

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах публічного
управління»

**Тема: «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ
ЗАКОНОПРОЄКТУ №2143-3 «ПРО МІСТО КИЇВ – СТОЛИЦЮ
УКРАЇНИ» ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Виконавець: студент гр. Мз 201 Крушановський Юрій Сергійович

Керівник: Доктор наук з державного управління, професор, Жовнірчик Ярослав Федорович

Консультанти з окремих розділів
пояснювальної записки _____ д-р.н. з держ.упр., професор Жовнірчик Я.Ф.

Нормоконтролер: _____ д-р.н. з держ.упр., професор Жовнірчик Я.Ф.

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:
Завідувач кафедри
_____ Н. М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ
на виконання дипломної роботи
Крушановського Юрія Сергійовича

1. Тема роботи: **«Децентралізація в Україні на прикладі законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України» та розвиток місцевого самоврядування»** затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р. № 2362/ст.
2. Термін виконання роботи: з 13.10.2020 р. по 31.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо змісту та цілей децентралізації, правових основ розвитку місцевого самоврядування, проблем формування територіальних громад, напрямків підвищення ефективності місцевого самоуправління, процесу децентралізації влади в Україні та законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України».
4. Зміст пояснювальної записки: децентралізація як чинник оптимізації взаємодії центральної і місцевої влад, реформа децентралізації в Україні, розгляд законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України», стратегія реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації.
5. Перелік обов'язкового графічного матеріалу: 1 таблиця, 3 рисунки, презентація роботи в редакторі Microsoft Power Point.

6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	13.10.2020-23.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	24.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Децентралізація як чинник оптимізації взаємодії центральної і місцевої влад.	Д-р.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я.Ф.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Реформа децентралізації в Україні, розгляд законопроекту №2143-3 «Про	Д-р.н. з держ.упр., проф.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.

місто Київ – столицю України».	Жовнірчик Я.Ф.		
3. Стратегія реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації.	Д-р.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я.Ф.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 13.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи _____ д-р.н. з держ.упр., проф. Жовнірчик Я.Ф.

Завдання прийняв до виконання _____ Крушановський Ю.С.

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Децентралізація в Україні на прикладі законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України» та розвиток місцевого самоврядування»: 107 с., 43 літературних джерела.

Об'єкт дослідження: місцеве самоврядування.

Предмет дослідження: вплив децентралізаційних процесів на життя громади.

Мета роботи: вивчення теоретичних, методичних та практичних питань щодо аспектів створення моделі децентралізації влади в Україні, аналіз актуальних для громадян проблем та розробка шляхів їх вдосконалення.

Методи дослідження: загальнонаукові методи (формально-логічний, системний, структурно-функціональний, статистичний), загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, моделювання), приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, конкретизації, тлумачення).

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ.....	12
1.1. Зміст та цілі децентралізації державного управління.....	12
1.2. Правові основи розвитку місцевого самоврядування.....	17
1.3. Світова практика використання місцевого самоуправління у розвитку держави.....	29
Висновки по першому розділу.....	40
РОЗДІЛ 2. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ, РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ №2143-3 «ПРО МІСТО КИЇВ – СТОЛИЦЮ УКРАЇНИ».....	41
2.1. Процес децентралізації влади в Україні: аналіз результатів і проблем.....	41
2.2. Проблеми формування територіальних громад.....	57
2.3. Суть законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України», висновок Ради Європи.....	69
Висновки по другому розділу.....	73
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	75
3.1. Удосконалення правового і фінансового забезпечення місцевого самоуправління.....	75
3.2. Напрями підвищення ефективності місцевого самоуправління.....	85
Висновки по третьому розділу.....	97
ВИСНОВКИ.....	98
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	103

ВСТУП

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

Децентралізація – це процес передачі прав, бюджетних надходжень та повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Реформа, яка реалізується в Україні, є унікально українською і не копіює навичок та практик будь – якої іншої країни.

Головним завдання реформи є «започаткування та створення умов для розвитку громад, шляхом передачі більшої частини прав та повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантоване належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування» [2].

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

Поставлена мета обумовила необхідність вирішення завдань:

- охарактеризувати правові засади децентралізації та здійснити системний аналіз законодавчої бази з вибраної теми дослідження;
- сформулювати та цілі децентралізації;

– з'ясувати сутність організаційно–функціональної структури децентралізації та розкрити механізми взаємодії центральних, регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування, здійснити аналіз децентралізації розвинених країн світу;

– розібратися в сучасному стані децентралізації, враховуючи складне внутрішньополітичне становище в Україні;

– оцінити можливі зміни для громади міста Києва в частині децентралізації при прийнятті Верховною Радою України проєкту закону №2143-3 «Про місто Київ – столицю України»;

– проаналізувати проблеми, та розробити шляхи вдосконалення децентралізації.

Об'єктом дослідження є сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів формування моделі децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні, законопроект №2143-3 «Про місто Київ – столицю України».

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

Новизна цієї магістерської роботи полягає у поглибленні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні, розвитку механізму демократії участі, успішних історій, комплексного інформування про процеси об'єднання, використання проєктів в сфері соціальної згуртованості, передбачення можливості використання бюджетів громад для впровадження інфраструктурних і культурних ініціатив, спрямованих на економічний розвиток громад, підвищення якості послуг для зниження ризиків децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем щодо децентралізації в

державному управлінні, поєднанні центральних, регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування, застосуванні тимчасових управлінських структур в процесі децентралізації держуправління.

Джерелами інформації виступали: праці вітчизняних і зарубіжних вчених, закони, їх проєкти та нормативні документи України, власні дослідження.

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

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

Україна потребує радикальних змін у всіх галузях життєдіяльності. До слова, особливістю попереднього 2019 року є те, що він «є останнім роком добровільного об'єднання громад. Для цього необхідно було провести консультації з усіма громадянами, профільними асоціаціями місцевого самоврядування, міжнародними партнерами і всіма учасниками процесу» [2]. А далі приймати рішення про адмін. об'єднання громад згідно затверджених перспективних планів. Особливістю ж 2020-го року є те, що 17 липня 2020 року

«Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів Парламент ліквідував.» [2] Це і є справжній крок до повноцінної децентралізації.

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

Орієнтуючись на світовий досвід, зрозуміло, що локальні проблеми куди ефективніше вирішуються саме на місцевому рівні. Державі дуже важко дійти до проблем кожної вулиці, села чи міста. Без децентралізації, без ефективного місцевого самоврядування ми навряд чи можемо вирішити всю ту гору проблем, що маємо на місцях сьогодні: занедбані села, дороги, роками не ремонтвані лікарні, школи.

Завдяки децентралізації по всій Україні з'являються нові школи, амбулаторії, стадіони, дитячі садки. Повільно, але українська економіка саме шляхом вектору на децентралізацію почала вибиратися з кризи, а це означає нові робочі місця і зростання зарплат. І хоча проблем ще багато, особливо враховуючи всесвітню пандемію коронавірусу COVID-19, потенційно ухвалений збалансований бюджет на наступний 2021 рік дозволяє сподіватись, що позитивні зміни триватимуть надалі. «Дясятиліттями в українських містах та селах не було коштів для вирішення навіть найпростіших повсякденних проблем. Все надходило в столицю, а назад повертався дріб'язок. Сьогодні доходи місцевих бюджетів зросли подекуди в рази. А 2019 року, завдяки урядовій підтримці процесу децентралізації, доходи місцевих бюджетів зросли на 41,4 млрд. грн. до 291,1 млрд. грн. При цьому залишається і бюджетна підтримка. Протягом 2016 – 2018 років за кошти держбюджету в регіонах побудовано більше 3 000 об'єктів» [2].

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

Започаткування фінансово незалежних громад, які зможуть незалежно і на пристойному рівні вести господарську діяльність – це і є кінцевий результат децентралізації. Ця реформа передбачає і зміну адміністративно – територіального устрою України.

РОЗДІЛ 1

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

1.1. Зміст та цілі децентралізації державного управління

Реформа децентралізації – одна з гідних реформ в Україні, яка має свій план, стратегію та чітку концепцію. Її специфікою є те, що на фоні децентралізації одночасно проводиться три реформи у сфері держуправління:

- реформа місцевого самоврядування;
- реформа територіальної організації влади;
- реформа регіональної політики.

Цим вона і відрізняється від подібних реформ, проведених в інших європейських країнах. Також реформа в Україні вирізняється високим темпом та стрімкістю. Процес децентралізації визначає дійсне місцеве самоврядування, створюються передусім інститути автономії.

Процес децентралізації сприймається як:

- передача великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень районів та регіонів, на рівень створених громад;
- фіксування методів, власних доходів, субвенцій, щоб громади реалізовували свої права, мали спроможність управляти власними ресурсами, на свої міркування;
- поліпшення якості та доступності наданих послуг громадянам, оскільки це є інструментом для підвищення рівня життя людини;
- можливість зміцнити державу, поділену сьогодні між панамі місцевого рівня.

«Основними цілями децентралізації в Україні є:

- демократизація курсом росту місцевої та регіональної автономії;
- найбільш ефективне розв’язання локальних проблем;

- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення мовної, культурної, етнічної різності;
- отримання мешканцями громад якісних та наближених до місця проживання соціальних, адміністративних, комунальних та культурних послуг;
- надання громадам у розпорядження ресурси, встановлення місцевих податків та зборів;
- стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць;
- наділення невеликих громад можливостями для об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів для удосконалення якості послуг і покращення місцевої інфраструктури;
- підвищення впливу громади на прийняття своїх рішень, планування, формування та росту бюджету на місцевому рівні» [3].

На сьогоднішній час у світі не існує жодної універсальної моделі, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в нашій країні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню багатьох моделей організації місцевого самоврядування, особливими та унікальними ознаками яких форми та типи взаємовідносин ОМС з органами державної влади.

Сьогодні існує три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час реформ місцевого самоуправління, а саме: континентальна, англосаксонська, змішана.

«Особливості цих моделей місцевого самоуправління наведено в (табл. 1.1)» [4].

Таблиця 1.1 – Характеристики моделей місцевого самоуправління

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика
Англосаксонська	Канада, Великобританія, Нова Зеландія, Австралія, Сполучені Штати Америки	Самий високий рівень автономії місцевого самоврядування, вибір та контроль з боку населення. Відсутність на місцях державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Повна відсутність місцевих адміністрацій.
Континентальна	Італія, Іспанія, Бельгія, Франція, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є осередком в порівнянні з державною владою. Досить обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які інспектують та перепроверяють органи місцевого самоврядування
Змішана	Австрія, Німеччина	В поодиноких осередках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

Децентралізація має на увазі спроможність громад мати свої свої власні повноваження і розпоряджатися ресурсами на їх реалізацію. До цього процесу повноваження і ресурси були сконцентровані суто в адміністративному,

обласному або ж районному центрі і ділилися лише по вертикалі, і як наслідок, громади були підпорядкованими та залежними, що створювало складнощі для розвитку місцевого самоврядування та соціально – економічного розвитку територій. Відтепер більшість зароблених коштів залишаються в громаді, і її громадяни власноруч приймають рішення куди ці гроші витратити та які задуми реалізовувати. Помалу перетворюються відносини між центром та об'єднаними громадами, від прямого підпорядкування до здорового партнерства та діалогу. Відносини стають більш доцільного, предметного та ділового характеру, хоча є винятки, коли, відчувши власну самостійність, керівники громад відмовлялися на проміжному етапі від участі в заходах на рівні області чи району.

Відзначається покращення доступності та якості наданих послуг на рівні громади. Ось, доприкладу, в одній із сільських шкіл Київщини неабияк покращилася якість харчування учнів. Це відбулося з двох причин – на харчування дитлахів стало виділятися більше коштів та почали замовляти більш якісні та свіжі продукти у місцевих постачальників, а не на рівні району чи області. Звісно ці рішення були прийняті місцевою владою, передусім, в інтересах громади та школярів. Соціально – економічному розвитку громад сприяє зменшення рівня бюрократії та адміністративних перешкод. Об'єднана територіальна громада тепер тримає дозвіл тільки від єдиного державного органу влади, в той час як до цього потрібні були дозволи з декількох місць, не без корупційної складової. Територіальні утворення були аж занадто несуттєвими, і вести успішний бізнес на території тільки одного з них було практично нереально. «Економічний розвиток також забезпечує спільне стратегічне об'єднання жителів в громаді, залучення всіх членів громади до процесу прийняття та виконання рішень» [5].

В рамках реформи створено, насамперед, умови для співпраці громад, окреслено порядок та можливості реалізації сумісних проєктів у галузі культури, туризму, освіти, розвитку спорту, охорони здоров'я. Кошти громад

направляються на ремонт шкільної та спортивної інфраструктури. У структурі адміністрацій об'єднаних громад передбачена посада відповідального за спорт і фізичний розвиток. Сподіваємося, що через пару років буде потужний поштовх розвитку українського футболу, тому що в містах і селах України ремонтуються занедбані, давно порожні, шкільні стадіони та спортзали, де збираються учні та просто місцева молодь, щоб з користю провести час, граючи з м'ячем. Відбуваються шкільні та місцеві чемпіонати з футболу. А особливо це актуально в селі, де діти майже не мають умов для культурного та фізичного розвитку. Сподіваємося, що орієнтиром у підростаючого покоління і в подальшому буде здоровий спосіб життя.

Основною вимогою Хартії є офіційне визначення та закріплення основних принципів функціонування місцевого самоврядування у державному законодавчому полі. Згідно зі статтею третьою Хартії, чітко визначено право і спроможність місцевих органів влади частково приймати участь у загальнодержавних справах, здійснювати регулювання та управління в питаннях, що стосуються місцевого населення. «В Хартії закладені взаємодопомога та захист у фінансовому відношенні слабкої територіальної громади та її органів влади. Така допомога надається через трансфертні платежі (базову дотацію, субвенції, доведені дотації, додаткові дотації), при цьому вищі органи влади не мають ніякого права втручатися в управління місцевої організації у організації самостійної політики» [1].

Процес реалізації реформи децентралізації створює ряд прихованих ризиків у сфері соціокультурної політики, дійового управління, розвитку дійової політичної більшості в громадах, включаючи:

– посилення соціальн.о – економічних диспропорцій: ризики соціально– економічного поділу, зростання соціально-економічних невідповідностей між ресурсозабезпеченими й економічно вразливими об'єднаними громадами, а також ризики в системі держуправління;

– невеликий контроль за виборами: нестача ефективного контролю з боку громадських інститутів і ЦВК над процесом виборів в об'єднаних громадах може викликати виникнення політичних конфронтацій та посилення політичних монополій. Є потенційні ризики криміналізації процесу виборів у громадах.

1.2. Правові основи розвитку місцевого самоврядування

Для успішного втілення реформи децентралізації влади необхідно утворити відповідну законодавчу базу, яка б забезпечила належне правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно до наданих їм повноважень.

Питання законодавчо – правового забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні висвітлюється в роботах таких науковців як: Д. Скупченко, А. Ткачук, А. Михненко, Я. Жовнірчик, І. Клименко, Н. Гончарук, М. Баймуратов, Т. Тарасенко, С.Серьогін, А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Романова та ін.

Основою втілення в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало погодження Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та, дещо згодом, плану заходів щодо її реалізації. На меті Концепція мала визначення напрямків, механізмів та, звісно, строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для запровадження та підтримки повноцінного життєвого громадянського середовища, надання якісних та доступних публічних послуг, створення інститутів народовладдя, задоволення багаточисленних інтересів громад в різних сферах життєдіяльності [6].

Концепція, яка була перевірена експертами Ради Європи на відповідність європейським стандартам стала початковою точкою у реформуванні місцевого

самоврядування в Україні. До базових чинних документів стратегічного характеру у сфері реформи місцевого самоврядування віднесемо також Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджену КМУ. В ній сформульована мета децентралізації влади, якою є «зміна централізованої моделі державного управління, забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування та побудова більш ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація зповна положень Європейської хартії місцевого самоврядування» [7].

Слід зауважити, що Конституція України в редакції 1996 року заклала «основу для утворення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування і дозволяє запровадити системну реформу місцевого самоврядування на найнижчому рівні, проте не дозволяє вкоренити регіональне самоврядування» [8, с. 45].

У затвердженій КМУ Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, метою децентралізації влади є відхід від стандартної централізованої моделі управління держави, забезпечення економічної та правової спроможності місцевого самоврядування та створення дієвої системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування .

Станом на сьогодні вже ухвалено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка, так як і попередня, містить європейські підходи до розвитку регіонів. Особливістю ж її є те, що в ній враховані питання нового адміністративно-територіального устрою: новостворені 136 районів та 1470 ОТГ.

Основними законодавчими актами, що регламентують процес децентралізації є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки»

та «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та проект постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів». Не дивлячись на відносно короткий час існування цих нормативних актів, до них уже внесено ряд змін, але вони все ж залишаються досить загальними і схематичними.

«Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09 лютого 2017 року № 1851-УІІ, який набрав чинності 19 березня 2017 року, добровільно приєднатися до об'єднаної територіальної громади має право суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану відноситься до цієї об'єднаної територіальної громади» [9].

Законом України «Про добровільне об'єднання» від 05 лютого 2015 року № 157 – УІІІ визначено таке:

– ініціатором добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади можуть бути сільський, селищний голова, не менше третини депутатів від загального складу сільської, селищної ради, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи, органи самоорганізації населення відповідної географічної території;

– «сільський, селищний голова забезпечує опрацювання та вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та її громадське обговорення, яке повинно бути проведено протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади» [3].

Після прийняття на засіданні сесії відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади, сільський, або селищний голова надсилає пропозицію до сільської,

селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, до якої є намір приєднатися.

Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади на черговій сесії розглядає пропозицію щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та, за результатами розгляду, приймає рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади або про відмову в наданні такої згоди.

Після прийняття відповідною радою об'єднаної територіальної громади рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади сільський, селищний, міський голова проводить ряд дій для підготовки рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади.

Питання про схвалення проєкту рішення розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на розгляд.

Схвалені радами проєкти рішень у п'ятиденний строк подаються обласній державній адміністрації (ОДА) для надання відповідного висновку щодо відповідності цього проєкту Конституції та Законам України.

ОДА протягом 10 робочих днів з дня отримання проєкту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Тільки у разі відповідності проєкту рішення Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради на наступній сесії приймають рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади.

У разі встановлення невідповідності проєкту рішення Конституції та законам України ОДА повертає його на доопрацювання.

У разі прийняття сільською, селищною радою рішення про приєднання до об'єднаної територіальної громади звертається до ОДА з пропозицією звернутися до ЦВК для прийняття нею рішення про призначення додаткових

виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася, в установленому законом порядку.

ОДА протягом 10 робочих днів з дня отримання рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади звертається до ЦВК для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася.

Повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до сільської, селищної об'єднаної територіальної громади, призупиняються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади рішення про результат додаткових виборів та визнання повноважень не менше половини депутатів від територіальної громади, що приєднується, обраних на виборах до сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади.

«У випадку приєднання до міської об'єднаної територіальної громади – припиняються з моменту прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про приєднання до міської об'єднаної територіальної громади. Сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, є виконувачем обов'язків старости на час повноважень ради об'єднаної територіальної громади діючого скликання. За ним зберігаються всі умови та розмір оплати праці, що були йому встановлені як сільському, селищному голові до приєднання» [3].

Центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Їх обов'язок здійснювати нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування, зокрема й виконавчу владу. В цей час ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети. Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням уряду. Акти ж префектів скасовувати матиме право або президент, або Кабінет Міністрів України.

Префект на відповідній території:

- наглядає за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

- координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та наглядає за додержанням ними Конституції і законів України;

- належно організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану;

- забезпечує виконання державних програм;

- здійснює інші повноваження, визначені законами України.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що у населених пунктах, які не визначені адміністративними центрами, вибиратимуть старосту на строк повноважень місцевої ради, тобто на 5 років. «Староста громади є посадовою особою місцевого самоврядування та керується у своїй роботі «Положенням про старосту»» [3].

Основні повноваження старости:

- представляти інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

- прийняти участь у підготовці проєкту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села чи селища;

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

Метою децентралізації є здійснення суттєвих змін місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Децентралізація дає можливість створити громади, що здатні взяти на себе повну відповідальність за свій розвиток. Громади отримують додаткове фінансування та повноваження. Створюються нові виконавчі органи. Їм належить реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах насправді демократичною.

Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться в порядок і строк, передбачений Законом України «Про місцеві вибори».

Депутати сільських, селищних рад, які обрані на додаткових виборах, здійснюють безпосередні повноваження до обрання оновленого складу ради на наступних чергових місцевих виборах у порядку, встановленому Конституцією та Законами України.

Об'єднана територіальна громада являється розпорядником та правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня закінчення повноважень сільської, селищної ради територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади.

Бюджет територіальної громади, що приєднується до об'єднаної територіальної громади, реалізується окремо до закінчення поточного бюджетного періоду.

До завершення бюджету періоду територіальної громади, що приєднується до об'єднаної територіальної громади, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєднується, здійснюють бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади та інших управителів фінансових та бюджетних установ.

Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади має право внести певні зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що до неї приєднується.

«Залишок фінансових коштів на кінець бюджетного періоду бюджету територіальної громади, що приєднується до об'єднаної територіальної громади, перераховується до бюджету об'єднаної територіальної громади за платіжними дорученнями та за підписом сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади» [3].

Кабінет Міністрів України та державна влада надає правову та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом передачі об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планами соціально – економічного розвитку цієї території.

Урядом України позитивно вирішене дуже актуальне для деяких органів місцевого самоврядування стосовно добровільного приєднання суміжних сільських, селищних територіальних громад до вже об'єднаних територіальних громад.

Успіх будь-якої реформи в країні залежить від повного поняття її суті учасниками реформаційних взаємовідносин. Децентралізаційна реформа визначає передачу до місцевих бюджетів частки загальнонаціональних податків та зборів, формує фінансову зацікавленість населення громад в розвитку сучасного виробництва, підтримці бізнесу, економічного та інноваційного розквіту країни.

Під час об'єднання громади наділяються делегованими ресурсами і повноваженнями, як у міст обласного значення. Однак, територіальні громади, що не будуть брати участь у об'єднанні, залишаться поза цим процесом та позбавляються права виконання делегованих державою повноважень органів

місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Позбавляються також і відповідного фінансування державою.

В заможніх територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних для громадян публічних адміністративних послуг, тобто бути, таким собі, спроможним адміністративним центром з надання послуг населенню.

Механізми та пріоритетні напрямки формування громад визначаються відповідною методикою, згідно якої визначаються передумови об'єднання громад та створення потенційних адміністративних центрів.

Зони доступності до потенційних адміністративних центрів об'єднаних громад визначаються з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах: час приїзду автівки швидкої медичної допомоги в екстрених випадках, пожежної допомоги, що не може перевищувати 30 хвилин. Отож, відстань між об'єднаними громадами має бути така, щоб швидка допомога приїхала по дорозі з твердим покриттям не більше ніж за 30 хвилин.

У разі наявності на території, що не охоплюється зонами доступності до потенційних адміністративних центрів визначених Методикою формування спроможних територіальних громад більш як одного населеного пункту, перевага надається тому населеному пункту, що має найбільш розвинуту інфраструктуру.

Територіальна громада, що розташована на одній відстані від потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад може бути включена до складу тієї спроможної територіальної громади, адміністративний центр якої має найбільш розгалужену соціальну і транспортну інфраструктуру, але має бути розташований у межах одного району.

Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, мають право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Результатом реформи місцевого самоврядування є децентралізація, яка дає можливість органам місцевого самоврядування об'єднаних громад мати свій власний кошт та повноваження для раціонального вирішення питань місцевого значення, а також на них покладається, зокрема, політична відповідальність за соціально–економічний стан відповідної адміністративно–територіальної території.

Утворення фінансово незалежних самостійних громад, які зможуть на достойному рівні самостійно вести господарську діяльність – це і є остаточний, бажаний результат децентралізації. Ця реформа передбачає і зміну адміністративно – територіального устрою України, як вже було зазначено вище.

Таким чином, мова може вестись про переваги добровільного об'єднання територіальних громад на підставі теоретичного та практичного досвіду.

Насамперед, зауважимо, що у разі об'єднання, громади наділяються значними ресурсами повноваженнями, які ідентичні містам обласного значення. Це і є можливістю планувати розвиток громади та формувати бюджет, залучати інвестиції, управляти земельними ресурсами, школами, інше.

Далі, на виконання таких повноважень передбачаються відповідні фінансові ресурси. Отже, відповідно до ст.64 Бюджетного кодексу України об'єднана територіальна громада одержує:

- податок на доходи фізичних осіб – 60%;
 - податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
 - акцизний податок з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів;
 - єдиний податок.
 - податок на майно (земля, нерухомість, транспорт);
- «Крім того, встановлено такі збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад:

- державне мито;

- туристичний збір;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності;
- плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- інші платежі та збори» [10].

На підставі ст. 69-1 Бюджетного кодексу України до спеціального фонду місцевого бюджету зараховуються:

- власні надходження фінансових бюджетних установ;
- цільові та добровільні внески установ, підприємств, організацій і, власне, громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
- субвенцій, що надаються з інших бюджетів;
- повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
- фінансово – матеріальні надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;
- інші надходження.

До того ж, держава бере на себе повну відповідальність за надання освітніх послуг, забезпечення медичного обслуговування населення, підготовки робітничих кадрів, фінансування державних програм соціального захисту в об'єднаних територіальних громадах. «З цією метою місцевим бюджетам надаються:

- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- медична субвенція» [10].

Крім того, громади отримують субвенції для створення та модернізацію інфраструктури об'єднаної територіальної громади, на будівництво,

реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів соціальної інфраструктури, що належать до комунальної форми власності:

- реконструкцію, перепрофілювання, переобладнання, будівель бюджетних установ;

- підвищення якості адміністративних послуг шляхом створення центрів надання адміністративних послуг тощо;

- формування об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної власності, а саме: доріг, мостів, переходів;

- придбання, наприклад, шкільних автобусів для підвезення дітей до навчальних закладів, чи спецтехніки для комунальних підприємств, пожежної і рятувальної техніки, пожежно – рятувального оснащення;

- інші об'єкти, які є основними для посилення фінансової спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня надзвичайної безпеки та цивільного захисту громади.

Об'єднані територіальні громади мають дуже важливу можливість залучати додаткове державне та іноземне фінансування методом створення проєктів для участі у різноманітних конкурсних інвестиційних програмах. Це може бути різноманітна допомога – консультації, семінари, вебінари, надання практичної допомоги активу й посадовцям до фінансування різних проєктів: сучасні центри надання адміністративних послуг, креативні інфраструктурні проєкти, таке важливе енергозбереження та енергоефективність тощо.

Взагалі, за результатами місцевих виборів в об'єднаній територіальній громаді до влади мусять прийти ініціативні керівники, можливо, креативна молодь, які готові, спроможні та здібні до новітнього, інноваційного мислення, здійснювати ефективне та раціональне управління громадою, забезпечуючи високу якість життя та досугу населення.

Базуючись на світовому досвіді, зрозуміло, що локальні проблеми набагато ефективніше вирішуються саме там, на місцевому рівні. Громада має

повноцінно взяти відповідальність на себе і забезпечити себе достойним життям. Роками так склалося, що українці жили комуною, без персональної відповідальності. І тепер складно змінити генетичну пам'ять української нації без допомоги ініціативних людей з лідерськими якостями.

Обраючи шлях створення об'єднаних територіальних громад, ми вбачаємо передачу повноважень вирішувати свої локальні проблеми саме на рівні громад, забезпечивши їх власними фінансовими ресурсами, що дає громаді інструмент для вирішення цих проблем.

1.3. Світова практика використання місцевого самоуправління у розвитку держави

Більшість розвинутих країн світу мають напрацювання з проведення децентралізаційних реформ – тому зарубіжний досвід для України є вкрай важливим та актуальним.

Особливо, враховуючи демократичні зміни, що відбуваються в Україні, які пов'язані з необхідністю реформи системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад ніяк неможлива без проведення повноцінної децентралізації влади, яка є базисом забезпечення високого рівня життя громадян, надання якісних послуг на місцевому рівні.

Сьогодні, у світі не існує жодної універсальної моделі, що б могла бути повноцінно, без будь-яких змін, застосована в Україні.

Багато різних історичних умов розвитку сприяло формуванню моделей організації місцевого самоврядування, різними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На цей час, в країнах Європи виділяють наступні основні моделі

місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, їх три: англосаксонська, континентальна, змішана.

Світовий досвід говорить про значимість децентралізації для країн, що перебувають у стадії суттєвих змін у системі регулювання суспільних відносин. Слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є однозначно дієвим способом змін суттєвих характеристик суспільства і має великий потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Проаналізуємо детальніше досвід впровадження децентралізації в окремих країнах Європи, які мали довгочасний досвід централізованого управління.

Перша країна – Франція. В системі організації місцевої публічної влади французи пішли шляхом децентралізації. До 1980 року Франція була централізованою державою, проте впроваджені реформи викликали передумови для децентралізації влади та демократизації публічної адміністрації.

Протягом 1982 – 1986 років на батьківщині кіно та було прийнято більше 40 законів, стосовно проведення децентралізації. «Одна з головних цілей реформи – модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам громади і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку» [11, с. 109]. Заключний етап реформи, був здійснений у спосіб внесення змін до Конституції Французької Республіки конституційним законом від 28.03.2003.

В ньому зазначається, що головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом.

При дотриманні передбачених цим законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції.

Другим прикладом є Італія. «Результатом впровадження реформи

публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування охорони здоров'я, освіти, транспортних мереж, авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені суто в регіональних бюджетах» [12, с. 134].

Італійська модель державного будівництва виявилася повністю дієвою та збільшила ефективність бюджетних фондів, якості надання публічних та адміністративних послуг та зростанню економічної активності зокрема.

Хоча децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації можна відмітити наступні:

- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- ефективний розподіл фінансових ресурсів з метою вирішення нагальних життєвих потреб територіальної громади;
- практика участі мешканців громад у демократичних змінах;
- створення умов для розвитку місцевого господарства;
- розвиток економіки регіону і стратегічне планування;
- суттєва відповідальність місцевої влади за свою діяльність.
- прозорість при прийнятті рішень, покращена якість надання послуг та їх найбільш максимальне наближення до громади;

Проте поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і недоліки, серед яких виділимо:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію;
- зменшення скоординованості виконання делегованих від центра повноважень;
- пріоритет значення віддається місцевим програмам;
- уникнення відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів влади від вирішення нагальних питань;

– неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із наявними ресурсами для їх виконання.

Специфіка впровадження децентралізації різних країн свідчить про те, що досвід кожної з них є унікальним та відображає універсальність та особливість розвитку окремої країни.

Є недоречним впроваджувати зарубіжний досвід не враховуючи особливостей економіки та політичної моделі конкретної країни. Виходячи із зарубіжного досвіду вбачаю такі шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

– розробка та реалізація ефективної регіональної політики, яка спрямовується на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

– подолання існуючого конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– впровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності та унітарності держави, особливо враховуючи події останніх років;

– розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

– втілення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та локальних інтересів.

Досвід реформ зарубіжних країн свідчить, що «децентралізація відіграє важливу роль у завданні демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, та соціальній сферах, сприяє розвитку кадрового потенціалу, покращенню якості надання послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д.» [13, с. 17].

Станом на сьогодні, приділяється значна увага вивченню досвіду територіальної організації влади та законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування тих країн, які схожі до українських реалій. Також особливу увагу заслуговує практика європейських країн з традиційними децентралізованими системами.

Аналіз результатів досліджень інституту відкритого суспільства Балтійських країн (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) свідчить, що при впровадженні децентралізаційних реформ підвищена увага урядів цих країн приділялась наступним компонентам:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- локальна політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

«Здійснюючи децентралізацію, країни Європи стикалися з проблемами вдосконалення адміністративно-територіального устрою, але обирали різні шляхи до її розв'язання» [11, с.133].

«Після політичних потрясінь 1989 і 1990 років у всіх країнах перехідного періоду розпочалися, з дещо різною інтенсивністю, трансформації адміністративної, економічної та інших систем. Насправді ж, сам по собі «перехідний період» – це процес руху від централізовано-контрольованої, командної економіки у напрямку створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур» [14].

Місцеве самоврядування, що є важливою ознакою демократії будь-якої держави, має свою відмінну форму у кожній із них. Місцеве самоврядування дає змогу повноцінно реалізувати ідею здійснення влади народом, вирішення питання взаємодії населення, територіальної громади з органами влади. Без координації діяльності неможливо вирішити нагальні завдання, що виникають

перед органами місцевого самоврядування.

Перешкоди на шляху не є нездоланими.

«Перше, що необхідно для зближення уряду з народом, зробити мету реформ зрозумілою і для громадян узагалі і для ділових кіл зокрема. Показником ефективності при цьому має бути зростання добробуту усіх верств населення» [15].

«Закон Італійської Республіки про устрії місцевих автономій, який був прийнятий у 1990 році був направлений на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок для дієвого вирішення наявних проблем» [16, с. 133].

Нові комуни в Італії створюються за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше як 200 тисяч жителів. Закон передбачав також фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун.

«У більшості країн Ради Європи середня площа комун становить від 10 до 40 км², зокрема: Франції – 15; Люксембурзі – 22; Греції – 23; ФРН – 29; Італії – 37; Бельгії – 52; Нідерландах – 57; Іспанії – 62; Данії – 141; Португалії – 310; Великій Британії – 505; Ірландії – 837. Середня кількість населення в них дорівнює 5–7 тис. чоловік. В окремих країнах-членах Ради Європи значну питому вагу становлять малочисельні комуни. Так, наприклад, в Італії у 8,1% комун проживає менше ніж 500 чол., а у 60% – до 3 тис. чоловік. У той же час існують комуни-гіганти, наприклад, Рим – 2,8 млн. чоловік» [17].

А впровадження децентралізації у Франції відбулося без змін на карті адміністративного поділу. Існуючий адміністративно-територіальний устрій Франції - це результат довгої еволюції території країни під впливом різних факторів. «У Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває й досі, але існуючий територіальний устрій зберіг давні традиції, що були закладені ще у 18-му столітті» [11, с. 36].

У Франції не втратило актуальність питання щодо ліквідації дрібних і сільських комун, чисельність населення яких становить всього кілька десятків

чоловік. Але політика держави з цього питання є досить виваженою. Жодних різких, кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Водночас, законодавство Франції створює умови для різноманітних форм колаборації комун, створення їх об'єднань для реалізацій окремих повноважень та здійснення різноманітних економічно–соціальних програм та проєктів.

Протягом децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано левову частку найважливіших повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун. Держава також надала всі необхідні для виконання цих функцій ресурси (локальні податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання зазначених завдань на практиці продемонструвало цілу низку негараздів та труднощів, а також призвело до дискусії навколо життєдіяльності малих комун. «Правовий статус комун однаковий, але різняться умови та можливості виконувати надані їм повноваження на високому рівні. Реально невеликі розміри території та відносно мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси і не дають змоги на належному рівні здійснювати самоврядні повноваження» [11, с. 40].

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте ніякі заходи не застосовувалися. Уряди вдавались до різних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. «У Франції почалось створення «комун комун», кількість яких збільшилась з 193 у 1993 року до 1 349 у 1999 році. Так утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 року було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має вимушений правовий статус та специфічну податкову базу» [11, с. 40].

Дуже важливою є оптимізація територіального устрою шляхом рівномірного поділу території з урахуванням наявних в країні проблем

планування землекористування. Об'єднання дозволяє спільно управляти певними місцевими громадськими послугами (міський транспорт, збір побутових відходів, тощо), використовувати місцеве обладнання, а також впроваджувати та реалізовувати проекти та програми місцевого розвитку.

Успіх реформи залежить від:

- впливу злиття на визначення нових регіонів та їх зміцнення;
- підтримки регіонів, що динамічно розвиваються, конкурують, особливо у плані соціально–економічного розвитку територій;
- здатності регіонів до розвитку та поширення на сільські та віддалені приміські райони.

Реформа передбачає розширення участі громадян:

- інформування та активність громадян у процесі прийняття рішень;
- залучення громадян до проєктів розвитку або використання обладнання в національних інтересах, що чинять істотний вплив на довкілля та мають значні соціально–економічні наслідки;
- створення Громадських рад, що сприяє залученню активних громадян шляхом обміну навичками та гарантування представництва їх інтересів у вищих органах, а також забезпечення можливості надати свої пропозиції та ініціативи, що стосуються потреб громади;
- проведення місцевих референдумів, де члени суспільства можуть вирішувати долю проєктів місцевого значення. Завдяки місцевим референдумам з громадської ініціативи, громадяни можуть обговорювати заходи з муніципального розвитку.

Посилення процесів децентралізації у Франції передбачає оновлення публічної діяльності шляхом: надання довгострокової підтримки у сфері зміцнення відповідальності, узгодженості, інтеграції, регулювання, здатності реагувати на загрози.

Унітарна парламентська республіка Словаччина з 1 травня 2004 року є повноцінним та повноправним членом європейського Союзу. Зараз Словаччина

має дворівневу систему адміністративно–територіального поділу, яка налічує 8 країв та 79 округів.

Реформування місцевого самоврядування наших сусідів було тривалим і тернистим, адже проєкт не мав підтримки політичних сил країни. Уряд Словаччини розробив концепцію децентралізації, яку ухвалили на засіданні в 2000 році.

«Реформа складалася з трьох компонентів комплексної модернізації державного управління» [18]:

«– по–перше, децентралізація влади, яка включала передачу повноважень на нижчі рівні. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, системні зміни в економіці, охороні здоров'я, освіти, соціальній сфері, культурі, туризмі та транспорті;

– по–друге, територіальна реформа, в результат якої створено другий рівень місцевого–об'єднання невеликих селищ;

– по–третє, реформа передбачала реорганізацію державного управління методом вдосконалення виборчої системи до органів місцевого самоврядування» [12].

Ця концепція стала фундаментальною для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування і громадських об'єднань.

У 2001 році наявні розбіжності у поглядах щодо концепції даної реформи Словаччини між депутатами провладної коаліції у парламенті мало не призвели до розколу уряду. Тільки після виборів 2002 року новий сформований уряд почав процес децентралізації влади.

Конституція Словацької Республіки, ухвалена у 1992 році, основою територіального самоврядування визначає громаду. В іншому ж, місцеве самоврядування це громади та територіальні одиниці більш високого рівня.

Адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, що самостійно ведуть господарство зі своїм майном та власним

бюджетом. В Конституції закріпленим є «право громади на об'єднання з іншими територіальними громадами в інтересах спільних інтересів, таке ж право надано й територіальним одиницям більш високого рівня» [18].

Держава може втручатися у діяльність громад виключно у законодавчому порядку.

«Питання розмежування повноважень між місцевими та центральними ланками влади залишається на здійсненні макроекономічної та валютної політики, митних операцій, реорганізації податкової служби, престижу вищої освіти, внутрішньої безпеки, оборони, пожежної безпеки судової системи» [18].

«До власних функцій органів місцевого самоврядування належать територіальні комунікації, збір місцевих податків та зборів, міський та сільський транспорт, забезпечення роботи водоканалу та водоводу, житло, місцева поліція, медзаклади, культурні заклади, дошкільні та позашкільні заклади, комунальні відходи тощо. Власні функції муніципалітети вирішують самостійно. Держава зовсім не контролює використання коштів. Державна влада здійснює лише вплив шляхом прийняття законодавчих актів» [18].

«Словаччиною реалізується «роздільна модель» публічного адміністрування, яка складається з трьох рівнів: муніципалітет–край–держава. Головним принципом цієї моделі являється високий рівень автономії різних її ланок, фінансова самостійність, відсутність субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності» [19].

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості іноземних країн покладено принцип субсидіарності. Його виникнення пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації, при якій місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування не протиставляються державним, а є одним механізмом, діяльність якого спрямована на загальне вирішення проблем, що постали перед суспільством.

Органи місцевого самоврядування однакового рівня через різні умови (ресурси), які знаходяться на їхній території не мають змоги в одному обсязі забезпечувати розв'язання насущних проблем. «Компетенції органів місцевого самоврядування європейських держав, засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення фінансового перерозподілу» [11, с. 45-46].

«В більшості країн потреба в децентралізації виникла у зв'язку із широкими процесами лібералізації, приватизації, реалізації ринкових реформ. Але в їх основі є один принцип, який визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має нижча ланка управління, яка здійснює витрати і розпоряджається отриманими результатами» [20].

Вивчення досвіду інших країн впровадження реформ децентралізації надає змогу позбутися нісенітних упереджень і невірних підходів, характерних для сучасної української практики управління.

«Показово, що в багатьох країнах одним із базових мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого економічного розвитку, які в повній мірі стосуються й нашої держави. Перевага самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проєктів розвитку, коли небайдужі громадяни можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувати, що результат покращує умови їх проживання» [2].

Основною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче та правове розмежування функцій та повноважень між всіма рівнями управління. А самостійне і сильне місцеве самоврядування може не лише усунути істотні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національної єдності, запровадженню дієвих форм вирішення місцевих проблем

ВИСНОВКИ

по першому розділу дипломної роботи

Децентралізація – це передача провідних повноважень та бюджетів від держорганів органам місцевого самоврядування, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які найближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати вдало та успішно.

Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного, інноваційного середовища для життя людей в Україні, яка може бути досягнута шляхом будівництва ефективної системи влади на всіх рівнях (грумада – район – область) та делегуванням майже усіх повноважень на найближчий до мешканця рівень – громадам.

Основними завданнями децентралізації в Україні є: демократизація шляхом розвитку як місцевої, так і регіональної автономії, ефективне вирішення локальних проблем, свобода через місцеву та регіональну автономію, забезпечення мовної, культурної та етнічної різноманітності, отримання жителями громад якісних соціальних, адміністративних та комунальних послуг тощо.

В Україні процес децентралізації розпочато в 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015), Постанови № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої в Україні тепер 136 районів, замість 490.

Із зарубіжного досвіду зрозуміло про важливість децентралізації для країн, які перебувають у стадії суттєвих змін у системі регулювання суспільних відносин. Децентралізація є найважливішим та найбільш дієвим способом суттєвих змін суспільства і має великий потенціал та перспективи для місцевого соціально – економічного розвитку територій.

РОЗДІЛ 2

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ, РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ №2143-3 «ПРО КИЇВ – СТОЛИЦЮ УКРАЇНИ»

2.1. Процес децентралізації влади в Україні: аналіз результатів і проблем

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади передаються такі повноваження як початкова і середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура тощо. Повноваження мають бути чітко розмежовані між трьома рівнями місцевого самоврядування. Виконавча влада відійде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, у той час як громадський та адміністративний контроль в рамках, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, перейде до префектів громад.

Реформа децентралізації в Україні вийшла за визначені часові рамки, передбачені планом її реалізації. Перша спроба внесення змін до Конституції України до кінця 2014 року закінчилась крахом: Верховна Рада не встигла розглянути законопроект до осінніх виборів, запропонований Президентом, і його зняли з розгляду. Влітку 2014 року законопроект, який регулює об'єднання громад, пройшов перше читання, але прийнятий був тільки в лютому місяці 2015 року. У лютому 2015 року було прийнято і закон «Про засади державної регіональної політики», яким закладено новітні засади та принципи формування регіональної політики. Першими змінами в законодавстві стали зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, внесені новообраною Верховною Радою в кінці грудня 2014 року. Ці зміни зміцнили

бюджетну та фінансову базу місцевого самоврядування і створили прекрасні стимули для об'єднання громад. Згідно змін, більша частина податків залишалася на місцях, нові громади отримали таку можливість як встановлення місцевих податків і регулювання їх ставок. Був заснований Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а бюджети новостворених громад тепер можуть перейти на прямі відносини з державним бюджетом, тобто отримувати напряму бюджетні субвенції, минаючи місцеві державні адміністрації.

Відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», процес завершення об'єднання громад очікувався до чергових місцевих виборів 2015 року. Об'єднання мали бути добровільним, але згідно перспективних планів, розроблених обласними адміністраціями, схвалених обласними радами та затверджених Кабінетом Міністрів. Схвалення перспективних планів у деяких областях України, а також друга спроба внесення змін до Конституції до місцевих виборів не відбулися із – за політичних причин. Призначення виборів у деяких об'єднаних громадах заблокували обласні ради через надмірну політизацію даного процесу. Внесення змін до Конституції України викликало великий спротив через прив'язку децентралізації до Мінського процесу.

Згідно Мінських угод, підписаних 12 лютого 2015 року, Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 року децентралізацію влади з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих регіонів. Цей пункт заходів Мінський угод наштовхнувся на дуже великий спротив громадськості, результатом якого стало силове протистояння 31 серпня 2015 року, внаслідок якого під стінами парламенту загинув поліцейський. В результаті цього трагічного випадку, внесення змін до Конституції України відклали на невизначений термін. Але незважаючи на те, що виконавчі органи місцевих рад та інститут префектів так і не сформували, як це передбачала дана реформа, реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад в Україні продовжилося.

Проблему заполітизованості процесу формування об'єднаних громад та призначення виборів у громадах, яка виникла через надання обласним радам повноважень щодо формування громад, було вирішено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», прийнятого Верховною Радою 4 вересня 2015 року та підписано Президентом України в той же день.

Центральній виборчій комісії передано повноваження призначення виборів у новостворених громадах, Кабінетові Міністрів – формувати громади. 25 жовтня 2015 року, в день проведення чергових місцевих виборів відбулися перші в історії України вибори в 159 об'єднаних громадах. За вісім місяців 2016 року вибори пройшли ще в 25 громадах України. В грудні 2016 року, після проведення виборів в об'єднаних громадах в Україні з'явилося ще 367 об'єднаних громад.

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

Новий етап передбачає закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування найбільш ефективно вдалої системи управління, систематизацію та упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій.

На першому етапі втілення реформи (до кінця 2014 року) Концепція мала на меті:

- внесення деяких змін до Конституції України;
- створення правової та законодавчої бази;
- врегулювання нового адміністративно-територіального устрою;
- надання правової та фінансової підтримки створеним громадам, більш чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень;

– створення необхідних фінансових, матеріальних і організаційних умов для виконання цих повноважень.

«На другому етапі (2015 – 2019 роки) планувалося уніфікувати стандарти надання адміністративних та побутових послуг, реорганізувати місцеву владу України, провести місцеві вибори» [21].

Основні проблеми реформи місцевого самоврядування в Україні:

– великі регіональні диспропорції та депресивність деяких територіальних громад і регіонів в цілому;

– недосконалість правових відносин статусу територіальних громад та повноважень місцевих влад, неврегульованість функціонування місцевого самоврядування;

– недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад;

– низька якість життя громадян;

– неефективне управління власністю територіальних громад та система надання послуг населенню;

– низький професійний рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та висока плинність кадрів;

– недостатньо уваги приділяється розвитку туризму та рекреаційної галузі, розвитку сільського господарства;

– переробці відходів;

– залученню інвестицій та донорів.

Виходячи із даних проблем територіальних громад, головною метою проведення реформи місцевого самоврядування є:

– чітке законодавче забезпечення умов для розвитку територіальних громад як конкурентоспроможних економічних систем, ефективних суб'єктів правових, політичних, економічних та соціальних відносин;

– чітко визначений рівень державної підтримки, що забезпечить місцевому самоврядуванню функціонування надійного та міцного фундаменту народовладдя, вагомого чинника економічного й соціального розвитку країни.

«Досягнення головної мети реформи місцевого самоврядування в Україні забезпечується, зокрема, виконанням таких основних завдань:

– правове врегулювання питань статусу територіальних громад, адміністрування внутрішньої діяльності, засобів та механізмів створення їх об'єднань;

– регулювання конституційно – правових відносин в сфері місцевого і регіонального розвитку з центральною владою згідно вимог європейського конституціоналізму, враховуючи національні традиції та особливості територій;

– вдосконалення законодавства про місцеві вибори;

– впровадження механізму інтеграції територіальних громад для вирішення спільних питань місцевого життя;

– реалізація принципу субсидіарності через оптимальне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

– зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, яка забезпечується розвитком організаційно – правових засобів і механізмів державної підтримки територіальних громад, впровадженням диференційованого механізму в наданні державою допомоги окремим категоріям громад, оптимізацією бюджетного процесу шляхом його переорієнтації на потреби територіальних громад різних категорій та вдосконаленням фінансових та міжбюджетних відносин;

– врегулювання законодавства у сферах геокадастру та землекористування, житлово – комунального господарства, використання та охорони природних ресурсів, підвищення соціальних пільг та гарантій, державної підтримки ініціативи територіальних громад;

– прийняття Муніципального кодексу України, який забезпечить впровадження більш системного підходу у правовому регулюванні місцевого самоврядування, оновлення нормативно-правової бази, подолання проблеми дезінтегрованості та безсистемності під час законотворчого процесу, прийняття нових законодавчих актів на основі реальних та потенційних потреб територіальних громад, впровадження в життя громад європейських стандартів місцевого самоврядування;

– інтегрування реформи місцевого самоврядування у загальну реформу публічної адміністрації через впровадження публічного менеджменту та принципів «доброго врядування»;

– залучення громадян до активної співпраці з органами місцевого самоврядування та прийняття управлінських рішень шляхом належної мотивації;

– формування високопрофесійного кадрового корпусу органів місцевого самоврядування, проходження стажування, навчання, підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Заходи, спрямовані на ліквідацію першопричин, які зумовлюють слабкість місцевих громад:

– внесення змін до Конституції України та законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» з метою забезпечення можливостей для формування заможних територіальних спільнот базового рівня на основі об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, впорядкування системи адміністративно-територіального устрою, розділення повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також визначення інституційних інструментів реформи місцевого самоврядування;

– законодавча основа вдосконалення фінансово – правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення спроможності органів територіальної самоорганізації населення;

– внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою врахування в бюджетному процесі інтересів різних по своїй природі територіальних громад на основі роздільного підходу;

– створення фінансової та матеріально-технічної зростання добробуту місцевих громад, підвищення якості адміністративних послуг, в тому числі на основі впровадження системи електронного врядування (e-government);

– реформування житлово-комунального господарства, створення соціальної інфраструктури територіальних громад та регіонів, яка могла б забезпечити якісні громадські послуги в системі місцевого самоврядування на такому рівні, що відповідає новим європейським стандартам;

– запровадження дієвих механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад та регіонів, правової, фінансової державної підтримки місцевого і регіонального розвитку територій;

– забезпечення виконання ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачає обов’язкові громадські слухання та обговорення рішень органів місцевого самоврядування;

– встановлення гарантій самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чіткий порядок судового захисту прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування та їх осіб;

– покращення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів самоврядування, працівників комунальних служб та установ;

– врядування новітніх технологій муніципального менеджменту;

– збільшення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування, представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та центральними органами державної влади, координації зусиль членів громад з

метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад» [21].

У свою чергу, процес впровадження реформи децентралізації являє собою низку потенційних ризиків і викликів у сфері соціокультурної політики, ефективного управління, розвитку ефективної політичної багатопартійності в громадах, включаючи:

- посилення соціально-економічної різноманітності територій;
- незначний контроль за виборами: відсутність наглядового контролю з боку громадських інститутів і Центральної виборчої комісії над процесом виборів в об'єднаних громадах може викликати виникнення територіальних політичних конфліктів, підсилення політичних монополій. Деякі українські експерти вбачають потенційні ризики криміналізації процесу виборів у територіальних громадах.

У грудні 2016 року громадськими організаціями виділялися три головні проблеми виборів в об'єднаних громадах – криміналізація виборів, використання адмінресурсу та підкуп. 18 грудня 2016 року в Україні було зафіксовано навіть більше порушень, ніж при виборах до органів місцевого самоврядування в 2015 році.

Також існують побоювання, пов'язані з порушенням домовленостей соціально – економічного плану в процесі життєдіяльності об'єднаної громади, такі як невиконання поточних зобов'язань.

В 2014 році Президентом України була поставлена амбітна ціль – впровадити реформу децентралізації і раз і назавжди покінчити з централізованою радянською системою. Передати всі повноваження і ресурси в українські громади. Сьогодні Україна знаходиться майже на остаточному етапі цієї реформи, тому зараз повинні ставитись не менш амбітні цілі і пріоритети.

Сподіваюсь, що 2020 рік буде горизонтом реформи. У 2020 році місцеві вибори повинні бути проведені при 100% покритті всієї території

України об'єднаними територіальними громадами. На новій територіальній платформі повинні бути проведені місцеві вибори.

Необхідно найбільш максимально стимулювати подальше об'єднання та приєднання територіальних громад, передусім до міст обласного значення. Зі свого боку, Верховна Рада має прийняти та затвердити найважливій законопроект «Про засади адміністративно – територіального устрою».

У 2019 році повинні бути сформовані та затверджені всі перспективні плани областей з повним покриттям об'єднаних територіальних громад. У 2020 році українці повинні прийняти вагоме адміністративне рішення про об'єднання громад, які за чотири роки не знайшли ані сил, ані бажання, ані прагнення щоб об'єднатись. Від того, що хтось не зможе до 2020 року забезпечити об'єднання, не повинно страждати населення. Люди не повинні жити у більш складніших та гірших умовах, ніж ті, хто перебуває в об'єднаних територіальних громадах. Уряд не тиснув на прийняття рішень про об'єднання, а лише бюджетно стимулював. Однак ніхто в Україні не може діяти всупереч інтересам громади, інтересам населення.

На добровільній основі вже створено 874 об'єднаних територіальних громад. Сьогодні об'єднані територіальні громади охопили понад 4 тисячі сіл, де мешкає понад 9 мільйонів українців.

Сучасна ситуація в Україні вказує на необхідність територіальної інтеграції у напрямку створення об'єднаних територіальних громад.

Управління соціально – економічним розвитком територій громад є першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Місцеві органи відповідають за надання послуг населенню і впливають на переважну більшість елементів місцевої інфраструктури, і особливо на майновий комплекс. Рівномірний розвиток територій громади можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є складовими соціально – економічної системи регіону. Напрями розвитку громади повинні бути направлені не на підпорядкування (чи поглинання) «більшим» « менших», а

партнерство, спрямоване на отримання ефекту від об'єднання, що представляє собою ефективну взаємодію всіх населених пунктів громади. Адже великі міста та селища міського типу після об'єднання своїх зусиль можуть досягти вищих показників зростання і залучення інвестицій.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої є місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, а центром якої визначено село – сільською [3].

Наприклад, реформа децентралізації в освітній галузі передбачає створення належної мережі шкіл, а саме створення опорних шкіл, що представляє собою втілення якісної освіти для дітей, які навчаються в маленьких містечках і селах. Опорні школи будуть створені в об'єднаних територіальних громадах у рамках проекту з децентралізації освіти й оптимізації мережі шкіл. Тепер на об'єднані територіальні громади покладається питання самостійного визначення структури загальноосвітніх навчальних закладів.

Об'єднання відкриває перспективний шлях до залучення та використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку, згідно із законом він становить 1% від прогнозованого обсягу доходів державного бюджету України. Проекти, які надають громади, мають відповідати основним пріоритетам, визначеним стратегією регіонального розвитку, прийняття якої вимагає закон «Про засади державної регіональної політики». Новоутворені громади отримують право на субвенцію на формування оновленої, власної, модернізованої інфраструктури. У 2016 році урядом на ці цілі було виділено 1 мільярд гривень з державного бюджету, у держбюджеті 2017 року – сума залишилася незмінною. Але за збільшенням кількості громад стимулюючий ефект даної субвенції буде зменшуватись і зменшуватись. Фінансування проєктів за рахунок цієї субвенції відбувається відповідно до плану соціально – економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Проблеми при створенні центрів надання первинної медичної допомоги на рівні громад та оптимізація шкільної інфраструктури залишаються недопрацьованими.

До того ж, у 2019 році вже планується передати оплату комунальних послуг загальноосвітніх шкіл і медичних закладів, фінансування шкільних підручників місцевим бюджетам, забравши ці кошти з медичної та освітньої субвенцій. Водночас, заплановане деяке збільшення коштів Державного фонду регіонального розвитку.

У період реформування адміністративної системи, одним із основних завдань якого, відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є оновлення територіальної організації влади через укрупнення адміністративних територій та створення ефективної моделі громадського простору й інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сфері освіти, саме проблема розвитку освітнього осередку стає особливо актуальною.

Важливим елементом створення ефективної системи адміністративного обслуговування освіти ОТГ є максимальне делегування адміністративних і навчально – методичних повноважень навчальним закладом у поєднанні з належним забезпеченням освіти усередині самих закладів. Такого роду децентралізація системи освіти ОТГ дозволяє уникнути формування малоефективної витратної для бюджету виконавчого комітету ОТГ структури.

Рішення ОТГ щодо моделі адміністративного обслуговування освіти має базуватися на реалізації прямих функцій сектора освіти (фінансове обслуговування, послуги матеріально – технічного утримання приміщень навчальних закладів, можуть бути винесені у формат профільних комунальних служб, заснованих виконавчим комітетом ОТГ.

На цій основі необхідно створити:

– систему опорних навчальних закладів та їх філій (у першу чергу у сільській місцевості) у межах кожної об'єднаної територіальної громади для

формування своєї найбільш ефективної системи надання освітніх послуг населенню;

- освітню раду при голові ОТГ; міські та шкільні благодійні фонди підтримки освіти;

- систему заходів щодо введення ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх фінансової незалежності;

- громадську інституцію професійного розвитку освітян;

- обласну установу/центр незалежної сертифікації вчителів;

- регіональний орган забезпечення якості освіти.

Розглядаючи розвиток освітнього осередку, як цілеспрямований процес забезпечення рівного доступу та задоволення потреб для гармонійного розвитку особистості, створення єдиної системи надання якісних послуг у сфері освіти, в основу необхідно покласти впровадження вивчення досвіду зарубіжних партнерів з організації системи освіти в ОТГ, інноваційну діяльність з найбільш актуальних питань розвитку освіти та міжнародні науково – практичні конференції, семінари за їх результатами, професійне зростання педагогів і як наслідок – якість освіти учнів.

Одним із надскладних завдань для ОТГ є реалізація функції управління освітою. Основний досвід щодо реалізації проведення реформи освіти Україна бере із польської моделі.

Всі еталони щодо створення мережі опорних шкіл мають бути чітко врегульовані саме на місцях. При підготовці законодавчих та методичних документів у сфері реформування освіти слід більше працювати із громадами. Зачасту прислані нормативи із столиці України не відповідають місцевим реаліям.

Це дасть змогу створити на місцях загальноосвітні навчальні заклади добре оснащені модернізованим, сучасним обладнанням для сучасного навчального процесу, з обладнаними кабінетами та лабораторіями для фізики, хімії, біології, географії, математики тощо.

Дуже гостро стоїть питання впровадження реформи системи охорони здоров'я в контексті децентралізації.

Метою реформи системи охорони здоров'я є збереження і зміцнення здоров'я є збереження і зміцнення здоров'я населення, задоволення об'єктивних потреб населення у якісній медичній допомозі, забезпечення профілактики та раннього виявлення захворювань та запобігання їх несприятливим наслідкам.

Особливу роль у побудові нової моделі системи охорони здоров'я будуть відігравати власники – новостворені громади з чітко визначеними повноваженнями і відповідальністю.

«Законом України «Про державний бюджет України на 2018 рік» передбачалось визначення міжбюджетних відносин з державним бюджетом шляхом виділення ОТГ прямих міжбюджетних дотацій та субвенцій» [22].

Об'єднані територіальні громади, як і районні бюджети стали розпорядниками медичної субвенції із державного бюджету на первинну та вторинну медичну допомогу. Величина цієї медичної субвенції визначалася згідно із встановленою формулою, виходячи із кількості проживаючого населення. У свою чергу, розмежування видатків на охорону та збереження здоров'я між місцевими або районним бюджетами та бюджетом об'єднаної територіальної громади створило потребу організаційно – структурного розділення системи охорони здоров'я у районі шляхом передачі до об'єднаних територіальних громад закладів охорони здоров'я, які надавали необхідну медичну допомогу населенню даних населених пунктів.

Сільська (селищна, міська) рада ОТГ не може безпосередньо вдало вести господарську діяльність з медичної практики, необхідно прийняття компромісних рішень про діяльність закладів охорони здоров'я в об'єднаних територіальних громадах.

Якщо заклад охорони здоров'я (ЗОЗ) (амбулаторія, ЦПМСД) має статус юридичної особи, то районна рада передає об'єднаній територіальній громаді

свої права власника юридичної особи та всього відповідного майна. У цьому випадку відбувається зміна власника.

Свою законність зберігають ліцензія з медичної практики та ліцензія на обіг наркотичних засобів (за наявності) та інші документи, видані закладами охорони здоров'я. При цьому, дія трудових договорів з медичними працівниками також продовжується. Разом з тим можливим є варіант створення в об'єднаній територіальній громаді ЗОЗ (ЦПМСД), як окремої юридичної особи [2].

Доцільно делегувати функції з медичного обслуговування населення ОТГ районним Центрам первинної медико – санітарної допомоги на підставі договору про міжбюджетні трансферти, укладеного між радою об'єднаної територіальної громади та районною радою. При цьому є необхідність та можливість продовження діяльності відповідних амбулаторій та ФАПів у складі ЦПМСД. Відповідно будуть продовжувати свою дію трудові договори медичних працівників.

Основною метою цих змін є модернізація медичної інфраструктури та перехід на оптимальну модель надання медичних послуг, де пацієнт може отримати якісну послугу в будь – якому місці країни.

Усі комунальні медичні заклади країни, де працюють сімейні лікарі, терапевти і педіатри, з січня 2019 році перейдуть на оплату за послуги за контрактами з Нацслужбою здоров'я.

Підвищення якості надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах - це наближення до європейського сервісу.

«Для України як країни, яка намагається адаптуватися до стандартів Європейських країн, важливим є застосування сучасних електронних технологій, за допомогою яких взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами стає більш ефективною у порівнянні з традиційною взаємодією» [23].

Кожна об'єднана територіальна громада потребує доступні адміністративні послуги. Про цьому необхідно приділити особливу увагу належній якості та доступності послуг.

Для ОТГ з компактно розташованими населеними пунктами та зі значною кількістю населення, зі зручною, розгалуженою транспортною інфраструктурою та доступністю, ЦНАП є одним з найкращих механізмів надання адміністративних послуг (зручнішими є лише електронні послуги).

Проте це не значить, що у кожній об'єднаній територіальній громаді достатньо буде одного сучасного офісу ЦНАП. У громадах з багаточисленними населеними пунктами, між якими великі відстані, необхідні додаткові моделі надання адміністративних послуг (територіальні підрозділи ЦНАП (філії), окремі відділені робочі місця, пересувний мобільний офіс).

Якщо ж розглядати ЦНАП як обов'язковий фронт – офіс – місце замовлення найнеобхідніших адміністративних послуг, то він потрібен кожній спроможній ОТГ.

Належний ЦНАП – це місце (приміщення), де громадянин може отримати найнеобхідніші послуги в комфортних умовах. Такий ЦНАП потрібен мати:

- достатній перелік послуг (в першу чергу, найнеобхідніших – реєстрація актів цивільного стану, реєстрація місця проживання);

- комфортне для відвідувачів приміщення і некабінетну систему обслуговування (облаштування за принципом «відкритого простору» - всі робочі місця в одній кімнаті). Функціонування зонування приміщень має відповідати технологічному процесу роботи ЦНАП, зручності знаходження працівників та суб'єктів звернень, нормативам та вимогам;

- розширені та орієнтовані на громадян прийомні години (робота без перерв, щонайменше – один з днів на тиждень у вечірні години, прийом громадян у суботу);

– можливість отримання «супутніх послуг» (насамперед, банківське/касове обслуговування чи платіжний термінал або опрацювати інший спосіб оплати адміністративних послуг – внесення плати за адміністративні послуги у приміщенні ЦНАП, копіювання документів, фотографування на документи тощо).

«Для того, щоб ЦНАП ОТГ був об'єднуючим інтегрованим офісом, потрібно задіяти різні інструменти та організаційно – правові механізми, які залежать від виду послуг та природи повноважень. Для притягнення інших видів адміністративних послуг, які не належать до повноважень ОТГ, можуть використовуватися такі механізми, як «узгодженні рішення» (йдеться про угоди з органами виконавчої влади)» [2].

Так наприклад, у Шахівській громаді Донецької області вже почали оформляти паспорти.

Оформити внутрішній паспорт у вигляді ID картки або закордонний біометричний паспорт мешканці Шахівської ОТГ можуть безпосередньо в своїй громаді. У Центрі надання адмінпослуг, який у вересні відкритий в Шаховому, з листопада 2018 року почали надавати цю послугу.

Тепер оформити необхідний пакет документів і через визначений проміжок часу прийти забрати паспорт, можна в самій Шахівській громаді. Шахівський ЦНАП – перший у Донецькій області Центр надання адмінпослуг, відкритий у сільській громаді, але й перший сільський ЦНАП, який започаткував оформлення паспортів.

Поки обслуговуються лише жителі, зареєстровані у Шахівській ОТГ. Терміни виконання, вартість послуги такі, як і в районному центрі. Записатись у чергу можна по телефону або безпосередньо в ЦНАПі. Коли будуть задоволені потреби місцевих жителів, тоді почнеться обслуговування людей з інших населених пунктів. На сьогодні більша потреба в оформленні закордонних паспортів.

Центр надання адміністративних послуг в ОТГ повинен бути сучасним місцем спілкування влади і громади, де можна одержати будь – яку необхідну інформацію, консультацію чи послугу з відповідними комфортними побутовими умовами, компетентним і приязним персоналом.

Саме за якістю надання послуг кожен громадянин України оцінює турботу влади про нього і ефективність самої влади.

2.2. Проблеми формування територіальних громад

З процесом децентралізації в громадах були поширені міфи і стереотипи щодо:

- знищення в процесі об'єднання громад об'єктів соціальної інфраструктури в селах, значне скорочення інфраструктури освіти, охорони здоров'я, сфери послуг, дозвілля населення;

- значне обмеження можливостей для представництва інтересів населених пунктів, відсутності депутатів у складі органів самоврядування об'єднаних громад, втрати політичного та громадського контролю над процесом управління;

- невиконання соціальних домовленостей, недостатнє фінансування інфраструктури та інших місцевих потреб населення;

- незначного доступу населення громади до адміністративних послуг.

Значно обговорювалися питання ліквідації соціальної та житлово – комунальної інфраструктури в процесі децентралізації, значне скорочення освітніх та медичних послуг під час об'єднання громад.

Коли говорять про об'єднання громад, то мають на увазі закриття шкіл, оптимізацію медпунктів. Але це ж не стосується децентралізації. Коли населення не розрізняє ці поняття, виникає дуже багато питань. Тому

необхідно, щоб засоби масової інформації проводили більш широку роз'яснювальну кампанію.

Виникають проблеми представництва громад у новостворених органах місцевого самоврядування, страхи втратити сільську раду, загальноосвітню школу, сільський клуб через її приєднання. Це міфи, які сьогодні спростовуються. Турбують проблеми доступності до адміністративних послуг, де і як взяти довідку чи може прийдеться їхати далеко за нею, чи може будуть занадто керувати.

Хвилює громадян і питання невиконання в процесі об'єднання громад раніше затверджених соціальних домовленостей, занадто мале фінансування інфраструктури та інших місцевих потреб населення. У процесі об'єднання завжди існують страхи, недовіра та побоювання. Під час об'єднання громад ризиком була проблема нестачі довіри членів громад до процесу об'єднання, виконання даних соціальних зобов'язань.

У деяких громадах дане питання вирішили шляхом підписання між громадами та органами самоврядування меморандумів, що більш детально конкретизували зобов'язання в соціальній сфері (освітлення вулиць, доріг, ремонт шкіл, дитячих садочків тощо).

Основним питанням у дослідженні функцій територіальних громад є питання про їх класифікацію (поділ, групування, систематизацію). Для успішного вирішення цього питання необхідне визначення категорій громад, що слугуватимуть відправним пунктом для їх класифікації.

«Пропонується класифікувати територіальні громади за чисельністю населення, а також визначити категорії. Категорії об'єднаних територіальних громад наведені в таблиці 2.1» [24].

Таблиця 2.1 – Класифікація об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення

№ з/п	Категорія об'єднаних територіальних громад	Класифікація громад
1.	1 категорія	чисельність населення до 10 тисяч мешканців
2.	2 категорія	чисельність населення від 10 тисяч до 20 тисяч мешканців
3.	3 категорія	чисельність населення від 20 тисяч до 50 тисяч мешканців
4.	4 категорія	чисельність населення від 50 тисяч до 100 тисяч мешканців
5.	5 категорія	чисельність населення від 100 тисяч до 200 тисяч мешканців
6.	6 категорія	чисельність населення понад 200 тисяч мешканців

Запропонована система класифікації об'єднаних територіальних громад дає можливість розробити рекомендації з формування соціокультурних критеріїв у галузях освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, безпечного суспільства тощо.

Проблеми і протиріччя формування територіальних громад:

- Надмірна подрібненість територіальних громад.
- Дотаційність місцевих бюджетів.
- Слабо розвинена соціально – економічна інфраструктура.
- Соціально-економічний розрив між громадами на заможні і бідніші:

Сума, з якої виділялася державна субвенція для формування й утримання інфраструктури громад, у 2017 – 2018 роках залишалася сталою, а кількість громад, котрі претендували на отримання цих грошей, збільшувалась. Ті громади, які зволікали з об'єднанням, отримали меншу фінансову підтримку.

– Низький рівень кваліфікації: новітні механізми управління і розподілу ресурсів потребують нових знань та вмінь.

– Корупція: Вона мінімізується створенням більш прозорих механізмів у земельній сфері (наприклад, прозорих земельних аукціонів), електронної системи закупівель, розвитком системи адміністративних послуг (де виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником).

– Неактивне населення.

– Ненапрацьовані навички голосування.

– Недостатній нагляд: неефективна або взагалі відсутня система нагляду та контролю над органами місцевого самоврядування щодо законності їхньої діяльності та невміла судова і правоохоронна система формують ризики її дискредитації в очах населення громади. Іноді створюються ще й ризики порушення закону в процесі проведення реформи на місцевому рівні.

– Незрозуміле та неясне коло повноважень: є ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не відповідають їх компетенції (питання безпеки, мовної політики держави, європейської інтеграції), за відсутності якісного контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур.

– Недосконале і хитке законодавство: зміна умов та правил у процесі реалізації реформи підсилює відчуття недовіри населення до держави. Дослідження, методички та роздатковий матеріал змінюються настільки часто, що іноді не встигаєш відслідковувати зміни. Також існують історії відносин між владою і населенням, коли думка й інтереси членів громади не бралися до уваги, що породжувало недовіру до змін та влади.

– Етнізація, запобігання формуванню ізольованих анклавів. Так наприклад, у Чернівецькій області створено Красноільську об'єднану громаду з двох населених пунктів, один з яких на 70% складається з представників польської національної меншини, а інший на 92% – з представників румунської національної меншини.

– «Виникнення ідентичностей: важливо враховувати фактор вписування ідентичностей в загальноукраїнський контекст задля уникнення тенденцій ізоляції місцевої виконавчої влади» [24].

– Посилення політичних монополій і криміналізація: існує ризик втрати контролю з боку виборців за діяльністю місцевої влади. Цей ризик супроводжують виклики криміналізації процесу виборів. В грудні 2016 року процес виборів продемонстрував використання адміністративного ресурсу, підкуп виборців, криміналізації процесу виборів. Дані виклики часто супроводжують процес місцевих виборів в Україні і вимагають належного реагування з боку правоохоронних структур, громадських організацій. Але не тільки недолугі процедури можуть сприяти політичній корупції під час виборчого процесу.

Основна перешкода проведення вдалої реформи децентралізації – низька активність громадян, їх небажання брати на себе відповідальність і приймати сьогодні самостійні рішення. Тож саме низька активність населення громад створює можливість для керування процесом децентралізації обласним керівництвом. Для просування та втілення в життя реформи потрібно пояснювати місцевому населенню переваги нового устрою не тільки представникам влади, а й активним населенням. За часів Радянського Союзу для населення України привичним стало, що хтось повинен їм сказати, що робити і як жити далі. Адже ніхто не хоче самостійно вирішувати дані питання. Треба працювати не тільки з владою, але й з населенням громади, щоб самі мешканці районів, областей розуміли, що саме їх активна життєва позиція, їх пропозиції дають можливість впливати на позитивні зміни в населених пунктах. Але потроху ситуація поступово змінюється. Якщо раніше словосполучення «демократія участі» сприймалося з посмішкою – дехто навіть вважав, що ця фраза просто написана з помилкою – то зараз населення дедалі більше розуміє, що активна участь громади є основою найбільш ефективного місцевого самоврядування. За останні 3 роки процес пожвавішав. І зараз часто

процес обговорення в селах відбувається навіть жвавіше та ініціативніше, ніж уявляють собі багато реформаторів.

В результаті реформи районні та обласні адміністрації мають бути ліквідовані зміни відносин органів місцевого самоврядування з виконавчою владою, а виконавча влада на місцях перейде до виконавчих органів, сформованих місцевими радами. Сьогодні на рівні районних і обласних адміністрацій спостерігається опір реформі, процесу об'єднання громад.

Виконавчі органи влади окремих регіонів іноді не беруть до своєї уваги інтереси та побажання членів громад, результати обговорень під час формування планів. Обласні державні адміністрації прагнуть панувати в процесі розподілу всіх ресурсів та розроблені планів об'єднання. Дуже величезна мотивація в органах самоврядування, щоб ця децентралізація відбулася.

Під час обговорень процес децентралізації згори часто не знаходить розуміння в громадах і викликає неприйняття і протест щодо перспективних планів об'єднання, які можуть не узгоджуватися з громадами. Об'єднання громад характеризується як «добровільний етап з державним стимулюванням», то за часту на місцевому рівні державне стимулювання часто виглядає як примус.

«На сьогоднішній день існують перспективні плани, які спускаються зверху, без обговорення, місцеве населення його не сприймає і противиться його втіленню. Часто в перспективному плані весь район або піврайону стають об'єднаною громадою і населення розуміє, що доведеться буде їздити кудись, часто за 50 кілометрів» [25].

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», громади об'єднуються на основі територіальних, історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади, тому

питання мовної та етнонаціональної політики в контексті децентралізації постає гостро.

Процес об'єднання громад піднімає ряд соціокультурних викликів, запроваджує критерій етнонаціональної специфіки населеного пункту. Але потенційне об'єднання громад тільки з урахуванням чинника компактного проживання національних меншин зачасту призводить до анклавізації територіальних громад, а також перешкоджає розвитку міжкультурного діалогу та міжкультурної взаємодії, що в майбутньому може створити умови для конфліктних ситуацій.

В Одеській області питання щодо об'єднання різних етнічних громад в одну дуже актуальне. Дані питання можуть актуалізуватися і в інших багатонаціональних регіонах України. Але не зовсім правильно сформулювати об'єднані територіальні громади за етнічною ознакою.

Вбачається велика небезпека у створенні анклавів. Тоді буде створено такий вакуум, який вибухне з негативним фейком, але ідентифікатор «свій – чужий» все – таки буде спрацьовувати. Але незважаючи на складнощі процесу об'єднання громад на Закарпатті, Перспективний план формування територіальних громади Закарпатської області розроблений з урахуванням чинника компактного проживання національних меншин.

Разом з тим, умовами при прийнятті рішень про добровільне об'єднання територіальних громад є історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально – економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

Необхідно враховувати потребу в міжкультурному діалозі і комунікації з метою запобігання створенню закритих анклавів зі слабкими перспективами взаємодії з іншими громадами в різних соціально – економічних сферах, оскільки це зменшує ефективність діяльності і конкурентоспроможність. Часто – густо виникають питання щодо формування нової ідентичності об'єднаних територіальних громад.

Для того щоб новостворені територіальні громади були економічно ефективними і могли добре розвиватися необхідно провести комплекс заходів щодо пошуку соціокультурної основи, спільної ідентичності, що дозволить їм мобілізувати ресурси.

Наукова основа для визначення земель, як об'єднань територіальних громад є наступне:

- знаходження в межах державних утворень довгий час;
- традиційні історико – географічні області, які перебувають в межах державних або автономних утворень, традиційного природокористування, місцевої архітектури, побуту та діалекту української мови;
- географічно – природні ландшафти;
- окремі етнічні групи українського народу;
- території компактного проживання автохтонного неукраїнського населення;
- гірничопромислові райони та міські агломерації;
- економічні райони України;
- автомобільні, залізничні, річкові та морські транспортні комунікації.

Серед науковців існує декілька варіантів виділення певних функціональних регіонів України. Всі вони ґрунтуються на основі економічного, історичного та етнографічного районувань.

Економічне районування України (рис. 2.1) на початку ХХІ століття набуло усталеної форми і увійшло до шкільних підручників. Традиційно є три економічні райони України (Донецько-Придніпровський, Південно-Західний та Західний, які були розділені за існуючими межами адміністративних областей відповідно до основних типів господарської спеціалізації. Головна увага приділялася типу промисловості та сільського господарства. Але транспортна інфраструктура, особливості міграції населення, сфера соціальних послуг, банківський сектор та сучасні інформаційні технології було враховано не в повній мірі.

Треба зазначити, що поділ на функціональні регіони на основі економічних районів є неефективним.



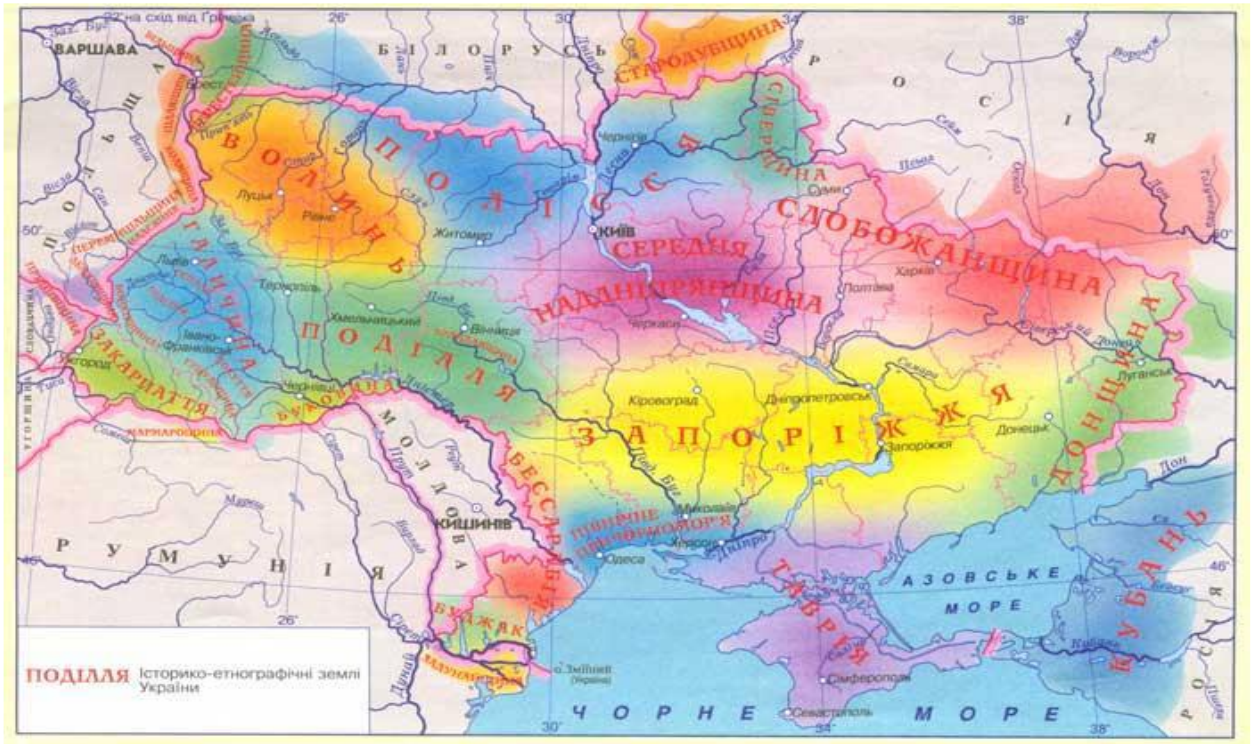
«Рисунок 2.1. – Економічні райони України» [26].

Визначення чітких меж історичних (рис. 2.2) та етнічних (рис. 2.3) територій є питанням досить спірним, але визначення основних ареалів населення, що принципово відрізняються за типом традиційного господарства, одягу, діалектів, більшості релігійних уподобань, тривалим переобуваннями в межах державних утворень та іншими показниками різні автори виділяють декілька основних регіонів або земель (Полісся, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття).

Стосовно Поділля, Слобожанщини та Середньої Наддніпрянщини серед експертів є консенсус, а щодо інших територій дискусії не припиняються.

Втім можна визначити Буджак та Бессарабію, Таврію, Донщину, Запоріжжя, Причорномор'я. Більшість населення проживає в містах, тому

ареали історичних та етнографічних земель не можуть стати взірцем для функціонального районування території.



«Рисунок 2.2. – Історичні землі України» [27].



«Рисунок 2.3. – Етнографічні землі України» [28].

«Об'єднання місцевих громад в функціональні регіони дасть можливість:

- відновити та зберегти територію єдиної України;
- вирішити питання з реформуванням адміністративно–територіальної структури державного управління та місцевого самоврядування із перерозподілом відповідальності та бюджетами між центром, регіонами та місцевими громадами;
- підтримувати розвиток економіки функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно – ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, зумовленими природно-кліматичними чинниками та традиціями, розвитку промисловості та сфери обслуговування;

– зменшити соціальне напруження, перевести вирішення вирішити інтереси різних соціальних, етнічних, релігійних, культурних та професійних груп населення на рівень функціональних регіонів;

– зберегти та відновити природне та культурне середовище, відтворювати та розвивати людський та природний потенціал України» [29, с.23-31].

Питання самоврядування на тимчасово непідконтрольній території залишається болючим для уряду та всіх українців.

В усіх регіонах України відзначено інертність, пасивність або негативну оцінку особливостей самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, а також питань відповідних конституційних поправок. Процес об'єднання громад може тривати без внесення змін до Конституції в частині територіальної організації влади. Більшість населення України сприймає випадковий або невідповідний зв'язок реформи децентралізації та Мінських домовленостей, як спробу втручання у внутрішню політику України ззовні. Окремі політики вбачають можливим делегування повноважень прийняття рішень Верховній Раді, вказують на ризики розвитку ситуації в інших регіонах. Звертається увага на помилковість і ризикованість проведення децентралізації в контексті конфлікту в Донецькій і Луганській областях. Такий зв'язок гальмує реформу, наступні етапи її імплементації. Говориться про політичні та організаційні ризики, відсутність консенсусу в суспільстві щодо «особливостей самоврядування».

Врегулювання ситуації на території окремих районів Луганської та Донецької областей неможливе без зміни політики Росії щодо України. Коли Україна отримає контроль над кордоном з Росією, постане необхідність запровадження в цих районах особливого режиму врядування, який діятиме під час перехідного періоду. По завершенні перехідного періоду ці райони мають долучитися до процесу децентралізації та реформування системи управління нарівні з іншими регіонами України.

2.3 Суть законопроекту №2143-3 «ПРО МІСТО КИЇВ – СТОЛИЦЮ УКРАЇНИ», висновок Ради Європи.

Київ – столиця України, місто унікальне та неповторне, одне з найстаріших міст Європи, засноване щонайменше 1500 років тому. Як кожна столиця, Київ живе насиченим та бурхливим життям – розвивається, реконструюється, стає кращим. Саме тому, сучасне європейське місто має функціонувати згідно змістовно та всебічно підготовленого закону. Таким планує стати законопроект №2143-3 «Про місто Київ – столицю України», внесений групою народних депутатів фракції «Слуга Народу».

Законопроект прийнято Верховною Радою України 03.10.2019 року в першому читанні. Станом на сьогодні йде підготовка до його прийняття у другому читанні.

Метою законопроекту є оптимізація системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в столиці України місті Києві через уточнення повноважень цих органів, а також закладення в систему управління столицею України ефективного механізму стримувань і противаг, що унеможлиблює узурпацію влади однією посадовою особою. [30].

Наразі, розглядаються надані пропозиції та правки до другого читання, але вже зараз можна зробити певні висновки, розглянути відповідність тексту законопроекту Європейській хартії місцевого самоврядування, рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи та передовій практиці інших європейських країн.

Законопроект вносить три основні зміни, кожна з яких, в принципі, вітається:

- відокремлення органів виконавчої влади м. Києва та Київської міської державної адміністрації.
- повернення районних рад, що обираються прямим голосуванням.

- впровадження механізму адміністративного нагляду за актами місцевої влади.

«На запит голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Радою Європи було підготовлено висновок до проекту Закону України «Про місто Київ – столицю України» (#2143-3),CEGG/LEX(2020)4 від 25 вересня 2020 року. Документ підготовлено Центром експертизи доброго врядування Генерального директорату з питань демократії – II Ради Європи в рамках реалізації Програми «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»» [31].

За підсумками висновків Ради Європи, законопроект 2143-3 продовжує тенденцію попередніх законопроектних пропозицій і чітко відокремлює повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади. Також схвальним є те, що законопроект передає міській владі значну частину повноважень, які наразі належать Київській міській державній адміністрації.

Розділ про місцеве самоврядування в місті Києві, хоча і є детальним та добре структурованим, передбачає відносно слабке самоврядування. Його органи мають насамперед завдання керувати Київським магістратом з відносно обмеженою роллю щодо ухвалення ключових для міста рішень. Навпаки, розділ про виконавчу владу в місті (Київська міська державна адміністрація та її голова) є значно меншим за обсягом і не таким детальним, але водночас надає цим органам широкий спектр значних повноважень.

Створення районних в місті рад, які обирають прямим голосуванням, у столицях є актуальною європейською практикою. Це може наблизити урядування до громадян, зміцнити демократію та, можливо, матиме позитивний управлінський вплив. Однак, ці райони не повинні означати новий автономний рівень місцевого самоврядування, що ще більше розділятиме Київ та ускладнюватиме координацію з питань загального планування, містобудування

та розвитку. Позаяк громада району у місті не згадується в якості складової системи місцевого самоврядування в місті Києві, тому постає питання про її статус.

Бажано передбачити певні обмеження щодо адміністративного нагляду за делегованими повноваженням; адже існуватиме ризик того, що Київський магістрат стане звичайним виконавцем рішень Київської міської державної адміністрації, а насправді – органом з подвійним підпорядкуванням як міській владі, так і державній адміністрації. Згідно зобов'язань за Хартією (стаття 11) слід визначити, що всі акти, видані головою Київської міської державної адміністрації (включаючи накази/приписи), які стосуються місцевих органів влади, можуть бути оскаржені у судовому порядку. Більше того, слід чітко встановити, що у разі делегування згаданих повноважень місцевим органам влади, останні матимуть право на власний розсуд пристосовувати їх реалізацію до місцевих умов та потреб.

«Деякі реформаторські положення законопроекту потребують перегляду з метою забезпечення відповідності вимогам Хартії, іншим стандартам Ради Європи та усталеній європейській практиці, зокрема слід врахувати такі основні рекомендації:

- Чітко юридично встановити, що виконання Київським магістратом рішень, прийнятих під час здійснення власних повноважень, наданих законом міській владі, не підлягає нагляду за належністю/доцільністю з боку голови Київської міської державної адміністрації.
- Передбачити чітку правову норму про те, що під час виконання делегованих повноважень міська влада повинна мати змогу «на власний розсуд пристосовувати свою діяльність до місцевих умов»
- Чітко встановити, що принцип домірності/пропорційності є критерієм здійснення функції нагляду з боку голови Київської міської державної

адміністрації за виконанням повноважень, що делеговані згідно з цим законом міській владі.

- Передбачити, що усі акти, ухвалені головою Київської міської державної адміністрації (включаючи накази/приписи), які стосуються міської влади, можуть бути оскаржені у судовому порядку.
- Прибрати положення, які є занадто детальними і надмірно обмежують повноваження міської влади, включаючи положення про внутрішню структуру міської влади, про заступників міського голови і головного архітектора міста, про ратуші (органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління); переглянути положення, що ускладнюють загальні правові норми, а саме – про міжмуніципальне співробітництво про просторове планування (регулярність внесення змін до стратегічних документів розвитку просторового планування міста Києва) тощо.
- Прибрати право голови Київської міської державної адміністрації брати участь і виступати на засіданнях Київської міської ради.
- Передбачити ефективні рішення, спрямовані на усунення «тупикової ситуації» у просторовому плануванні в межах Київської метрополійної (приміської) території та правові підстави для створення конкретних форм міжмуніципального співробітництва.
- Особливу увагу слід приділити часовому графіку реформи і перехідному періоду для запровадження нових механізмів управління як на рівні міста, районів у місті, так і міської державної адміністрації.»» [31].

Останнє, але чи не найголовніше: перед винесенням проєкту закону в зал, обов'язково потрібний конституційний аналіз, переконатись, що текст законопроєкту відповідає Конституції.

ВИСНОВКИ

по другому розділу дипломної роботи

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

Новий етап передбачає закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, створенню перспективних планів економічних проєктів для реалізації, формування ефективної системи управління з професійним кадровим забезпеченням, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій.

Основні проблеми реформи місцевого самоврядування в Україні: надмірна подрібненість територіальних громад, дотаційність місцевих бюджетів, слабо розвинена соціально – економічна інфраструктура, розрив між громадами – великі регіональні диспропорції та значне поглиблення депресивності окремих територіальних громад і регіонів, недосконалість правового регулювання питань статусу територіальних громад, недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад, низька якість життя громадян, неефективне управління власністю територіальних громад та система надання послуг населенню, недостатній професійний рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та високо плинність кадрів, недостатньо уваги приділяється розвитку туризму та рекреаційної галузі, розвитку сільського господарства, переробці відходів, залучення інвестицій та донорів, посилення політичних монополій і криміналізація, ненапрацьовані навички голосування, корупція в місцевих органах влади.

Першим кроком у забезпеченні спроможності громад було прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та формування стабільних і достатніх джерел бюджетних доходів для стимулювання.

Розглянувши законопроект №2143-3 «Про місто Київ – столицю України» зрозуміло, що останній має всі шанси стати гідним наступником чинного закону 1999 року. Для цього його необхідно дещо доопрацювати перед винесенням в зал для голосування в цілому, обов'язково з конституційним аналізом, щоб переконатись, що текст законопроекту відповідає Конституції.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Удосконалення правового і фінансового забезпечення місцевого самоуправління

Наразі, Бюджетна система України не відповідає потребам розвитку територіальних громад, відбувається надмірна централізація фінансових ресурсів.

«Місцеві бюджети мають бути фінансово незалежними, самостійними, мати збалансований бюджет і чіткі розмежування функцій і повноважень між державними та місцевими органами місцевого самоврядування. Спроможні територіальні громади є основою їх соціально – економічного розвитку та забезпечення громади суспільними благами» [32].

Процес формування спроможних територіальних громад продовжується, але юридичне врегулювання деяких аспектів щодо зміни меж районів та міст обласного значення, зміни підпорядкування з метою встановлення правових підстав призначення перших виборів залишаються не вирішеними. Тому для повноцінного завершення цієї реформи необхідно усунення наявних прогалин у законодавстві, зокрема, внесення змін до Конституції України в частині визначеності територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття Закону України «Про адміністративно – територіальний устрій» у новій редакції.

Здебільшого завдяки децентралізації доходи місцевих бюджетів в Україні зросли більш як на 100 мільярдів гривень. Також, на підтримку регіонів направлено понад 30 мільярдів гривень. Новими стандартами децентралізації є оновлення системи освіти – новий освітній простір, охорони здоров'я, подолання інфраструктурного та цифрового розриву в Україні.

На теперішній час в Україні вже сформовано 876 спроможних громад, місцеві бюджети зросли майже до 234 млрд. грн. У власність створених громад передано 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення.

Новий етап передбачає закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління з професійним кадровим забезпеченням, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій.

Результатами децентралізації стає новий комфортний життєвий простір. Але турбують і якісні показники об'єднання – територія об'єднаних громад, якість наданих послуг, кількість реалізованих проєктів, створених ЦНАПів, сучасних амбулаторій, центрів безпеки громадян тощо.

В Україні з'явилося 876 нових лідерів – нового покоління управлінців, які взяли на себе відповідальність за самодостатній розвиток громад.

Стратегічне планування розвитку вже тривалий час застосовується в Україні та давало позитивний результат в містах та селах, які мали для цього людські та матеріальні ресурси, а також волю керівництва міста чи села для реалізації перспективного плану території.

В процесі децентралізації влади в Україні з'являються нові спроможні територіальні громади, які мають самостійно, виходячи з власних інтересів, визначати і планувати власне майбутнє з використанням сучасних технологій.

Влада на місцевому рівні має ряд складних проблем це і економічні складнощі, і нерозвинута інфраструктура, і відсутність почуття безпеки у людей та регіональна нерівність, і зростаюча бідність, безробіття, і втрата самоповаги та соціальне виключення, і нестача водних ресурсів та їх забруднення, деградація ґрунтів, і забруднення повітря, незадовільні засоби утилізації твердих, небезпечних та токсичних відходів, обмежений доступ до безпечних джерел енергії тощо.

«Мета та завдання створення стратегічного плану – досягнення стабільного зростання якості життя населення громади на основі

збалансованого та узгодженого розвитку місцевої економіки, базованої на інноваціях, ощадливому ставленні до природного середовища, збереженні природної системи розселення в громаді, а також з урахуванням стратегічних інтересів держави» [32].

«Стратегія розвитку територіальної громади (Стратегічний план) – це узгоджена діяльність представників всіх основних верств громади для визначення стратегічних та оперативних цілей розвитку території та логічної послідовності дій щодо їх досягнення. Це є основою для затвердження річного бюджету громади та щорічного плану соціально – економічного розвитку регіону» [33].

Стратегічне планування розвитку вирішує такі проблем:

- забезпечення необхідного рівня соціально – економічної стабільності;
- сприяння розвитку економічної діяльності та зайнятості населення, які узгоджуються з вже існуючими бюджетними можливостями громади;
- створення нових робочих місць, покращення життєвих норм і стандартів.

Стратегічний план допомагає сформувати на території цілісну взаємоузгоджену, прозору й ефективну систему планування.

Стратегічний план соціально – економічного розвитку є найважливішим документом в процесі створення власного соціально – економічного розвитку, а також відображає та реалізує інтереси територіальної громади, всебічно та системно підходить до вирішення проблем розвитку.

Процес розробки стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади характеризується кількома суттєвими рисами:

- необхідно зосередитися на тих напрямках розвитку громади, які становлять для неї найбільший шанс в майбутньому;
- характеризувати точним, логічним записом, який впливає із стратегічних планів напрямів розвитку в системі: стратегічних цілей, операційних цілей, операційних цілей, завдань для реалізації;

– необхідно окреслити конкурентні переваги громади щодо ближнього і дальнього оточення – творить стратегію динамічного розвитку;

– є результатом праці представників всіх груп сільської громади, починаючи з місцевої влади, організації і установ сільської ради та завершуючи мешканцями;

– пов'язаний з іншими документами стратегічного характеру.

Для того, щоб підготувати стратегію розвитку об'єднаної територіальної громади, потрібно зібрати досить багато різноманітної інформації. Це забирає час і потребує певного людського ресурсу. Залучення всіх верств населення до затвердження стратегічного плану розвитку об'єднаної територіальної громади дозволяє визначити та знайти відповідні шляхи усунення життєвих проблем громади, забезпечити налагодження дієвого діалогу між активною громадськістю та владою. При цьому однією з основних складових процесу планування є обов'язкова участь у ньому всіх активних та зацікавлених представників громади. Розроблена стратегія відображає інтереси та пропозиції всіх громадян даної території, а тому сприймається громадою як «своя».

Стратегічний план спрямовується на значне покращення якісних стандартів життя, зміцнення місцевої демократії, формування та виховання суспільно – активних громадян – патріотів своєї власної громади.

Стратегією/стратегічний план розвитку – це документ, який готується на середньострокову перспективу майбутнього. Він повинен ґрунтуватись на конкурентних перевагах конкретної об'єднаної територіальної громади, відповідати Стратегії регіонального розвитку (СРР) області та держави, бути реальним, розрахованим на реальні фінанси, які можна залучити, а підготовка повинна відповідати нормам громадської участі та незаангажованості.

«Основні прогнозовані та фінансові ресурси для стратегічного планування:

– використання власних доходів бюджету;

- використання коштів Державного фонду регіонального розвитку;
- використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури;
- залучення коштів міжнародної технічної допомоги» [33].

Головним завданням стратегічного планування соціально – економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Донецької області повинно стати забезпечення сталого розвитку територій, основами якого є:

- орієнтація на загальні потреби та інтереси людей;
- однаковість щодо довготермінової мети розвитку території;
- всебічність та цілісність;
- направленість на чіткі бюджетні стандарти та пріоритети;
- здійснення системного аналізу стану економічного та соціального розвитку територіальної громади;
- обов'язковість моніторингу та оцінювання;
- факт значної відповідальності та лідерства на місцевому рівні;
- фактична присутність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватись наданих населенню зобов'язань;
- розвиток існуючих механізмів і стратегій;
- активна та ефективна громадська участь;
- достатній зв'язок між національним та місцевим рівнями.

Саме в цьому разі позитивними наслідками від створення стратегічних планів соціально – економічним розвитку об'єднаних територіальних громад Донецької області стануть такі:

- створення умов для комплексного соціально – економічного розвитку об'єднаної громади;
- щорічне зростання обсягів промислового виробництва та валового виробництва с/г продукції;
- збільшення обсягу інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій;
- підвищення якості життя та добробуту населення;

- вирівнювання соціально – економічних умов та стандартів проживання населення;
- покращення рівня матеріально – технічної бази закладів охорони здоров'я, освіти, культури;
- підвищення якості надання послуг населенню;
- збереження історико – культурної спадщини;
- створення позитивного іміджу об'єднаної громади, як району стабільного розвитку.

Сьогодні за рахунок отримання субвенцій на розвиток інфраструктури, соціально-економічний розвиток, зростання місцевих бюджетів у громад з'явилась можливість вирішити ті проблеми, які не вирішувались роками й десятиліттями.

Так новостворені об'єднані територіальні громади Донецької області спрямували отриманий фінансовий ресурс на капітальний ремонт автомобільних доріг, придбання техніки для комунальних підприємств, Черкаською селищною та Шахівською сільською об'єднаними територіальними громадами здійснено тепло модернізацію середніх загальноосвітніх шкіл, Шахівською громадою проведено капітальний ремонт водопровідної мережі, Лиманською міською об'єднаною територіальною громадою відремонтовано та введено в експлуатацію Центр надання адміністративних послуг.

За рахунок коштів обласного бюджету в кожній громаді відкрито будинок безпеки громадян. Окрім пожежно – рятувальної служби, на його базі додатково розміщено службу швидкої медичної допомоги та національної поліції, що має забезпечити в найкоротші терміни збір інформації від населення територіальних громад про надзвичайні події та оперативно спрямувати відповідні служби до місць їх виникнення. Разом з цим таке компактне розміщення оперативних служб дозволить ефективно вирішувати питання щодо захисту населення і територій громад та значно скоротить фінансові витрати на

їх утримання. Раціональне використання фінансових ресурсів, скорочення витрат місцевих бюджетів за рахунок впровадження програм з енергоефективності та енергозбереження, покращення якості та доступності надання адміністративних і комунальних послуг населенню, розвиток інфраструктури є пріоритетними напрямками роботи об'єднаних територіальних громад.

Так наприклад, Шахівська ОТГ, віддаючи перевагу інноваційним технологіям, у грудні 2018 року впровадили гібридну електростанцію із панеллю сонячних батарей. Така установка єдина на весь регіон у комунальній власності. Кошти на енергозбереження були витрачені з місцевого бюджету громади, установка сонячної батареї обійшлася в 1,7 млн. грн. Сама конструкція потужністю 8,6 кВт складається із сонячних панелей, акумуляторів та електроніки та керується дистанційно. Акумулятори заряджаються за три – чотири години, а працювати автономно станція може декілька діб. Поки що електростанція повністю забезпечує електроенергією центр безпеки, поруч з яким її збудували. Після проведення певних робіт потужності електростанції вистачить на вуличне освітлення Шахового – на 120 ліхтарів. Якщо інновація себе виправдає, то громада розглядатиме можливість заведення автономного вуличного освітлення всіх 14 населених пунктів.

Центр безпеки у Шахівській громаді збудували за кошти обласного бюджету і відкрили в січні 2017 року. До об'єднання села обслуговувалися з Добропілля, пожежна машина до місця події їхали досить довго. Тепер рятувальники навіть у найвіддаленіші куточки дістаються за 25 хвилин.

Гордістю сільської громади стала опорна школа, відкрита в Шаховому на початку березня 2018 року. На ремонтні роботи та закупівлю обладнання для тематичних кабінетів витратили майже 30 млн. грн.

Населення Шахівської громади не більше 3 тис. осіб. Сільське населення поступово скорочується, молодь виїжджає до міст. У минулому році тут народилося лише 15 діточок. Щоб підтримати молоді сім'ї, в рамках програми

соціально – економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, запровадили реалізацію проекту «Здорова дитина – щаслива мати». При народженні дитини в 2019 році молода мама отримає подарунок. Основною умовою є реєстрація та народження дитини саме в Шахівській сільській раді. Вартість подарункового набору складає 3,5 тис. грн. Туди входить постільна білизна, комбінзон для літа та зими, ковдра, предмети першої необхідності для дитини, ковдра та іграшка для ліжка. Все лежить в спеціальному кошику, який можна використовувати для зберігання дитячих речей. Поки що в бюджеті заклали кошти на придбання 10 таких наборів, але у випадку народження більшої кількості дітей подарункові набори обіцяють кожному немовляті.

«26 вересня 2018 року відбулася важлива історична подія для Шахівської громади – відкриття Центру надання адміністративних послуг. Завдяки створенню модерного інноваційного Центру населення громади отримали доступ до широкого спектру якісних адміністративних послуг» [2].

Відкриття ЦНАПу позитивно впливає на якість життя мешканців громади. Населення відчуває задоволення в отриманні необхідних послуг, оскільки не потрібно буде тратити половину, а то й цілий день, щоб отримати адміністративну послугу у ЦНАПі, який розміщений у районному центрі.

З 2 листопада 2018 року відділ «Центр надання адміністративних послуг» Шахівської сільської ради розпочав прийом заяв громадян на оформлення та видачу паспортів громадян України у формі ID картки та паспортів громадян України для виїзду за кордон.

Для наближення паспортних послуг до населення громади в квітні 2018 року сільською радою, за кошти місцевого бюджету, було закуплено робочу станцію для оформлення та видачі паспортів.

В кінці липня було створено комплексну систему захисту інформації до якої підключено робочу станцію.

З серпня по вересень 2018 року тривала процедура укладення договору на часткову обробку персональних даних, надання уповноваженим суб'єктам

доступу до інформації Єдиного державного демографічного реєстру з Державною міграційною службою України.

Після підписання договору команда відділу ЦНАП проходила стажування у Добропільському відділі ГУ ДМС України у Донецькій області.

Відтепер у ЦНАПі жителям Шахівської громади надаватимуть наступні адміністративні послуги:

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм вперше після досягнення 14 – річного віку;

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України зразка 1994 року;

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України у формі картки;

- оформлення та видача закордонного паспорта громадянина України для виїзду;

- оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм у зв'язку з обміном.

На кожен адміністративну послугу Головне Управління ДМС України у Донецькій області розробило інформаційні картки, які оприлюднені на сайті ЦНАПу.

Приміщення відремонтували за рахунок коштів інфраструктурної субвенції, яку Мінрегіон розподіляє громадам для посилення їхньої спроможності. Загальним обсягом реконструкція та ремонт обійшлися в 2,1 млн. грн. Сучасні меблі та обладнання закупили за кошти бюджету територіальної громади. Загальним обсягом у ЦНАПі надають близько 50 адміністративних послуг. Оформлення внутрішнього та закордонного паспортів також стало можливим в Шахівському ЦНАПі. Робочу станцію разом з каналом зв'язку Шахівська громада закупила власним коштом, це

обійшлося це майже в п'ятсот тисяч гривень. Сучасний паспорт у вигляді ID-картки видаватимуть на місці, населенню не доведеться їхати до Добропілля, закордонний паспорт у Шахівському ЦНАПі матиме змогу отримати кожен громадянин України, що є дуже зручно та комфортно.

При оформленні документів на видачу внутрішніх та закордонних паспортів адміністративний збір буде сплачуватися не Державній міграційній службі, а надходити до сільського бюджету, що буде додатковим джерелом поповнення бюджету громади.

Урядом України забезпечено спрямування коштів Державного фонду регіонального розвитку на фінансування інвестиційних програм та проєктів щодо розвитку спортивної інфраструктури та енергоефективності навчальних і медичних закладів. Фінансування буде на рівні не менше 10% коштів Державного фонду регіонального розвитку за кожним з таких напрямів.

З метою реалізації державної політики з розвитку фізичної культури та спорту об'єднаними територіальним громадам необхідно зберегти існуючі та створити нові фізкультурно – спортивні центри.

Питанню енергоефективності та енергозбереженню приділяється максимальна увага усіх гілок влади та суспільства. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України формує та координує державну політику у сфері раціонального та ефективного використання паливно – енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива, але практичне втілення її має бути за органами місцевого самоврядування, які в умовах децентралізації мають першу роль в розвитку енергоефективності та енергозбереження на рівні громад.

«В результаті заходів з енергозбереження (утеплення, встановлення лічильників, заміна ламп на енергоефективні тощо) споживання енергоресурсів знижується на 30-40%, що дасть змогу суттєво скоротити видатки місцевих бюджетів» [2].

Іншими важливим фактором успішної роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад є сприяння та підтримка участі громадян, як особисто, так і громадських організацій, у вирішенні місцевих справ. Участь громади є невід'ємною складовою демократичного суспільства, адже коли рівень участі зменшується і рівень довіри до влади.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад є місцеві вибори і референдуми, загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання. Однак з розвитком інформаційно – комунікаційних технологій продовжують з'являтися і нові форми участі громадян у політичних та публічних справах.

Вибір конкретної форми залучення громадськості до прийняття управлінських рішень залежить від проблеми, щодо якої обговорюється рішення, а також від демократичності місцевої влади і активності громади.

Шахівська об'єднана територіальна громада дуже активно займається брендуванням власної території, розуміючи що це найважливіший елемент просування громади до європейського рівня життя та запорука її сталого соціального та економічного розвитку. На сьогодні Шахівська громада впевнено йде шляхом всебічного та сталого розвитку, ставлячи досить цікаві та амбіційні цілі. Ініціатива, енергія і цілеспрямованість та віра в краще майбутнє допоможуть мешканцям Шахівської ОТГ вивести свою громаду на гідний рівень економічного розвитку.

3.2. Напрямки підвищення ефективності місцевого самоуправління

Показовим та найважливішим показником демократичних перетворень в Україні має стати якісне місцеве самоврядування, перш за все, на рівні міста як найбільш розвиваючої динамічної ланки в адміністративно – територіальному поділі держави. Повноцінне місцеве самоврядування покаже перспективи

розвитку територіальних громад, надасть змогу кожній людині знайти своє місце та впливати на цю перспективу через активну участь у житті громади. А основну роль в ефективному місцевому самоврядуванні відіграє бажання і спроможність громади користуватися наданими їй повноваженнями.

Кроки підвищення ефективності місцевого самоуправління:

– спрямувати зміни на посилення самодостатності місцевих громад (змінився підхід до визначення податкоспроможності територій, що дозволяє більш реально врахувати і спрогнозувати надходження в місцевий бюджет;

– реформа місцевого самоврядування передбачає не тільки бюджетну децентралізацію, але і зміни в адміністративно – територіальному устрої;

– поступовий розвиток ОТГ вимагає значних інвестицій. Основна мета інноваційного розвитку економіки об'єднаних територіальних громад – це переорієнтація виробничого потенціалу, сфери послуг і максимальне залучення фінансових ресурсів зі всіх можливих джерел;

– одним із найзручніших механізмів надання адміністративних послуг для ОТГ з компактно розташованими населеними пунктами, достатньою кількістю населення, зручною і доступною транспортною інфраструктурою є нова європейська інтегрована модель ЦНАП. Особливо важливо, щоб у процесі утворення об'єднаної територіальної громади якість послуг не знизилася, тобто наявні раніше у населеному пункті (чи сільраді) послуги не віддалятимуться від споживача, а залишатимуться в межах розумної територіальної доступності для населення. Впровадження європейських стандартів надання адміністративних послуг, сприяти пошуку нових підходів до вирішення питань щодо використання інформаційних технологій та розвитку інформатизації процесів надання адміністративних послуг для населення і бізнесу;

– створення опорної школи – це вимога сучасності. Позитив опорної школи – це якісна освіта, підвищення ефективності управління закладом, активізація діяльності структур школи, створення ситуації життєвого успіху в

усіх сферах шкільної діяльності, сприяння сильній конкуренції між школярами та закладами освіти, їх прогресивному гармонійному розвитку, підвищення інноваційної активності закладу, забезпечення економічних і соціальних гарантій для професійної самореалізації педагогічних працівників, позитивна динаміка задоволення якістю освітніх послуг;

– створення Комунальних закладів охорони здоров'я «Центр первинної медико – санітарної допомоги». Впровадження заходів щодо розширення зони обслуговування ЦПМСД та покращення якості надання медичної допомоги, зокрема придбання пересувних кабінетів, оснащених флюорографами. Пересувні кабінети оснащені необхідною апаратурою для виїзного прийому та обстеження населення. «Формування госпітального округу спрямоване на урахування потреб населення об'єднаних громад. Тому вторинний рівень надання медичної допомоги повинен бути забезпечений належною інфраструктурою» [34].

Етапи впровадження реформи місцевого самоврядування визначені з урахуванням:

– специфіки конституційного процесу з прийняттям змін до Конституції України та чинного законодавства;

– характерним бюджетним плануванням;

– впровадженню державно-правових експериментів реформування;

– проведення широкої роз'яснювальної та інформаційно-просвітницької кампанії, системного та експертного аналізу проблем місцевого самоврядування та шляхів їх розв'язання;

– «громадського обговорення та врахування ініціатив власне громадськості, науково-експертних підходів» [29].

Дуже важливо створити гарні умови щодо покращення можливостей для розвитку малого бізнесу та залучення додаткових інвестицій.

«Об'єднані територіальні громади мають ряд покинутих об'єктів, які можна запропонувати інвесторам будь – то вільні від забудови земельні

ділянки чи приміщення різного цільового призначення. Щоб контролювати стан нерухомого майна громади та використовувати його з урахуванням інтересів населення необхідне створення і ведення єдиного Реєстру об'єктів нерухомого майна комунальної власності з інформацією про всі земельні ділянки, будівлі, споруди, приміщення, що знаходяться в комунальній власності» [40].

Ці реєстри нерухомого майна необхідно вести в розрізі типів об'єктів, наприклад: земельні ділянки; будівлі та споруди, приміщення, об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури та благоустрою, лісові насадження та об'єкти незавершеного будівництва.

Надалі після створення Реєстру необхідно оцінити доречність спрощення правових питань для майбутнього інвестора, проведення інженерної інфраструктури до земельних ділянок, які становлять значний інтерес серед інвесторів.

Досягнення завдання щодо досконалення процедур залучення інвестицій передбачається шляхом:

- визначення пріоритетних для громади видів економічної діяльності для залучення інвестицій;
- визначення переліку владних послуг та заохочень для інвесторів та обсяг їх надання відповідно до пріоритетності перспективної інвестиції;
- детальний опис процедур та умов продажу та / або оренди ділянок і майна;
- розробка типових зразків регуляторних актів та правовстановлюючих документів.

Реалізація інвестиційних проєктів і впровадження інвестиційної політики передбачає вирішення комплексу земельно – правових питань:

- визначення правового режиму землі як територіальної основи економічного розвитку;

- розробку і затвердження правил регулювання земельних відносин та забудови на принципах приватно-публічного партнерства;

- визначення територій пріоритетного інвестиційного розвитку громади.

Маркетинг і промоція інвестиційних можливостей та продуктів громади передбачає:

- підготовку принаймні двомовних маркетингових матеріалів для інвесторів;

- підготовку презентацій інвестиційних можливостей громади;

- включення в базу даних інвестиційних об'єктів InvestUkraine (Українського центру сприяння іноземному інвестуванню);

- розробку веб-сторінок (веб-сайту) англійською (при можливості також іншими іноземними) та українською мовами для промоції громади як економічно – прибуткового місця реалізації бізнесу та інвестицій.

Спочатку потенційні інвестори шукають попередню інформацію і переглядають різноманітні веб-сайти. Веб-сайт сприяє залученню інвестицій, надає підготовлену інформацію про громаду, а також посилання на джерела. На сайті інвестори повинні отримати всю інформацію, яка їм потрібна, у т.ч. стосовно економічного клімату громади, планів економічного розвитку, контактну інформацію працівників, які відповідають за залучення інвестицій. Веб-сайт має бути динамічним, багатомовним та зручним для користувача.

«Інфраструктура підтримки бізнесу – це сукупність державних, приватних та громадських інститутів, які обслуговують інтереси суб'єктів підприємницької діяльності й забезпечують їх господарську діяльність та сприяють підвищенню її ефективності» [29].

Виходячи з потреб більшості громад, головними інструментами для досягнення цього завдання у найближчій перспективі будуть:

- створення Центру надання адміністративних послуг;

- розроблення схеми планування території громади;

- розробка ІТ-механізмів комунікації влади та громади.

«Передусім, очікується розвиток комунальних підприємств громади - комунальні підприємства зможуть покращити надання послуг для мешканців сільських територій у сфері:

- транспортних перевезень;
- водопостачання та водовідведення;
- теплопостачання;
- управління твердими побутовими відходами;
- благоустрою» [2].

Досягнення завдання передбачається шляхом проведення таких заходів та проектів, як:

- оцінка спроможності діючих комунальних підприємств;
- на основі висновків щодо спроможності – створення нових КП, або реорганізація діючих;
- «матеріально-технічне забезпечення комунальних підприємств для належного виконання функцій» [39].

Креативною та успішною ідеєю в громадах має бути створення нових туристичних продуктів. Адже мальовничі краї та історичні міста є дуже привабливими для іноземців і самих українців.

Туризм – одна з креативних галузей економіки, яка стрімко розвивається. Багато сільських та селищних та міських громад роблять акцент на розвиток туризму, адже:

- туризм створює прямі та непрямі економічні вигоди;
- туризм може дати різні соціальні та культурні вигоди;
- за допомогою туризму можна досягнути екологічних цілей.

Крім цього, розвиток, що базується на туризмі, часто застосовується в громадах, які не мають іншого вибору для стимулювання економічного розвитку. Однак, не слід забувати, що туризм – це також дуже конкурентний вид діяльності. Одного лише бажання розвивати туризм може бути недостатньо.

Туристична галузь не буде розвиватися без креативної та інноваційної популяризації туристичних привабливих можливостей громади. Саме головне при виборі туристичної промоції – вибирати оптимальне співвідношення між вартістю і якістю. Враховуючи, що більшість потенційних туристів отримують інформацію для прийняття рішень про нові мандрівки через інтернет – необхідно створити веб-сайт (або веб-сторінки на сайті громади) та тематичні сторінки у соціальних мережах для просування туристичних можливостей громади.

Всі дії у рамках цього завдання мають відбуватися за участі фізичних осіб, підприємств, організацій, які отримують (або потенційно можуть отримувати) додаткові прибутки від надання туристичних послуг .

Ще однією стратегічною ціллю для об'єднаних територіальних громад України має стати розвиток людського потенціалу та сільських територій.

Майже половина мешканців громад проживає у сільських територіях. Сільське господарство в Україні донедавна забезпечувало такі ж високі обсяги виробництва, як і промисловість, хоч працювало в агро – секторі лише 16% працездатного населення. Сучасні високотехнологічні методи сільськогосподарського виробництва не потребують великої кількості робочих місць, як це було ще півстоліття тому. Сільські мешканці постійно знаходяться під впливом проблем: втрата значної кількості робочих місць, зменшення рівня доходів, погане забезпечення питною водою, застарілі очисні споруди, неналежна якість або відсутність дорожнього покриття між населеними пунктами, слабка інформатизація. Ці проблеми є головною причиною міграції населення з сіл в міста, причому першими залишають село перспективні, молоді люди та кваліфіковані працівники.

В останні роки проявилася очевидна тенденція занепаду традиційного села. Найважливішою причиною такого становища є низька якість життя у сільській місцевості, яке, поряд із низьким рівнем доходів населення й обмеженими економічними можливостями, характеризується також низьким

рівнем якості й доступності різноманітних послуг, важливих для повсякденного життя – освітніх, культурних, з дозвілля, охорони здоров'я. Стратегії розвитку сільських громад передбачає проведення ряду проєктів, які можуть вплинути на підвищення якості життя в селах. Особливий акцент таких проєктів повинен робитися на залучення молоді до суспільно-виробничих та підприємницьких процесів у сільській місцевості, оскільки молодше населення є критично важливим для збереження села.

«Для розвитку сільських громад вкрай необхідне підвищення доходів сільських домогосподарств, запровадження нових культур та технологій у дрібнотоварному с/г виробництві, у т.ч. у домогосподарствах» [34].

Заходи та проєкти для успішного досягнення завдань:

- вивчення кон'юнктури ринку для виявлення переліку сортів рослин, вирощування яких не пов'язане зі складними технологіями та дозволятиме мешканцям сільських територій громади отримувати вищі прибутки у порівнянні з вирощуванням традиційної рослинницької продукції;

- вивчення технологій вирощування та шляхів збуту нових с/г культур;

- відбір ініціативних представників сіл, які мають потенційну зацікавленість у вирощуванні нових сортів рослин;

- затвердження та реалізація програми для забезпечення сільських домогосподарств насінням/саджанцями нових культур.

Розвиток інфраструктури сільських територій – це покращення інфраструктури водозабезпечення та водовідведення сільських територій.

Для розблокування економічного або соціального розвитку сіл та міст треба покращити транспортну доступність.

Ділянки доріг до опорних шкіл, лікарських амбулаторій загальної практики сімейної медицини, полігонів твердих побутових відходів потрібно відремонтувати в першу чергу.

Наразі більшість громад спіткала проблема переробки та зберігання твердих побутових відходів. Це і роздільний збір відходів або взагалі його

відсутність, це і відмова власників житлових будинків укладати договори на вивіз сміття, це і відсутність або нестача контейнерів для відходів, це і відсутність сміттєзвалищ, що призвело до зростання числа стихійних сміттєзвалищ.

Об'єднаним громадам зараз відкриті нові можливості для більш ефективного управління твердими побутовими відходами.

Для цього необхідно:

- розробити схеми санітарної очистки населених пунктів;
- повністю охопити території громад послугами зі збору та вивезення ТПВ;
- оновити контейнерське господарство, майданчики та парк сміттєвозів;
- запровадити систему роздільного збирання відходів;
- провести просвітницьку та роз'яснювальну роботу щодо підвищення рівня відповідальності та екологічної культури мешканців громад.

Підвищення якості життя людей на сільських територіях залишається дуже болючим питанням. Адже, якщо міські жителі мають і якіснішу освіту, і мережу різноманітних послуг, і розважальні, культурні заклади – то сільські мешканці лише крихти з цього всього.

Тому необхідно здійснити такі заходи:

- підвищення якості послуг закладів освіти (внаслідок оптимізації освітньої мережі початкова ланка шкільної освіти не зміниться, а учні середнього та старшого шкільного віку будуть довозитися шкільними автобусами до опорних шкіл);
- підвищення якості послуг закладів охорони здоров'я (основні сучасні потреби системи охорони здоров'я – слабка матеріально – технічна база, застаріла інфраструктура. Основна увага повинна бути направлена на розвиток первинної медико-санітарної ланки та профілактичної роботи фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій загальної практики сімейної медицини, придбання обладнання для покращення надання лікувально-діагностичних

послуг, контроль та підтримання в належному санітарно–епідеміологічному та технічному стані шахтних колодязів);

– забезпечення культурних потреб та здорового способу життя. Необхідно провести інвентаризацію закладів культури для прийняття рішення щодо скорочення мережі та покращення кадрового забезпечення. Одним з креативних та нових напрямків діяльності закладів культури та дозвілля може бути відкриття громадських центрів доступу до Інтернет та Інтернет – кафе.

Для культування здорового способу життя на базі стадіонів потрібно проводити відкриті першості змагання та розіграші кубків з міні – футболу, волейболу, настільного тенісу, шашок, шахмат, а також фестивалі фізичної культури і спорту, присвячені професійним святam та визначним датам;

– підвищення поінформованості сільського населення (сільські мешканці залишаються найменш поінформованими про основні новини громади та поточну діяльність місцевої влади, що призводить до обмеження їх розвиткових можливостей).

Для цього необхідно створити інформаційну електронну розсилку, розміщувати на стендах, в приміщеннях новини громади. Надалі це реалізація економічних проєктів щодо покращення благоустрою сільських громад, управління твердими побутовими відходами, підтримка збуту та переробки агропродукції тощо.

«Виконання першого етапу цього завдання матиме дієвий вплив на ефективність більшості ініціатив, спрямованих на підвищення доходів мешканців сільських територій, управління твердими побутовими відходами, розвиток спорту, культури, туризму та рекреаційної галузі. Загальний доступ до суспільних благ повинен бути забезпечений згідно правил, насамперед для тих сіл, які демонструватимуть більш високу участь мешканців (наприклад, вносять своє співфінансування, безоплатну працю на користь громади тощо)» [29].

Очікувані результати від реалізації децентралізації в Україні:

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

– здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг, запровадження стандартів якості надання публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

– створення придатних правових умов для максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

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

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

– визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

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

– «впровадження розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими

держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади» [2].

Децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя населення.

ВИСНОВКИ

по третьому розділу дипломної роботи

Підсумовуючи, «процес формування спроможних територіальних громад продовжується, але юридичне врегулювання деяких аспектів щодо зміни меж районів та міст обласного значення, зміни підпорядкування залишаються не вирішеними. Місцеві бюджети мають стати фінансово незалежними, самостійними, мати збалансований бюджет і чіткі розмежування функцій і повноважень між державними та місцевими органами місцевого самоврядування» [32].

Станом на 2020 рік в Україні сформовано 876 спроможних громад, бюджети міст та сіл зросли майже на 234 млрд. грн. Громадам у власність передано півтора млн. га земель сільськогосподарського призначення.

«Для проведення ефективної реформи необхідні такі напрямки підвищення ефективності місцевого самоуправління:

- спрямування змін на посилення самодостатності місцевих громад;
- передбачення не тільки бюджетної децентралізації, але і внесення змін в адміністративно – територіальний устрій;
- професійне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування;
- залучення інвестицій, донорів, міжнародних грантів, співпраця з міжнародними організаціями;
- залучення громадян до активної співпраці з органами місцевого самоврядування, зміна свідомості громадян;
- впровадження інформаційних технологій та розвитку інформатизації процесів надання адміністративних послуг для населення і бізнесу;
- реформування освіти та оптимізація мережі навчальних закладів, створення комунальних закладів охорони здоров'я «Центр первинної медико – санітарної допомоги», центрів безпеки громадян, формування госпітальних округів тощо» [34].

ВИСНОВКИ

Отже, децентралізаційна реформа передбачає чітко визначені шляхи щодо підвищення якості життя в громадах, вона має конретні рамки і концепцію. Досягненням реформи децентралізації буде позитивний результат, що проявляється в поліпшенні структури управління, зменшенні рівня політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізації громадян (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо).

Основними ж проблемами реформування місцевого самоврядування в Україні є:

- регіональні диспропорції та депресивність окремих територіальних громад і регіонів;
- недосконалість правового регулювання питань статусу територіальних громад та повноважень місцевих влад, неврегульованість функціонування місцевого самоврядування;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до суспільних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у злагодженій роботі з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення колективних цілей розвитку громади;
- мізерне фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад;
- доволі складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- низька якість життя громадян;
- пасивність членів суспільства, недовіра та нерозуміння, небажанням приймати зміни, побоюваннями щодо скорочення соціальної інфраструктури;
- «неефективне управління власністю територіальних громад та система

надання послуг населенню (погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок фінансової неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати свої і делеговані повноваження) ;

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

- значний рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання наявних ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги» [36].

Головною метою проведення реформи місцевого самоврядування має бути наступне:

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

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

«Але існують і ризики, пов'язані з низьким рівнем кваліфікації управлінського персоналу в об'єднаних громадах, що може дискредитувати реформу – це мінімізується різними формами підвищення кваліфікації, проведеннями навчань та семінарів, співробітництва громад, залученням додаткових коштів, розвитком проєктів за участю міжнародних організацій, ризик невиконання соціальних зобов'язань новоствореними органами самоврядування спростовується за допомогою активізації громади, розвитку демократії участі, соціальних угод, збільшення розриву між бідними і багатими – можна усунути за допомогою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, розробки проєктів, залучення додаткових державних і донорських ресурсів для розвитку потенціалу громади» [41].

Підсумувавши викладений матеріал в дипломній роботі визначаю, що об'єднання місцевих громад в укрупнені регіони дасть змогу:

- зберегти та відновити територіальну цілісність України;

– здійснити перерозподіл відповідальності та бюджетів між центром, регіонами та місцевими громадами відповідно до законодавства, принципів та практик країн Європейського Союзу;

– «розвивати економіку в межах функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно – ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, визначеними природно-кліматичними чинниками та традиціями, розвитку промисловості та сфери обслуговування;

– зменшити соціальну напругу;

– зберегти та примножити природне та культурне середовище, відтворювати, розвивати людський та природний потенціал України» [42].

Взявши до уваги наявний досвід світу та, зокрема, країн Європи стало очевидно, що наявні місцеві проблеми можуть позитивно вирішуватися тільки на місцевому рівні. «Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати» [37].

«Таким чином, основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є:

– розділення повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

– втілення ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

– втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– реалізація плану розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та життєзабезпечення» [38].

Отже, «необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування), розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, закріпити успіхи формування спроможних громад» [43].

Зараз в Україні вже створено 876 спроможних громад, місцеві бюджети зросли майже на 234 млрд. грн. У власність територіальних громад передано 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення. Станом на 2020 рік, «Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів Парламент ліквідував.» [2] Це справжній крок до повноцінної децентралізації.

Новий етап передбачає закріплення фінансової спроможності та самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи організаційного управління, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій.

Окремим важливим кроком на шляху до децентралізації є ухвалення законопроекту №2143-3 «Про місто Київ – столицю України», що має всі шанси стати гідним наступником чинного закону 1999 року. Основними змінами можна вважати відокремлення органів виконавчої влади м. Києва та Київської міської державної адміністрації, повернення районних рад, що обираються прямим голосуванням, впровадження механізму адміністративного нагляду за актами місцевої влади.

Після доопрацювання, конституційного аналізу, переконання, що текст законопроекту відповідає Конституції, останній можна виносити на розгляд в зал Верховної Ради України для голосування в цілому.

Обравши шлях децентралізації, створення об'єднаних територіальних громад, забезпечивши їх своїми власними фінансовими ресурсами, держава стимулює залучення великої кількості населення в управління своїм життям, соціально-економічним розвитком своїх міст, сіл, районів і, зрештою, країни загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Прес-центр ініціативи "Децентралізація": [Електронний ресурс]. – Режим доступу: decentralization@minregion.gov.ua.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
5. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М.Баймуратов // Віче.– 2015.– № 12.– С. 14-17.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 року № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09 лютого 2017 року № 1851–УІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.

10. Література Бюджетний Кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-УІ зі змінами та доповненнями. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько–український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

12. 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. Одинцової]. –Х.: Харків УАДУ, 2002. – 492 с.

13. Децентралізація по–словацькому: інтерв’ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.УА». – 2005. –Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/issue>

14. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – Р. 3–11.

15. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press.

16. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.

17. Жовнірчик Я.Ф., Бугай С.М. Напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. // Щомісячний науково-практичний журнал “Управління сучасним містом”. –4/1-12 (29-32).- № 1. – 2008. С. 162 -170.

18. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Граш. – 2015.– № 12(1).– С. 57-63. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani>.

19. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорійко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорійка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

20. 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.

21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

22. Законом України «Про державний бюджет України на 2018 рік» від 06.12.2018 № 2648-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

23. Жовнірчик Я.Ф., Квасюк В.В. Електронне врядування та електронна демократія стосовно децентралізації в Україні: стратегії реалізації та розвитку // Науково-практичний журнал “Інвестиції: практика та досвід”. – 2020. – № 1 . – С. 105 - 113.

24. Кресіна І. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу?/ І. Кресіна, О. Стойко //Публічне право.– 2015. – №2. – С. 12–17.

25. Хуснутдінов О. Місцеве самоврядування: історія та сучасність / О. Хуснутдінов//Зовнішні справи – 2010. – № 3-4. – С. 12–15.– № 5-6.– С. 32-36.

26. Масляк П.О., Шищенко П.Г. Географія України (Пробний підруч. для 8-9 кл. серед, шк.) // Зодіак. – ЕКО. –К., 1996. – С.267.

27. Історико-географічне районування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://etnoua.info/rajonuvannja/>.

28. Етнографічне районування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://etnoua.info/rajonuvannja/>.

29. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні» / Нова Україна. Інститут стратегічних досліджень. – 2015. – с.44.

30. Офіційна сторінка Верховної Ради України, проєкт Закону про місто Київ - столицю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939

31. Висновок Ради Європи CEGG/LEX(2020)4 до проєкту Закону України «Про місто Київ – столицю України» № 2143-3 [Електронний ресурс]. - режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/CEGGLEX20204.pdf>.

32. Македонська Н.В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні/Л.М. Клівіденко, Н.В. Македоцька//Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>.

33. Література Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.

34. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ Легальний статус», 2016. - 80 с.

35. Політика розміщення коштів місцевих бюджетів на рахунках банків: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ngoipr.org.ua/news/2polityka-rozmishheniya-koshtiv-mistsevyh-byudzhetiv-na-rahunkah-bankiv/>

36. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]: Проєкт Закону (щодо децентралізації влади).– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

37. Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії // Архіви України. – 2014. – №4–5(292-203). – С.73-83.

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

38. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листопада 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664-VII від 02 вересня 2014р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994>.

39. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Текст]/М.Баймуратов//Віче.– 2015.– № 12.– С.14–17.

40. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР (редакція на 01 січня 2017 р. підстава 1774– 19)/ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>.

41. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади (В. І. Мельниченко) // Український соціум. – 2004. – № 2 (4). – С. 109–116.

42. Конституція України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>.

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