцеляка: «першочергово виділяється питання децентралізації публічної влади в Україні, яка безпосередньо виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління, визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на можливість забезпечення народовладдя в Україні, уникнення, запобігання і вирішення конституційних криз» [48].

На нашу думку, першочерговими завданнями реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі є:

- утвердження конституційно-правових засад місцевого самоврядування,

- зростання ефективності системи місцевого самоврядування, в контексті її здатності гарантувати оптимальні умови реалізації прав і свобод людини на місцевому та субрегіональному рівнях;
- забезпечення подальшого розвитку інструментів безпосередньої демократії та їх правове забезпечення;
- створення передумов стійкого територіального розвитку та територіальної консолідації;
- побудову раціональної просторової системи організації влади, яка сприятиме децентралізації, доступності та якості надання публічних послуг, посиленню управлінської ефективності, спроможності та відповідальності громад за свій розвиток;
- забезпечення умов для самоорганізації громад, посилення самоідентифікації їх членів.

Утвердження сутнісних основ місцевого самоврядування повинно передбачати вдосконалення статусу громад, які покликані виступати первинним суб'єктом місцевого самоврядування та юридичною особою шляхом: вдосконалення їхніх повноважень – громади та органи місцевого самоврядування мають бути наділені ефективними повноваженнями, які забезпечуватимуть ефективний соціально-економічний розвиток територіальних громад; посилення організаційної, правової та ресурсної спроможності територіальних громад; гармонізацію основних засад їхньої діяльності із базовими принципами та положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування; стимулювання економічного розвитку територій шляхом вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на формулювання пріоритетів місцевого економічного розвитку; забезпечення повноти юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Зокрема громади безпосередньо або через їх органи місцевого самоврядування громади та їхніх посадових осіб зобов'язані ефективно виконувати функції:

- управління майном, що перебуває у комунальній власності;
- прийняття бюджету відповідної громади і здійснення контролю за його виконанням;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролю за їх виконанням;
- прийняття рішень стосовно місцевих податків і зборів;
- забезпечення реалізації результатів місцевих референдумів;
- створення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій та установ, а також забезпечення контролю за їх діяльністю;
- вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законодавством до її компетенції.

Підтримуємо позицію О. Мерцеляка, що всі важливі питання, які стосуються організації здійснення місцевого самоврядування, повинні вирішуватися шляхом виборів, місцевих ініціатив, місцевих референдумів та із застосуванням інших форм демократії участі [48].

Забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень вимагає залучення належних матеріальних та фінансових ресурсів. Матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування повинні складати земельні ресурси, природні ресурси, і рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти комунальної власності громади; об'єкти спільної власності громад, що перебувають в управлінні районних, обласних рад громад; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Ключовим завданням держави залишається забезпечення співмірності фінансових ресурсів з обсягом повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та чинним законодавством. Крім того, громади мають бути наділені правом на договірних засадах об'єднувати об'єкти комунальної власності, а також консолідувати бюджетні кошти для реалізації спільних проєктів або з метою спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Як підкреслюють фахівці, «наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та водночас конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави» [48].

Як зазначає А. Крусян, «розмежування компетенції зазначених органів в умовах децентралізації має ґрунтуватися на п'яти основних положеннях: по-перше, місцеве самоврядування є публічно-самоврядною владою, відмінною за своєю правовою природою від державної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення; по-друге, органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації, в межах закону здійснюють регулювання та управління суттєвою більшістю публічних справ; по-третє, наявність однієї мети органів державної влади та місцевого самоврядування – здійснення ефективного публічного управління на місцях; по-четверте, виокремлення та співвідношення (взаємозв'язок) національного, державного (загального) і місцевого інтересів; по-п'яте, договірна форма делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях» [39].

Крім модернізації системи місцевого самоврядування, децентралізація публічної влади повинна передбачати також удосконалення безпосередньо механізму публічної влади. Як зазначають науковці: «у своїй функціональній складовій децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства

(створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність» [39].

Враховуючи викладене, можемо зробити припущення стосовно того, що здійснення конституційної реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні повинно передбачати ліквідацію існуючих районних державних адміністрацій і створення на їх заміну нових інституцій – державних представництв, які будуть здійснювати виключно контрольно-наглядові та координаційні, а не виконавчі повноваження (при цьому до компетенції зазначених державних представництв має відноситися виключно нагляд та контроль за дотриманням вимог Конституції та чинного законодавства України) [23].

Вказаний підхід стосовно реформування виконавчої гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки наявна ситуація свідчить, що існування декількох рівнів управління в державі, які зумовлюють часткове дублювання повноважень центральних органів управління та органів місцевого самоврядування, в сучасних умовах негативно впливає на ефективність суспільного розвитку України.

Разом з тим, потрібно підкреслити, що децентралізація влади не повинна передбачати послаблення впливу центральної влади на вирішення таких питань, як національна безпека, оборона, зовнішня політика, верховенство права, захисту прав і свобод людини і громадянина тощо. Тому вона повинна володіти визначеними важелями впливу на діяльність громад та органів місцевого самоврядування в частині дотримання останніми Конституції та законів України задля гарантування суверенітету і територіальної цілісності держави, координації територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Також наголосимо, що реалізація окреслених перспектив реформи, спрямованої на оптимізацію системи територіальної організації публічної влади та створення основ для ефективного місцевого самоврядування на базі нової

територіальної організації зумовлює необхідність внесення відповідних змін до Конституції України, які забезпечать:

- оновлення статусу органів місцевого самоврядування і територіальних громад, які повинні виступати первинним суб'єктом місцевого самоврядування і юридичною особою;
- розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі в частині повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їхніх підрозділів, з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної організації;
- формування та реалізацію збалансованої бюджетної моделі доходів та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;
- переформатування місцевих державних адміністрацій, заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях;
- забезпечення сприятливих умов для залучення громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень на місцях,
- розвиток різноманітних форм місцевої демократії;
- нову організацію адміністративно-територіального устрою в державі, основою якої має бути покладений поділ території держави на визначені адміністративно-територіальні одиниці (громади, райони, регіони), що забезпечуватиме створення необхідних умов для формування ефективної системи публічної влади, що гуртуватиметься на врахуванні географічних, демографічних, етнічних, соціальних, економічних, культурних та інших особливостей окремих територіальних одиниць і максимально задовольнятиме потребам мешканців громад.

Крім того, на нашу думку, перспективним напрямком подальшого розвитку процесів децентралізації публічної влади є вдосконалення регіональної політики, направлене на їх відновлення та відбудову, зокрема в частині реалізації положень Закону України від 09.07.2022 № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [51] щодо запровадження трирівневої, ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад; запровадження чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів (території відновлення; полюси економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку); закріплення статусу повноправних учасників формування та реалізації державної регіональної політики за агенціями регіонального розвитку; створення єдиної геоінформаційної системи для моніторингу та оцінки відновлення та розвитку кожної громади й регіону.

Також, важливим є подальше вдосконалення механізмів співробітництва територіальних громад, направлене, насамперед, на вдосконалення його форм та інструментів.

Так, на нашу думку, важливим є прийняття проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад (реєстр № 5742), який передбачає:

- запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою;
- надання можливості укладення договорів, які поєднуюватимуть елементи різних форм співробітництва;
- можливості проведення засідань комісій з підготовки проекту договору про співробітництво, а також громадських обговорень організації співробітництва у дистанційному форматі.

Вважаємо, що положення зазначеного законопроекту доцільно доповнити нормами стосовно скорочення термінів процедури організації співробітництва територіальних громад.

Актуальним залишається вирішення проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, в першу чергу в частині:

- формування мотиваційних механізмів служби в органах місцевого самоврядування;
- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;
- формування кадрового резерву і підвищення ефективності використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Зазначені зміни до Конституції України та напрямки вдосконалення регіональної політики відповідатимуть міжнародним та європейським стандартам і сприятимуть забезпеченню зростання спроможності місцевого самоврядування, що, в свою чергу, сприятиме побудові ефективної системи організації публічної влади в Україні.

Висновки до розділу 3

До основних проблемних аспектів процесу децентралізації публічної влади віднесено:

- відсутність конституційного закріплення реформи децентралізації;
- низький показник фінансової спроможності територіальних громад;
- проблему політизації діяльності інститутів місцевого самоврядування;
- недосконалість механізмів громадського контролю щодо місцевих бюджетів на всіх етапах бюджетного процесу;
- ризики, пов'язані з механізмом обрання старост сіл, зумовлені особливостями виборчої системи,
- складнощі реалізації чинних механізмів співробітництва територіальних громад.

Встановлено, що перспективними напрямками подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення є:

- конституювання оновленого статусу об'єднаних територіальних громад, розподілу повноважень між органами публічної влади, розвитку демократії участі, оновлення адміністративно-територіального устрою;
- вдосконалення державної регіональної політики в частині запровадження вдосконаленої трирівневої системи стратегічного планування, чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів, розширення повноважень агенцій регіонального розвитку, створення єдиної геоінформаційної системи моніторингу та оцінки відновлення та розвитку кожної громади й регіону;
- подальше вдосконалення механізмів співробітництва територіальних громад, направлене, насамперед, на вдосконалення його форм та інструментів в частині запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою, надання можливостей укладення договорів, які поєднуюватимуть елементи різних форм співробітництва та проведення засідань комісій з підготовки проекту договору про співробітництво, а також громадських обговорень організації співробітництва у дистанційному форматі, скорочення термінів процедури організації співробітництва територіальних громад;
- покращення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, в першу чергу в частині: формування мотиваційних механізмів служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, формування кадрового резерву і підвищення ефективності використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Проведене у кваліфікаційній роботі дослідження стану та проблем децентралізації публічної влади України на сучасному етапі державотворення дозволяє зробити такі висновки:

1. Розгляд наукових підходів до визначення поняття «децентралізація влади» дозволив визначити, що останню слід розуміти як перерозподіл влади, перехід її від суб'єктів управлінського впливу до інших структурних одиниць, з одночасним їх наділенням необхідними для реалізації правами, обов'язками та ресурсами.

Доцільно виділяти три типи децентралізації: політичної, адміністративної та фінансово-економічної.

Конкретна модель децентралізації визначається розміром, етнічним складом, економічним рівнем, розвиненістю демократичних інституцій та адміністративно-територіальним устроєм країни. А успішність цього процесу залежить не лише від вибору концепції, а й вимагає визначення відповідних механізмів та інструментів її реалізації.

Перевагами децентралізації публічної влади є: створення сприятливих умов для розвитку інституцій громадянського суспільства, набуття громадянами практичного досвіду в розбудові демократії, розвиток підприємницького середовища та прискорення ринкових перетворень, розвиток стратегічного планування та регіональної економіки, відкритість влади та прозорість процесів прийняття рішень, створення умов для більш раціонального і ефективного надання публічних послуг тощо.

Разом з тим, ключовими ризиками децентралізації є послаблення спроможності держави стосовно перерозподілу доходів і багатства, ймовірність значного зменшення ефективності управління, зростання вартості публічних послуг.

2. Аналіз зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади на прикладі Франції, Польщі, Італії, Фінляндії та Швеції засвідчив, що,

незважаючи на специфіку розвитку країн, усталені традиції демократії або пострадянське минуле, основою для процесів децентралізації публічної влади в них стали здійснення ґрунтового аналізу існуючих проблем на всіх рівнях публічного управління, напрацювання концептуальних засад реформи та їх імплементації у чинне законодавство, розробка та прийняття нормативно-правових актів, які визначили алгоритм, засоби та інструменти проведення реформи, оптимізація та уніфікація адміністративно-територіального устрою країни.

3. Передумовами децентралізації публічної влади в Україні є: недосконалість чинного адміністративно-територіального устрою; значні відмінності в чисельності населення, площі та інших параметрах багатьох адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність адміністративно-територіального поділу України нормам, що діють у країнах ЄС; низьку ефективність місцевих адміністрацій; недостатність бази оподаткування для достатнього фінансування регіонального та місцевого розвитку; недосконалість системи правовідносин в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях; поляризацію інтересів центру та регіонів; відсутність умов для інвестування та місцевого розвитку.

Головними здобутками децентралізації публічної влади в Україні визначено: завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад; зростання рівня доходів місцевих бюджетів внаслідок бюджетної децентралізації; оптимізацію районного поділу; розвиток форм співпраці між громадами; пожвавлення економічного розвитку об'єднаних територіальних громад; зростання рівня залученості мешканців до політичного та соціального життя в своїх громадах.

4. Основними проблемними аспектами процесу децентралізації публічної влади є:

- відсутність конституційного закріплення реформи децентралізації;
- низький показник фінансової спроможності територіальних громад;
- політизацію діяльності інститутів місцевого самоврядування;

- недосконалість механізмів громадського контролю щодо місцевих бюджетів на всіх етапах бюджетного процесу;
- ризики, пов'язані з механізмом обрання старост сіл радами відповідного рівня, а не безпосередньо виборцями громади;
- складнощі реалізації чинних механізмів співробітництва територіальних громад.

5. Перспективними напрямками подальшого розвитку децентралізації публічної влади на сучасному етапі державотворення є:

- конституювання оновленого статусу об'єднаних територіальних громад, розподілу повноважень між органами публічної влади, розвитку демократії участі, оновлення адміністративно-територіального устрою;
- вдосконалення державної регіональної політики в частині запровадження вдосконаленої трирівневої системи стратегічного планування, чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів, розширення повноважень агенцій регіонального розвитку, створення єдиної геоінформаційної системи моніторингу та оцінки відновлення та розвитку кожної громади й регіону;
- подальше вдосконалення механізмів співробітництва територіальних громад в частині запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою, надання можливостей укладення договорів, які поєднуюватимуть елементи різних форм співробітництва та проведення засідань комісій з підготовки проекту договору про співробітництво, а також громадських обговорень організації співробітництва у дистанційному форматі, скорочення термінів процедури організації співробітництва територіальних громад;
- покращення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, в першу чергу в частині: формування мотиваційних механізмів служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, формування кадрового резерву і підвищення

ефективності використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А 1.

Визначення поняття «децентралізація»

Автор/автори	Визначення поняття «децентралізація», її характеристика
Decentralization. gov.ua	«процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому» [24].
Ведель Ж.	«передавання владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням» [10, с. 392].
Бориславська О.	«децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив: на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів» » [7, с. 58].
Гібсон Д., Доннелі Д., Іваневич Д.	«процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації» [71].
Грицяк І.	«децентралізація державного управління – це автономна діяльність місцевого самоврядування за рахунок передачі державних повноважень, це процес розширення та посилення прав і повноважень адміністративних одиниць – територіальних або нижчих органів та відомств, які, при цьому, обмежують права та повноваження відповідного державного центру» [17].
Жан-Поль Фагует	«передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні» [73].
Кальман М.	«децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків» [74].
Лелеченко А.	«делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень» [42].
Литвак Ж.	«передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів та/або до приватного сектору» [72].
Линьов К.	«процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування [43].

Малиновський П.	«децентралізація – це процес надання певних функцій і повноважень нижчим рівням влади (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у ширшому розумінні: послаблення або скасування централізації» [44].
Оболенський Ю.	«децентралізація – це передача частини функцій державного управління від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих рівнів» [21].
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю.	«доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому» [20].
Слухай С.В.	«передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора» [61].
Тихомирова Ю.	«децентралізація – це процес розширення та посилення прав і повноважень територіально-адміністративних одиниць або підпорядкованих їм органів і організацій при зменшенні прав і повноважень центру» [64].
Шемшученко Ю.	«децентралізація публічної влади передбачає передачу управлінських функцій і завдань із верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування. Йдеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України)» [13, с. 22].

Додаток Б

Таблиця Б 2.

**Повноваження місцевого самоврядування на прикладі Франції, Польщі,
Італії, Фінляндії, Швеції та України**

Сфера повноважень	Франція	Польща	Італія	Фінляндія	Швеція	Україна
Будівництво						+
Бюджетування						+
Вибори	+					
Вища освіта	+					
Водопостачання				+		+
Водовідведення				+		+
Громадський порядок	+					
Громадський транспорт		+		+	+	+
Довкілля	+	+	+	+	+	+
Дозвілля	+			+		
Дороги	+		+	+		
Економічний розвиток	+		+			+
Енергоефективність				+		+
Житло		+				
Зв'язок						+
Комунальні послуги			+			+
Культура	+	+	+	+		+
Міське планування			+	+		
Організація муніципального управління						+
Охорона здоров'я				+		+
Планування і розвиток територій	+			+	+	+
Початкова освіта	+	+		+	+	+
Середня освіта	+			+	+	+
Соціальний захист	+	+	+	+	+	+
Спорт				+		+
Цивільна оборона						+

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / авт.-уклад. Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко. Київ : Основи, 1996. – 128 с.
2. Аналітична записка щодо аналізу процесу децентралізації в Україні та Польщі. – URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>.
3. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України / Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 4. – С. 7–15.
4. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління / Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 2. – С. 109–112.
5. Блуменау С.Ф. Французская политическая публицистика накануне Великой революции. Ж.-Г. Туре / Вопр. исто-рии: ежемес. журн. – 2010. – № 1. – С. 111–118.
6. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
7. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : монографія / О. М. Бориславська. – Л. : Паіс, 2005. – 208 с.
8. Брізицький М. Ризики децентралізації. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11589>
9. Бюджетний кодекс України: у ред. від 01.01.2021. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#>.
10. Ведель Ж. Административное право Франции /Ведель Ж.; [пер. сфранц. Л. М. Энтина]. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
11. Вдовенко І. Головні уроки адміністративно-територіальної реформи та питання забезпечення розвитку територій в нових умовах. – URL: <https://chor.gov.ua/nasha-diyalnist/publikatsiji/item/10267-holovni-uroky-administratyvno-terytorialnoi-reformy-ta-pytannia-z>
12. Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за

- принципом спроможності. Альона Бабак. – URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vid-evolyutsiynogo-etapu-ob-yednannya-gromad-perehodimo-do-ob-yednannya-za-printsipom-spromozhnosti-alona-babak/>
13. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади» / Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України». – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2015. – 138 с.
 14. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні / Політикус : наук. журнал. – 2019. – № 1. – С. 36–40.
 15. Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л., Мальонкіна І. С. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні / Вісник Сумського державного університету. – Серія Економіка. – 2019. – № 3. – С. 83–89.
 16. Горобець Н.О., Троян О.А. Страшок Є.В. Поняття децентралізації публічної влади в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. – 2019. – № 5. – С. 149–152.
 17. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 55.
 18. Гройсман В. Місцеве самоврядування: проблеми розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3 (26). – С. 276–289.
 19. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 5–11.
 20. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / [Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., Г.С. Одінцової]. – Х.: ХарПІУАДУ, 2002. – 492 с.
 21. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – С. 111.
 22. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. – URL: <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05B2.pdf>
 23. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу.

- Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с.
24. Децентралізація в Україні. – URL: Decentralization.gov.ua
25. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / переднє слово В. Б. Гройсмана. – Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
26. Децентралізація в Україні здобутки та завдання на 2021-2024 роки. – URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/816презентація_15.04.2021.pdf
27. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2020. – 153 с.
28. Децентралізація / Короткий словник політологічних термінів. – URL: politics.ellib.org.ua
29. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та інших; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
30. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» : проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. – URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>.
31. Запобігання корупції в об'єднаних територіальних громадах. – URL: <https://uacrisis.org/uk/podii/preventing-corruption-amalgamated-communities-training-mentorship-program-citizens>.
32. Європейська Хартія місцевого самоврядування – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
33. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні – URL:

http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky.

34. Карабін Т., Сюсько М. Співробітництво територіальних громад – ефективний інструмент подолання наслідків російської військової агресії в Україні. / Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. – 2020. – № 3. – Том 31 (70). – URL: <http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/31-70-3>
35. Коваленко Г. В., Топольскова Д. Ю. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство – 2017, Vol 13, Issue 1. – URL: chrome-extension://oemmnndcbldboiebfnladdacbdadm/http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/13_1_2017ua/27.pdf
36. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ – 2003. – Вип. 27. – С. 201.
37. Круглашов А. Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. / Аспекти публічного управління. – 2021. – Том 9 – № 2. – URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/869/846/>
38. Круглашов А. М. Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України. / Влада та управління: збірник наукових праць. – Вип. 5. – Чернівці: «Букрек», 2018. – С. 29–42.
39. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні: здобутки, проблеми та перспективи. – URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/ZBIRNYK-international-konfer.-Lviv-2022.pdf>
40. Кулішенко Т. Ю. Децентралізація держаної влади: основні підходи. – URL: <https://jvestnik-politology.donnu.edu.ua/article/download/3928/3961>
41. Конституція України. Відомості. Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141.

42. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 194 с.
43. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. / К.О. Линьов - Нац. акад. держ. упр. при През. Укр. – К., 2001. – 20 с.
44. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – С. 51.
45. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – С. 3.
46. Маслов А.О., Глатковська А.Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. Ефективна економіка. – 2019. – № 2. – URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6915>
47. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. / Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. – 2020. – № 3. – Том 31 (70). – URL: <http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/31-70-3>
48. Мерцеляк О. В. Основні завдання вітчизняної конституційної реформи у сфері децентралізації публічної влади. – URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/ZBIRNYK-international-konfer.-Lviv-2022.pdf>
49. Навіщо децентралізація? – URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
50. Пігуль Н. Люта О. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
51. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій:

Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-IX#Text>

52. Про співробітництво територіальних громад [Текст] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. – Голос України. – 2014. – № 138. – С. 10–11.

53. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

54. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 №68/2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

55. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. – URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reystyr/>

56. Реформа децентралізації триває і зростає відповідальність. – URL: <http://www.golos.com.ua/article/345804>

57. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долінського НАН України, 2020. – 531 с.

58. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки. – URL: <https://lib.iitta.gov.ua/2211/1/Свистун.PDF>

59. Сметанін Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування /дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04 / – Д.: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. – 177 с.

60. Словник української мови: [в 11 т.] / [ред. кол.: І.К. Білодід (гол.) та ін.]; АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2: Г-Ж. – 1971. – 550 с.

61. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.

62. Сторонянська І., Бея А. Особливості та проблеми здійснення громадського контролю виконання місцевих бюджетів територіальних громад. – Світ фінансів. – 2020. – № 4 (65). – С. 103–117.
63. Структура місцевих бюджетів у 2021 році. – URL: <https://www.budgetnyk.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots>
64. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – С. 82.
65. Трирівнева структура територіального поділу Польщі. – URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-administratyvno-terytorialnoho-ustroiu-ta-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliky-polshcha/>
66. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: ТИМРАМ, 2015. – 216 с.
67. André C., García C. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. OECD Economics Department Working Papers. – 2014. – № 1121. – URL : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>
68. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development / Journal of Economic Perspectives. – 2002. – Vol. 16, № 4. – Pp. 185–205.
69. Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. – 1997. – P. 5.
70. Dennis A. Rondinelli, James S. McCullough and Ronald W. 3. Johnson. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework / Development and Change. – 1989. – Vol. 20. – № 1. – Pp. 57–87.
71. Gibson, J. Ivancevich J. and Donnelly, J. (1991), Organization: Behavior, Structure, Processes, 7th ed., Homewood, Irwin, USA. – P. 507.
72. Litvack, J. (2004), What is Decentralization? World Bank, Decentralization Thematic Team – URL: http://www.ciesin.Org/decentralization/English/General/Different_forms.html

73. Faguet J.-P. Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group
74. FAQ on Decentralization. – URL: http://www.decentralization.cc/Active_Pages/faqs.asp on 06/23/04
75. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia / Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – №78 (Poz. 483) – S. 2413–2470.
76. Slater R. Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development. – № 2, (April-May), pp. 147–157.
77. Treisman D. Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective / Unpublished manuscript. – URL: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>.
78. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. – Warszawa : LIBER, 2012. – S. 49.
79. World Bank, Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, pp. 3–11.