


КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ


КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему
«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ФАКТОРИ, ОЗНАКИ, ПІДХОДИ ТА ВИДИ»

До захисту
Гребонько Є.П.


Студентка 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
Щорлик Наталя Олександрівна


Науковий керівник
Доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування, асистент кафедри державного управління Гребонько Євген Петрович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студентка 
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри державного управління від «08» листопада 2023р., протокол №13.

Завідувач кафедри, кандидат технічних наук Рубан Юрій Григорович


(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Шролик Н. Децентралізація органів державного управління: фактори, ознаки, підходи та види – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ 2023.

Зміст анотації. Кваліфікаційна магістерська робота викладена на 73 сторінках, вона містить 3 розділи, 88 джерел в переліку посилань.

Об'єктом роботи є процеси децентралізації в органах державного управління.

Предмет роботи – фактори, ознаки, підходи та види децентралізації органів державного управління.

Метою є з'ясування теоретичних та історичних аспектів децентралізації органів публічного управління та формування пропозицій щодо удосконалення інституту децентралізації в сучасних умовах.

У першому розділі розглянуто поняття та ознаки децентралізації, а також сформульовано історичну періодизацію процесів децентралізації органів державного управління.

В другому розділі охарактеризовано фактори та чинники децентралізації органів державного управління, в тому числі, визначено основні завдання, що мають бути досягнуті в процесі децентралізації, а також описано фінансові інструменти такого процесу.

У третьому розділі визначено досвід зарубіжних країн щодо впровадження інституту децентралізації органів державного управління та запропоновано шляхи удосконалення інституту децентралізації в Україні

Ключові слова: органи публічного управління, децентралізація, територіальна громада, місцеве самоврядування, влада, субсидіарність, повноваження.

ANNOTATION

Shrolyk N. *Decentralization of state administration bodies: factors, signs, approaches and types* - Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualification Master's thesis for the degree of higher education of the second (master's) level of the field of knowledge 28 "Public Administration and administration", specialty 281 "Public Administration and administration". - Educational and Scientific Institute of Public Administration and public service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv 2023.

Abstract content. The qualifying master's work is laid out on 73 pages, it contains 3 sections, 88 sources in the list of references.

The object of the work is the processes of decentralization in state administration bodies.

The subject of the work is the factors, signs, approaches and types of decentralization of state administration bodies.

The goal is to clarify the theoretical and historical aspects of the decentralization of public administration bodies and to formulate proposals for improving the institution of decentralization in modern conditions.

In the first chapter, the concepts and signs of decentralization are considered, as well as the historical periodization of the processes of decentralization of state administration bodies is formulated.

In the second chapter, the factors and factors of decentralization of state administration bodies are characterized, including, the main tasks to be achieved in the process of decentralization are defined, as well as the financial factors of such a process are described.

In the third section, the experience of foreign countries regarding the implementation of the institution of decentralization of state administration bodies is determined and ways of improving the institution of decentralization in Ukraine are proposed

Key words: public administration bodies, decentralization, territorial community, local self-government, power, subsidiarity, powers.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	9
1.1. Історичні аспекти становлення інституту децентралізації органів державного управління	9
1.2. Нормативно-правове забезпечення децентралізації органів державного управління	Помилка! Закладку не визначено.
1.3. Поняття, ознаки та види децентралізації органів державного управління	22
РОЗДІЛ II. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	28
2.1. Фактори та чинники децентралізації органів державного управління	28
2.2. Цілі та завдання децентралізації органів державного управління ...	33
2.3. Фінансові аспекти здійснення децентралізації органів державного управління	37
РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	44
3.1. Зарубіжний досвід здійснення реформи децентралізації та можливості для його застосування в Україні	44
3.2. Пропозиції щодо вдосконалення інституту децентралізації в Україні	50
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	58

ВСТУП

Актуальність теми. Поступовий розвиток суспільних відносин, підвищення ролі та значення інституту громадянського суспільства спричиняють необхідність для перегляду сучасного державотворення та подальшого удосконалення в Україні процесів децентралізації органів державного управління. Децентралізаційні процеси ґрунтуються на основі аналізу національних особливостей розвитку правової системи, а також зарубіжного досвіду. Децентралізація, як багатоаспектне явище, є одним з найбільш ефективних способів, котрі спрямовані на безпосереднє оновлення системи державного управління, що впливає на загальний рівень її ефективності та формується базис для поступового утвердження демократичних процесів та явищ в суспільстві та державі. Підвалини для децентралізації, в межах території України, можливо вбачати ще з моменту проголошення її незалежності в 1991 році, а її подальше впровадження відбувається й досі, навіть в складні для України часи, в період дії правового режиму воєнного стану.

Європейська орієнтованість України, що має конституційне утвердження, вимагає запуску процесів узгодженості національної законодавчої системи публічного управління із аналогічною системою в Європейському Союзі. Цінності, що проголошені в Європейському Союзі дають змогу оцінити, що децентралізаційні процеси та децентралізація влади в цілому - є одним з найбільш ефективних та застосовуваних інструментів управління державою, що потребує створення необхідних організаційно-правових передумов для демократичних владних відносин.

Отримавши у 2022 році статус держави кандидата в члени Європейського Союзу, Україна поставила перед собою завдання повністю привести своє законодавство у відповідність до законодавства Європейського Союзу. А тому дотримання критеріїв у сфері децентралізації є особливо важливими та необхідними в наш час.

Децентралізаційні процеси в Україні досліджували такі українські та зарубіжні вчені: Кизим М.О., Ухач В., Сирко У. Хрущ С. В., Гройсман В.Б., Горобець Н. О., Семигуліна І.Б., Троян О.А., Страшок Є.В., Грицяк І.А., Козак В. І., Васильєва О.І., Кулішенко Т. Ю., Бриль К., Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н., Негода В.А., Співак С., Лелеченко А.П., Королюк Т., Ткачук А.Ф. Мазуренок О., Весперіс С. З., Решетняк Я. В., Жук В., Цабека А., Глизнер С. В., Баштанник А. Г., Василенко Л., Бодров В.Г., Ruśkowski E., Ярошенко І.В., Куйбіда В.С., Перощук З.І., Цимбалюк І. О., Остапчук В. О., Камінська Н. В., Kartashov E. G., Пігуль Н. Г., Гаряча Ю., Гижко А. П., Дзюба І.В., Кохалик Х. та інші.

Метою роботи є з'ясування теоретичних та історичних аспектів децентралізації органів публічного управління та формування пропозицій щодо удосконалення інституту децентралізації в сучасних умовах.

Для досягнення поставленої мети необхідним є досягнення таких завдань:

- визначити історичні аспекти становлення інституту децентралізації органів державного управління;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення децентралізації органів державного управління;
- сформулювати поняття, ознаки та види децентралізації органів державного управління;
- виявити фактори та чинники децентралізації органів державного управління;
- описати цілі та завдання децентралізації органів державного управління;
- охарактеризувати фінансові аспекти здійснення децентралізації органів державного управління;
- проаналізувати зарубіжний досвід здійснення реформи децентралізації та можливості для його застосування в Україні;

- обґрунтувати пропозиції стосовно вдосконалення інституту децентралізації в Україні.

Об'єкт кваліфікаційної магістерської роботи - процеси децентралізації в органах державного управління.

Предмет кваліфікаційної магістерської роботи - фактори, ознаки, підходи та види децентралізації органів державного управління.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети було застосовано низку спеціальних та загальнонаукових методів дослідження.

Серед яких можливо виділити метод аналізу та синтезу, порівняльно-правовий метод, компаративний метод, порівняльно-історичний, догматичний та системно-структурний.

Наукова новизна одержаних результатів:

вперше:

- запропоновано комплексне визначення поняття нормативно-правового забезпечення децентралізації органів державного управління.

удосконалено:

- поняття децентралізації органів державного управління та його ознаки;

- класифікацію різновидів децентралізації органів державного управління;

- історичну періодизацію процесу децентралізації органів державного управління;

дістало подальшого розвитку:

- аналіз зарубіжного досвіду реформи децентралізації органів державного управління;
- визначення цілей та завдань децентралізації органів державного управління
- з'ясування факторів та чинників, які обумовлюють необхідність здійснення децентралізації.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що обґрунтовані пропозиції та висновки можуть бути застосовані у - у – *публічному управлінні та правозастовчій сферах* – як теоретичний матеріал для розробки проєктів нормативно-правових актів; – у *навчальному процесі* - як теоретичний матеріал для підготовки до лекційних та семінарських занять з дисциплін “Публічного управління та адміністрування”

Структура та об’єм роботи. Враховуючи поставлену мету та завдання кваліфікаційної роботи сформовано вступ, три розділи, два з яких поділені на три підрозділи і один на два, відповідно, аргументованих висновків, додатку та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 72 ст., кількість використаних джерел - 88 од.

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Історичні аспекти становлення інституту децентралізації органів державного управління

Будь-яке дослідження майже завжди зумовлюється необхідністю здійснення першочергового аналізу свого становлення за рахунок перших історичних загадок про явище. Це у свою чергу дозволяє з'ясувати сутність такого поняття, а також охарактеризувати його застосування в різні часові проміжки. Не є виключенням й інститут децентралізації органів державного управління. Адже тісний взаємозв'язок між історією виникнення децентралізаційних процесів та формами в яких вона мала вираження, можливо відобразити в основному за рахунок особливостей історико-соціальних, історико-правових чи інших умов становлення та розвитку місцевої влади, що детермінує обрання визначених способів реалізації реформи децентралізації. А це означає, що у наявних умовах, форма децентралізації державної влади шляхом передачі певної частини владних повноважень від центральних до місцевих органів влади прямо чи опосередковано залежить від правової культури, історико-правових традицій певної держави тощо.

Маємо зазначити, що перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігались на Європейському просторі ще в XI – XII ст. Зокрема, Річард I, який потребував коштів на фінансування хрестових походів, спробував використати швидкий та досить ефективний засіб для поповнення державної скарбниці, а саме продавав містам хартії, котрі йому гарантували певні привілеї. Класичним прикладом є отримання містами за згодою Корони прав на самоуправління, судочинство, зведення укріплень, формування збройних загонів з метою підтримання належного правопорядку. Також варто відмітити, що змінився і їхній податковий статус. Втім вже після отримання в

подарунок таких хартиї, окремі адміністративно-територіальні одиниці в правовому та економічному розуміннях отримали таку силу, в рамках якої король вже не мав можливості для стягнення різного роду податків [1].

Більшого вираження процеси децентралізації отримали в Європі приблизно в кінці XVIII на початку XIX століть, і пов'язується це із закріпленням у французькому законодавстві розуміння децентралізаційної реформи. Хоча сама теорія сформувалася незадовго до Великої французької революції 1789 р. Цей процес був своєрідною реакцією на запроваджені Наполеоном реформи, в межах яких було встановлено міцний апарат з ознаками демократії, що не брали до уваги принципи місцевого самоврядування. При чому, основним ідеологічним постулатом такої теорії стало положення щодо необхідності принципового та ідеологічного розподілу справ, що мали би бути результатом утвердження інституту місцевого самоврядування та на справи загальнодержавного значення, котрі можуть делегуватися громадам. Надання відповідних повноважень окремому органу влади здійснювалося на основі врахування обсягу та характеру необхідних завдань, а також враховуючи вимоги економії та ефективності [2, с. 135].

Саме завдяки розвитку демократичних наративів та демократії в цілому децентралізації державного сектору стали викликати все більший інтерес у світі. Так, у кінці 1980-х років переважна більшість держав почали використовувати механізми децентралізації у своїй діяльності. Варто відмітити, що єдиної та стандартної для всіх моделі децентралізації не існувало, до того ж процедури та процеси, якими характеризується децентралізація є надзвичайно різними для всіх країн [3, с. 387–411].

В межах території України, перші згадки про децентралізацію датуються згадкою Конституції Української Народної Республіки (29.04.1918 р.), в якій було зазначено, що “не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації” [4]. Тут можливо підтвердити тезу

того, що Україна, незалежно від того, під протекторатом кого вона знаходилася, завжди була країною, в якій має панувати демократія.

Втім, на нашу думку децентралізацію органів державного управління все ж таки, варто розглядати після офіційного проголошення незалежності України у 1991 році.

На думку Ременяк О.В. періодизацію децентралізації органів публічної влади необхідно розглядати в межах чотирьох взаємопов'язаних та слідуєчих один за одним періодах. Так, перший період вона називає період теоретико-правової розробки рекомендацій та висновків щодо впровадження засад децентралізації публічної влади і охоплює цей період часові проміжки від 1991 року до 1996 року. Другий період вона іменує періодом становлення та розвитку фундаментальних конституційно-правових засад демократії та верховенства права, адміністративно-територіального устрою, органів державної влади та місцевого самоврядування. Охоплює цей період часові проміжки 1996 по 2009 роки. У третьому періоді науковиця характеризує децентралізацію, саме після ратифікації Верховною Радою України “Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування” з позицій додаткових міжнародних стандартів з місцевого самоврядування у сфері децентралізаційних процесів. В тому числі тих, що стосуються функціонування та організації діяльності місцевих органів влади, що мають бути обов'язковими для реалізації. Цей період тривав від 2009 до 2014 року. І четвертим періодом є період активного впровадження пакету реформ децентралізації органів державного управління. Дослідниця вважає, що такий період розпочався у 2014 році і триває й досі [5, с.172].

В цілому, погоджуючись з вищенаведеною періодизацією, можемо сформулювати власну періодизацію шляхом її доопрацювання.

Щодо першого періоду, то він також на нашу думку має обмежуватися часом проголошення незалежності України та тривати до прийняття першої в історії незалежності України - Конституції у 1996 році. Цей період можна назвати періодом “повалення комуністичного ладу та утвердження

демократії”. Після здобуття Україною незалежності в межах своїх кордонів, постало важливе питання щодо подальшої розбудови демократичної держави. В цей період було прийнято важливий нормативно-правовий документ, у сфері діяльності місцевої влади - Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” [6], який, в тому числі, містив важливі норми щодо наділення необхідними та самоврядними повноваженнями новостворені органи на місцях. Зокрема, у ст. 1 цього Закону містилося визначення місцевого самоврядування яким була “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази” [6]. Хоча, як справедливо зазначає Коліушко І., що в Конституціях зарубіжних країн, що важливою є саме децентралізація, а в Україні, важливість децентралізації обумовлюється її поєднанням із централізацією [7]. Можемо беззаперечно погодитися з такою позицією, адже закріплення законодавцем не тільки засади децентралізації, а й централізації як залишку радянських часів у процесі здійснення державної влади є підставою для гальмування демократичного розвитку держави і суспільства.

Другий період розпочався з прийняттям Конституції України, якою у ст. 5 було визначено, що “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [8].

В чинній Конституції України було визначено систему організації влади в межах місцевого рівня, що було викладено в Законі України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”. Нормативно-правову основу децентралізаційних процесів становлять також Закон України “Про місцеве самоврядування” [9] та Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [10].

Шляхом прийняття Закону України “Про органи самоорганізації населення”, було регламентовано ключові характеристики правового статусу,

понять, принципів та завдань щодо діяльності таких органів. Зокрема, у ч. 1 ст. 3 цього Закону визначено, що: “орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення” [11].

Особливого значення варто надати ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування (далі - Європейська хартія). Саме в Європейській хартії, було сформульовано засадничі основи щодо врегулювання напряму децентралізації публічного управління за допомогою надання місцевому самоврядуванню права та спроможності вирішувати самостійно без втручання публічної влади важливих питань, що стосуються інтересів місцевого населення [12].

Саме реалізуючи реформу децентралізації, формується підґрунтя щодо втілення в життя конституційних прав громадян України таких як: “участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраним до органів державної влади й органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38 Конституції України); прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади місцевого самоврядування (п. 1, 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України); одержання дозволу від сільських, селищних, міських рад на створення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділення їх частиною власної компетенції, майна” [5, с. 129].

Таким чином, в цей період було прийнято низку нормативно-правових актів завдяки яким було сформовано ключові засади організації та діяльності органів державного управління, включаючи їх гласність, законність, добровільність, виборність, підзвітність, територіальність, фінансову та організаційну самостійність підконтрольність та відповідальність перед своєю громадою. Тому, цей період ми можемо назвати періодом конституційного утвердження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Третій період ознаменувався ратифікацією Україною Додаткового протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування. У цьому протоколі було визначено право участі у справах місцевого органу влади. Цим протоколом було визначено право вживати долесних заходів задля впливу та визначення здійснення обов'язків та повноважень органів місцевої влади (відповідно до ч.2 ст.1 цього Протоколу) [13]. Втім, незважаючи на такий суттєвий крок, централізаційні процеси в Україні все ж таки залишалися вирішальними. Також це в цей період не було прийнято необхідних нормативних актів, які б повноцінно дозволяли запускати процеси децентралізації в Україні. А ратифікація зазначеного вище Протоколу залишилася лише декларативною, яка не впроваджувалась в життя до 2014 року. Цей період з 2009 по 2014 рік можемо визначити, як період простою та посилення централізації.

Події Революції Гідності, тимчасова анексія Кримського півострову, проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей, неминуче змусили тодішню владу України рухатися в напрямку європейської інтеграції, яка, в тому числі, передбачала й децентралізацію органів державного управління.

Так, вже першого квітня 2014 року була прийнята важлива Концепція, що затвердження, яка затверджена Розпорядження Кабінету Міністрів (далі - КМУ) “Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [14]. Саме прийняття цієї Концепції стало тим переломним моментом та поштовхом для подальшого напрацювання в Україні пакету реформ спрямованих на децентралізацію органів державного управління.

Утвердження принципу децентралізації у діяльності органів публічного управління є ключовим чинником у сформованих пропозиціях до нашого основного законодавчого акту - Конституції України, котрі враховують положення Європейської Хартії та мають вираження у висновках Конституційної асамблеї та комісії Верховної ради, в тому числі фахівців у

сфері реформування місцевого самоврядування та конституційного права [15].

Маємо зауважити, що саме в четвертому періоді було прийнято найбільшу кількість нормативних актів, що стосуються децентралізації публічної влади на яких ми більш детально зупинимося в межах наступного підрозділу. Цей період можливо визначити періодом активного впровадження пакету реформ децентралізації і тривав цей період до 2022 року, переломного року для всієї України. На нашу думку, період після 2022 року і який триває й досі (п'ятий період) є періодом входження України в Європейську спільноту та імплементації європейського законодавства у сфері децентралізації у площину української законодавчої бази. Саме тут Україна отримала статус кандидата в держави-члени Європейського Союзу [16].

Таким чином, можемо підсумувати що процес децентралізації органів державного управління розпочався з моменту проголошення незалежності України та триває до цього часу. При цьому історичні аспекти вказують, що ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися, ще задовго до 1991 року. Історичний ланцюг децентралізації можливо поділити на п'ять взаємопов'язаних та слідуєчих один за одним періодів: перший період (1991 - 1996 р) - повалення комуністичного ладу та утвердження демократії; другий період (1996 - 2009 р) - конституційне утвердження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; третій період (2009 - 2014 р) - простій та посилення централізації; четвертий період (2014 - 2022 р) - активне впровадження пакету реформ децентралізації; п'ятий період (2022 р. і триває досі) - входження України в Європейську спільноту та імплементації європейського законодавства у сфері децентралізації у площину української законодавчої бази.

1.2. Нормативно-правове забезпечення децентралізації органів державного управління

Нормативно-правове забезпечення є важливою складовою здійснення ефективного процесу децентралізації органів державного управління.

Нами в минулому підрозділі вже було зазначено, що у 2014 році схвалено “Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” (далі - Концепція). Саме відповідно до цієї Концепції було регламентовано необхідність внести зміни до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України стосовно підвищення фінансових та матеріальних аспектів існування місцевого самоврядування, в тому числі й до Земельного кодексу України в частині розширення самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування [14].

Реалізація Концепції повинна була відбуватися в межах двох слідуючих один за одним етапів. Зокрема, першим етапом став етап підготовки та тривав в межах 2013-2015 років та другий етап - етап впровадження реформи децентралізації, що тривав з 2015 по 2020 роки. Реалізуючи таку Концепцію можливо досягти таких аспектів: “1) правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; 2) створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях; 3) утворенню об’єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; 4) створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об’єднаних тощо” [14].

Після прийняття цієї Концепції та протягом 2014-2015 років було також видано низку нормативно-правових, підзаконних нормативно-правових актів, котрі запустили повноцінний механізм децентралізації.

Так, спочатку було прийнято важливий нормативно-правовий акт - “Про співробітництво територіальних громад” [17]. Відповідно до його положень - сформульовано організаційно-правові засади такого співробітництва, форми в яких воно може існувати, принципи для стимулювання тощо. Ще наприкінці лютого 2015 р. до цього Закону було напрацьовано науково-практичний коментар за підтримки тодішнього Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [18].

Процес добровільного укрупнення (або об’єднання) територіальних громад було законодавчо регламентовано на рівні Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Базовим принципом є - сама добровільність. Тобто, населення громади має самостійно вирішувати чи мають вони бажання приєднатись до іншої громади чи навпаки формувати самостійно таку спроможну громаду, об’єднуючи навколо себе більш матеріально незабезпечені [19].

Також Указом Президента України була схвалена “Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, якою визначено вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Основною метою цієї Стратегії стало - створення “прозорої системи державного управління, професійного інституту державної служби”. Результат проведення реформи має відобразитися у: формуванні “ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування)” [20].

Кабінетом Міністрів України було затверджено свою Стратегію - Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки

[21]. У ній зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування [21].

Крім того, було прийнято новий законодавчий акт - Закон України “Про місцеві вибори”, яким, в тому числі, регламентовано процедуру виборчої системи до новостворених територіальних громад [22].

На другому етапі реалізації Концепції було прийнято Закон України “Про засади державної регіональної політики” [23], що створює законодавчі основи для реалізації нової державної регіональної політики, які повинні охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Наступні законодавчі акти стосувалися розширення повноважень органів місцевого самоврядування та наділення їх додатковими бюджетними фінансами.

Так Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” врегулював питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів, а також перехід об’єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [24]. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” запровадив акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об’єктів житлової та нежитлової нерухомості [25].

Також в межах Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу” в частині використання бюджетних коштів, було врегульовано процеси формування та використання місцевих бюджетів об’єднаних територіальних громад (далі - ОТГ) [26].

Такі зміни, що були запропоновані Верховною Радою України та вищим органом виконавчої влади як перший крок щодо бюджетної децентралізації. У свою чергу, прийнявши такі зміни, стало необхідним змінювати адміністративно-територіальний устрій, а також внесення змін до системи розподілу повноважень між різноманітними гілками влади. І вже протягом 2014 року, саме реформа децентралізації визначається Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України як пріоритет перший, що потребує змін.

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законодавчих актів, котрі було спрямовані на унормування розподілу повноважень шляхом передачі значної частини повноважень від органів виконавчої влади до місцевих органів, з метою підвищення їхньої фінансової спроможності.

Законів України щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

Так, Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” розширив кількісний склад повноважень органів місцевого самоврядування в частині розширення переліку адміністративних послуг, які можливо отримувати, звернувшись до відповідної громади [27].

Подальшими кроками щодо удосконалення децентралізаційних процесів місцевого самоврядування стало ухвалення низки законодавчих актів щодо питань передачі повноважень на місця. Серед яких можливо виділити:

– Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства”[28];

– Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” [29];

– Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” [30];

Можливо підсумувати, що в результаті ухвалених змін, органи місцевого самоврядування набули низку нових повноважень, а саме: можливості здійснювати місцевий архітектурно-будівельний контроль, здійснювати організаційно-правові заходи щодо реєстрації та зняття місця реєстрації фізичних осіб, мати доступ до формування витягів відомостей з Державного земельного кадастру України; оформлення документів дозвільного характеру; проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо [31, с. 44].

Події лютого 2022 року стали наріжним каменем для подальшого розвитку новостворених територіальних громад. Адже зусилля всіх українців були спрямовані на подолання зовнішнього ворога. Втім, незважаючи на всі складнощі з якими Україна стикається й досі, процеси децентралізації органів державної влади продовжуються. Протягом 2022 - та вересня 2023 року також було прийнято низку нормативно-правових актів, котрі були спрямовані на децентралізаційні процеси в тому числі.

Зокрема, відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”, було визначено важливість підтримки належного та безперервного здійснення своєї діяльності місцевими органами влади в умовах військової агресії сусідньої держави. Також, цим Законом надано правомочності голові міської, сільської

чи територіальної громади щодо оперативного прийняття рішень, котрі стосуються безперервності підтримки життєдіяльності своїх громад. В тому числі, законодавчий акт стосується деяких аспектів діяльності військових цивільних адміністрацій [32].

Необхідно згадати і про Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про співробітництво територіальних громад” щодо впорядкування окремих питань”. Зокрема цим Законом було значно спрощено процедуру приєднання будь-якої територіальної громади до більш фінансово спроможної громади лише уклавши додатковий договір - так звана спрощена процедура. Окремо врегульованим питанням було також запровадження змішаного договору щодо співробітництва, що означає поєднання різноманітних форм такого співробітництва. В тому числі, регламентуються питання проведення засідань комісії, що стосуються проекту змішаного договору у режимі онлайн-засідання і [33].

Можемо погодитися з позицією Хрущ С.В. який зазначає, що: “подальше забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”, який покликаний врегулювати об’єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між місцевими державними адміністраціями та органам місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має зберегти свої права з одночасним здійсненням частини функцій виконавчої влади. Межі взаємодії між цими органами та способи вирішення між ними конфліктів має встановлювати законодавство” [34, с.179].

Таким чином, нормативно-правове забезпечення децентралізації органів державного управління - це системи низки нормативно-правових, підзаконних нормативно-правових та локальних актів, щодо врегулювання особливостей здійснення децентралізаційних процесів в Україні, включаючи

поступове укрупнення територіальних громад, передачі частини повноважень від вищих державних органів до органів на місцях, підвищення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, що досягається завдяки збереженню їх власних коштів у місцевих бюджетах, а також враховуючи державні дотації та фінансування від донорів, як національних так і зарубіжних.

1.3. Поняття, ознаки та види децентралізації органів державного управління

У ст. 132 Основного Закону України зазначається, що засадами на яких ґрунтується територіальний устрій України виступають єдність та цілісність, взаємозв'язок децентралізації та централізації, врахування географічних, історичних, економічних та соціальних особливостей розвитку тієї чи іншої території [8].

Гірке О., видатний німецький дослідник одним із перших вказав на можливість існування концепції у якій місцева громада повинна визнаватися незалежною від публічної влади одиницею та мати низку відповідних повноважень [35].

Поняття децентралізації складається з двох частин – “de” – тобто заперечення та “centrum”, яким є основний центр. Тлумачний словник розглядає дане поняття крізь призму системи управління, в якій певна сукупність владних функцій та повноважень від державної влади переходить до місцевих рівнів [36, с. 260].

Пізніше французьким політиком Ж-Г. Туре поняттям децентралізації було охарактеризовано відповідно до системи місцевого самоврядування, в якій низка справ переходять з рук центральних до рук місцевих [37, с. 277].

Одно типовим у сучасному розумінні децентралізації, відповідно до європейського праворозуміння є те, що часто це поняття ототожнюється з

місцевим самоврядування. Зокрема, вона розглядається як своєрідний процес передачі владних правомочностей на найнижчий рівень у вертикальних зв'язках; сфера передачі від національних (центральных) органів публічної влади передбачених функцій з належними механізмами (політичними, економічними, та адміністративними) для їхньої реалізації місцевими громадами, котрі виступають самостійними структурними одиницями та мають свою суверенність в адміністративних межах та сферах функціональної діяльності [38, с. 5].

Зазвичай, децентралізацію характеризують у вузькому та широкому розуміннях. Так, у межах широкого розуміння - децентралізація державної влади - це поділ публічної влади на самоврядну та державну і у вузькому - децентралізація державної влади - це збільшення кількості повноважень в місцевих громадах. Також є традиційне розуміння, про яке вже згадувалося у межах цього дослідження - процес делегування. [39, с.152]. Останнє, традиційне розуміння децентралізації, превалює у вітчизняному державному управлінні.

Грицяк І., характеризує децентралізацію через діяльність самостійного місцевого самоврядування, що отримує низку визначених повноважень від держави та її органів, в тому числі, це закономірний процес збільшення обсягу прав та повноважень нижчих місцевих органів та організацій на противагу зменшення такого обсягу за відповідними центрами [40, с. 55]. Варто додати, що у цьому визначенні науковця можуть одночасно поєднуватися деконцентрація (чим визначають своєрідний розподіл повноважень органів державної виконавчої влади на місцях) та власне саме децентралізації влади.

Як зазначають у науковій літературі, децентралізація влади під час становлення громадянського суспільства активізує політичну участь громадян (місцева та регіональна влада надають громадянам більше можливостей приймати участь у вирішенні саме питань політичного життя, а це дає змогу підвищувати рівень виховання та інформованості громадян);

збільшує рівень та ступінь підзвітності владних структур (адже зазвичай, політичні та адміністративні інститути регіональної влади є ближчими до громадян, саме тому вони й можуть брати більшу участь у заповненні потреб громадян, тим самим підвищувати легітимність демократичних засад держави та суспільства та дає змогу переконатись у тому, що влада не лише діє узагально на національних інтересах, але і в інтересах конкретної регіональної спільноти; підвищує ступінь легітимності публічної влади, що досягається завдяки фізичній дистанції між громадянами та центральною владою та відображається в оцінках їхніх рішень, адже самі рішення котрі прийняті на середньому та низовому рівнях, інколи здаються більш легітимними) [41].

До ознак децентралізації органів державного управління можливо віднести: 1) наявність чіткого розподілу між функціями та завданнями публічного характеру, котрі виконуються визначеними суб'єктами; 2) відсутність ієрархічних відносин з органами державної влади; 3) регламентація на законодавчому рівні переліку повноважень та функцій таких громад; 4) здійснення наглядової діяльності за органами місевих громад на рівні спеціально-уповноважених суб'єктів влади; 5) пристність самостійності та незалежності у реалізації своїх повноважень. [42, с. 14].

На думку В.Козака слід говорити про особливості децентралізації органів державної влади, які можуть виражатися в таких її ознаках: наявність системи стримувань та противаг в межах інститутів публічної влади; наявність механізмів, що гарантують участь громадян в публічних справах; максимальна взаємодія органів публічної влади з населенням та об'єктами управління; вираженість самостійності при прийнятті рішень та вчиненні відповідних дій; належний рівень забезпечення ресурсами таких суб'єктів і по можливості саме власними, виборність владних суб'єктів, а також забезпечення доступу громадян засобами контролю влади; реалізація демократичних практик, вмінь та навичок; самоорганізація та відповідна інституціональна спроможність суб'єкта управління тощо. [43, с. 7].

Необхідно зауважити, що наукові дослідження розрізняють певні типи або види децентралізації. Зокрема, такі:

- ринкова - передбачає забезпеченість передачі окремих функцій публічних інститутів до приватного сектору;
- адміністративна - передбачає підзвітність місцевих органів органам державної влади;
- бюджетна - передбачає передачу відповідних фінансових ресурсів від державних до місцевих органів, для реалізації ними відповідних, власних повноважень;
- політична - передбачає наділення місцевих органів таким обсягом повноважень, що буде достатнім для їхнього незалежності від публічних органів влади [44, с. 19].

Децентралізація виступаючи, як засіб для збільшення ефективності функціональної спрямованості публічної влади є багатогранною правовою конструкцією. У зв'язку з чим, децентралізацію ще класифікують відповідно до предмету, яка в літературі розглядається в контексті публічної, державної, виконавчої влади, публічного управління. Її пов'язують зі створенням ефективної моделі управління на усіх рівнях вона становить складне міжгалузеве комплексне явище, частинами якого визначають політичну, адміністративну інші складові частини. Сама ж проблема такого поняття вже довгий час розглядається та досліджується зарубіжними та українськими дослідниками [45, с. 129].

Крім різновидів децентралізації, іноді її розглядають ще з позицій типів або типології, що власне дублюють її види. Мова йде про бюджетну, політичну, ринкову та адміністративну децентралізації. При тому, що всі вони є взаємопов'язаними між собою та можуть взаємозамінювати та взаємодоповнювати один одного [46, с. 121].

Крім того проаналізувавши значну кількість наукових праць виділяють територіальну децентралізацію, функціональну децентралізацію, вертикальну

децентралізацію, горизонтальну децентралізацію та предметну децентралізацію (Додаток А).

Зокрема, відомий польський вчений у своїй праці, аналізуючи територіальну децентралізацію виділяє три її основних складових елементи:

- децентралізація адміністративна - передбачає покладення низки завдань на органами місцевого самоврядування, в тому числі необхідні функції та повноваження з метою задоволення публічного інтересу на їхній території діяльності;
- децентралізація суспільно-політична, яка полягає у тому, що органи місцевого самоврядування маючи своєрідний публічно-правовий статус та представницький, виборний характер свого формування;
- децентралізація фінансово-економічна зумовлюється наявністю самостійних матеріальних та фінансових ресурсів, що дозволяє місцевим органам самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися такими ресурсами [47].

Таким чином, можливо підсумувати, що децентралізація органів державного управління - це узгоджений процес передачі владних та фінансових повноважень, прав та обов'язків від центральних органів виконавчої влади до органів на місцях (органів місцевого самоврядування), а також зміна адміністративно-територіального устрою, що обумовлюється відповідними змінами до нормативно-правових актів та має на меті поступове забезпечення розвитку громад за рахунок збільшення їхніх бюджетів, прав та обов'язків з урахуванням інтересів їхнього населення для побудови ефективного та спроможного місцевого самоврядування здатного забезпечувати потреби населення відповідної територіальної громади.

Ознаками децентралізації органів державного управління є: 1) наявність спеціальної мети - поступове забезпечення розвитку громад за рахунок збільшення їхніх бюджетів, прав та обов'язків з урахуванням інтересів їхнього населення для побудови ефективного та спроможного місцевого самоврядування; 2) особливий спосіб здійснення - узгоджений

процес передачі низки повноважень від центральних до місцевих органів влади; 3) правове оформлення - закріплення процесів передачі у відповідних нормативно-правових актах.

Децентралізація органів державного управління поділяється на: горизонтальну та вертикальну децентралізацію, територіальну та функціональну децентралізацію, а також предметну.

РОЗДІЛ II. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Фактори та чинники децентралізації органів державного управління

На думку фахівців успішність ініціатив щодо розвитку місцевого самоврядування залежить від ряду суб'єктивних та об'єктивних факторів, серед яких можливо виділити:

- співпраця та поєднання інтересів великого кола суб'єктів;
- врахування інноваційних процесів глобалізації, в тому числі інноваційності і креативності, що створює конкурентні переваги;
- застосування методів планування та напрацювання стратегії з визначеними завданнями, цілями та сферами діяльності;
- застосування механізмів прогнозування з попереджувальними елементами, прозорість і підзвітність діяльності;
- спрямування довгострокової перспективи на вирішення наявних проблеми та питань з розвитку [48, с. 7].

Якщо аналізувати, визначення поняття “фактор” у тексті тлумачного словника української мови, то термін “фактор” або “чинник”, що застосовується як синонім, визнається рушійною силою певного явища або процесу [49].

Таке ж саме розуміння вкладають й фахівці у галузі публічного врядування, де фактори та чинники є синонімами та розглядаються як першопричини або рушійні сили певних явищ та процесів [50, с. 12].

Враховуючи, що чинники (або фактори), котрі взаємообумовлені характером публічного управління можуть змінювати та оновлюватися в залежності від цілей розвитку, науковцями пропонується їх класифікація за певними ознаками, а саме:

- за рівнем важливості – основні та другорядні;
- за ступенем використання – ті, що використовуються, резервні та потенційні;
- за походженням – екзогенні й ендогенні;

- за ступенем охоплення – загальні (комплексні) і поодинокі (специфічні);
- за сферою функціонування – зовнішні або внутрішні;
- за характером дії – об’єктивні та суб’єктивні;
- за новизною – консервативні та прогресивні;
- за результатом дії – стимулюючі, стримуючі та дестабілізуючі;
- за типом економічного зростання і розвитку – екстенсивні й інтенсивні;
- за рівнем управління – стратегічні, тактичні й оперативні;
- за ефектом впливу – контрольовані, неконтрольовані та частково контрольовані;
- за ступенем впливу – сильного впливу, слабого та мультиплікативні;
- за способом вимірювання - жорсткі та м’які;
- за сферою походження або проявлення – екологічні, історичні, політичні, науково-технічні, природні, безпекові, транспортні, або демографічні тощо [51, с. 89].

Таким чином, фактори або чинники децентралізації органів державного управління - це компоненти впливу, що визначають необхідність та важливість здійснення децентралізації органів державного управління.

Можемо розділяти думку Жаліла Я., який зазначає, що: “вже перші тижні війни довели, що децентралізація – найважливіша із проведених в Україні реформ. Адже, дійсно, в період, коли центральні органи виконавчої влади продовжують переформатовуватися у відповідь на виклики воєнного часу, Збройні Сили України дають відсіч агресорам, життєдіяльність країни великою мірою підтримується саме завдяки самоорганізованості громад” [52].

У підручнику децентралізація в Україні визначаються декілька вирішальних чинників впливу на децентралізацію органів державної влади. Серед яких:

- суб’єктивний чинник формується за рахунок подолання зневіри, а також незначного ступеню відчуження від органів місцевого

самоврядування неефективним використанням земельних ресурсів або комунальної власності;

- ресурсний чинник формується за рахунок вирішення проблеми меншовартості ресурсів у різних бюджетах розвиток громад з метою отримання інвестицій у відбудову інфраструктурних об'єктів;
- демографічний чинник обумовлений необхідністю подолати кризу у сфері демографічної ситуації та підвищити ситуацію щодо якісних та кількісних показників ресурсів своїх громадян з метою їх оптимального використання;
- кадровий чинник - стосується необхідності подолати наявну проблему кризових ситуацій і кадровій політиці місцевого самоврядування, у тому числі щодо підвищення кваліфікації осіб, які працюють в територіальній громаді;
- економічний чинник - стосується вирішення різного роду проблем, котрі спричинені економічною неспроможністю деяких громад;
- інфраструктурний чинник - зумовлюється необхідністю ефективного подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф;
- мотиваційний чинник - обумовлюється необхідністю подолати або хоча би мінімізувати випадки соціальної дезорієнтованості громадян, що населяють таку громаду;
- чинник компетенції - обумовлюється необхідністю проведення комерційної революції, як наслідок відсутності чіткого механізму розподілу між органами, рівнями та службовими посадовими особами тощо [53, с. 138-139].

Негодою В. запропоновано низку синергетичних напрямів в межах децентралізації влади, серед яких: розбудова ефективної системи організації влади; поєднання різновидів децентралізації влади на значній кількості територіальних рівнів; створення оновленої системи адміністративно-

територіального устрою. У своєму дослідженні він також визначив чинники за якими здійснюється негативний вплив на децентралізаційні процеси. Такими він називає: політичну нестабільність; низький рівень професійного рівня, який би дозволив публічним службовцям йти на ризики, приймаючи відповідні рішення; незадовільний рівень стратегічного планування місцевого розвитку тощо [54].

Аналізуючи працю С. Співак, можливо визначити, що необхідними факторами для децентралізації можуть бути потенційні та функціональні фактори. Так до функціональних потенційних чинників науковець відносить насамперед: наявність достатніх фінансово-матеріальних чинників, наявність місцевого потенціалу, що має вигляд фінансів, майна та людських кадрів, наявність потрібної інфраструктури, наявність професійних кадрів, наявність виробничого потенціалу тощо. Функціональними факторами він називає: здійснення ефективного місцевого самоврядування, використання громадою інструментів, механізмів та повноважень щодо здійснення безпосереднього впливу на місцеві органи влади [55, с. 24].

Дослідивши ряд наукових праць, можемо виділити ще додаткові фактори (чинники) децентралізації органів державного управління. Так, один із важливих факторів є ефективність комунікації між владою та громадянами. Це можливо пояснити тим, що реформування влади в межах децентралізації влади передбачає формування територіальних громад, що “здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці”[56].

Таким чином, важливим завданням того часного стану проведення реформи було саме формування таких територіальних громад, котрі би відповідали вимогам Методики формування спроможних громад, що була розроблена у Міністерством розвитку громад.

Також слід відмітити низький рівень якості професійного рівня кадрового складу місцевих органів влади. Останнім часом спостерігається незначний рівень зниження професійної спроможності посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі за рахунок факторів низької конкурентноспроможності органів місцевого самоврядування, котрі знаходяться на ринку праці, в тому числі, це стосується й зниження рівня престижності деяких посад. Можливо погодитися з Жук В., який переконаний, що переважна більшість громад, які створені на рівні невеликих сіл, звісно що не мають можливостей, щоб запропонувати своїм працівниками достойну та конкурентну заробітну плату. Має негативний вплив, в тому числі відсутність у значної кількості осіб документів про вищу освіту. [58].

Таким чином, можемо підсумувати, що чинники (фактори) децентралізації державного управління це - компоненти впливу, що визначають необхідність та важливість здійснення децентралізації органів державного управління. Такі чинники тісно взаємопов'язані між собою та є взаємообумовленими, можуть оновлюватися або змінюватися залежно від цілей розвитку.

Визначено, що ключовими чинниками можуть визнаватися: низька ефективність комунікації між владою та громадянами; надмірна централізація влади стосовно прийняття рішень; низька якість кадрового складу місцевих рад, неспроможність місцевих громад бути фінансово дієздатними; відсутність чіткого розподілу повноважень між місцевими органами та органами виконавчої влади загалом, а також повноважень і функцій між місцевими ради об'єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями, зокрема; залишення поза увагою або навіть ігнорування принципу субсідарності в процесі формування місцевого бюджету тощо.

2.2. Цілі та завдання децентралізації органів державного управління

В першу чергу варто зазначити, що реформа децентралізації дала поштовх для створення життєво важливої та найближчої громадянської влади категорії населення - місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання місцевих органів влади, надало змогу таким громадам сконцентрувати, а також оптимізувати власні повноваження та ресурси, котрі до здійснення цієї реформи належали містам обласного значення.

Керуючись положеннями українського законодавства, якою визначено організаційно-правові засади здійснення реформи децентралізації, органи місцевого самоврядування отримали нову форму для свого існування - об'єднані територіальні громади. При закономірному плануванні свого стратегічного розвитку такі громади зобов'язані визначити потенційні ресурси щодо підвищення свого рівня соціального та економічного розвитку та можливість для інфраструктурного забезпечення.

Аналізуючи положення Концепції з реформування місцевого самоврядування, маємо визначити ключові цілі децентралізації органів державного управління, до яких на думку деяких науковців можливо віднести:

- оптимальний розподіл повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах вертикального розподілу влади;
- створення нової системи адміністративно-територіального устрою державного управління;
- розмежування критеріїв для адміністративних одиниць різних рівнів адміністративного устрою держави тощо [59, с. 230].

Варто відмітити, що такі положення Концепції щодо завдань реформи децентралізації й досі мають важливе значення, незважаючи на те, що Концепція була прийнята у 2014 році. Адже, по-суті, визначений у цьому

документі перспективний напрям оновлення адміністративно-територіального устрою і досі є актуальним.

На думку Глизнер С. В. основною ціллю політики у сфері децентралізації: “є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування” [60, с. 39].

Процес утворення спроможних об’єднаних територіальних громад повинен базуватися на визначених завданнях, що передбачені реформою децентралізації, це стосується:

- запровадження принципів адміністративно-територіального устрою, із визначенням порядку, встановлення та ліквідації меж адміністративно-територіальних одиниць у відповідності з європейськими стандартами;
- визначення адміністративно-територіальної структури щодо базових рівні формування влади беручи до уваги нову територіальну структуру;
- запровадження та запуск в роботу Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць;
- визначення територіальною основою діяльності уряду - встановлення адміністративно-територіальної структури (районного рівня) [61, с.7].

Марцеляк О.В., аналізуючи реформу децентралізації органів публічної влади, визначає, що така реформа має бути підкріплена низкою наступних завдань: сприяння подальшому розвитку всіх форм безпосередньої демократії; укріплення конституційно-правничих засад щодо місцевого самоврядування; підвищення регіональної просторової основи щодо організації влади та для реалізації децентралізації; посилення доступності та якості в надання адміністративних послуг; підвищення фінансової спроможності, а також відповідальності громад за свій розвиток, у в тому

числі за створення умов для стійного розвитку території, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, району та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії тощо. На думку науковці зазначена реформа, використовуючи такі ідейні аспекти про конституціоналізм, беручи до уваги положення Угоди про асоціацію та положення Європейської Хартії з місцевого самоврядування надасть змогу поділити органи місцевої влади достатнім рівнем соціальної та економічної автономії [62, с. 28].

Утворення спроможного місцевого самоврядування у поєднанні з оптимальною системою з організації територіального управління може відбуватися завдяки:

- враховуючи принцип субсидіарності та нову територіальну основу, запровадити чіткий механізм розподілу повноважень та компетентностей між місцевими та державними органами, в тому числі розглядаючи компетенції територіальних органів центральних органів виконавчої влади і їхніх підрозділів;
- внесення змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів з метою закріплення нової форми територіальної організації влади;
- перекласифікації місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, головною компетенцією якої є забезпечення громадського порядку, повага прав і свобод громадян, реалізація державних та регіональних програм, координація (співпраця) територіальних органів виконавчої влади, над місцевою владою;
- для належного здійснення власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування необхідно запровадити збалансовану бюджетну модель щодо витрат та доходів органами місцевої влади;

- розвиток принципів прозорості та відкритості у питаннях управління податковою частиною управління органами місцевого самоврядування;
- впровадження різноманітних форм для міжмуніципальної співпраці, співпраці окремих територіальних громад;
- організація своєї діяльності таким чином, щоб мати змогу залучати більшу кількість жителів своєї громади до обговорення та прийняття рішень котрі стосуються розвитку громади тощо [61, с.7].

Фахівці у галузі досліджень з питань децентралізації визначають, що повинен бути певний оптимальний баланс, який використовується на базі законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. При цьому, очікуваними наслідками реформи децентралізації має стати повноцінна трансформація та демократизація публічного державного управління, що має на меті підвищення ефективності як місцевого самоврядування так і відповідного підвищення публічно-самоврядної влади, що є надзвичайно важливим в умовах сьогодення [63, с. 46].

В умовах децентралізації влади виникає потреба формування механізму регулювання який забезпечить вирішення таких завдань:

- достатню реалізацію принципу субсидіарності щодо механізму розподілу повноважень між державними органами виконавчої влади та місцевими органами різних рівнів, із застосування інструментів міжрегіонального співробітництва;
- нормативно-правове регулювання адміністративної юрисдикції в межах адміністративної одиниці;
- оптимізація механізму відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадами;
- визначення конкретних принципів з процедур делегування повноважень та їхнього функціонального розподілу, відповідно;
- бюджетна децентралізація [61, с. 14].

Можливо погодитися з Василенко Л., що повноцінну децентралізацію органів державного управління можливо реалізувати лише завдяки формуванню незалежних та дієздатних об'єднаних територіальних громад. При цьому вона зазначає, що це є досить багатоаспектним та тривалим за своїм часом шляхом, який має пройти України. Адже, розбудова такого місцевого самоврядування, яке б могло бути спроможним вирішувати всі питання, що стосуються місцевого рівня, має виходити свідомості та роботи самих громадян, додаючи до цього, що органи центральної влади не в змозі забезпечувати такі процеси. Сама децентралізація повинна відбуватися за рахунок підвищення якості життя населення, який досягається завдяки дієздатності соціальних спільнот, члени яких мають можливості самостійно захищати свої права та законні інтереси завдяки участі у прийнятті такими громадами важливих рішень [64].

Таким чином, можливо підсумувати що основною ціллю децентралізації - є приведення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з метою набуття членства в Європейському Союзі, а завданнями, відповідно - формування спроможних місцевих громад; досягнення відповідного рівня фінансової незалежності місцевих громад, застосування принципу субсидіарності.

2.3. Фінансові аспекти здійснення децентралізації органів державного управління

Будь-яке явище у сфері публічного управління для його ефективного впровадження в життя, звичайно що потребує певних фінансових вкладень. Не є виключенням й процеси децентралізації влади. Саме здійснення ефективного місцевого самоврядування із забезпечення ним же, поступового соціально-економічного розвитку територій, котрі належать до їхнього відання має до того ж супроводжуватися із відповідним збільшенням їхньої ресурсної та фінансової спроможності.

Нами вже в минулому розділі було зазначено, що з початком проголошення децентралізаційних процесів особливу увагу в 2014-2015 роках було приділено саме збільшенню самостійних фінансових та бюджетних можливостей органів місцевого самоврядування. Так, в наукових колах з'явилося поняття фінансової (або бюджетної) децентралізації.

Під бюджетною (фінансовою) децентралізацією В.Г. Бодров розуміє: “процес передачі частини прав, компетенції, відповідальності й фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наслідком бюджетної децентралізації є збільшення частки місцевих бюджетів у доходах і витратах зведеного (консолідованого) бюджету та бюджетах органів місцевого самоврядування” [65, с.21].

В європейських монографічних дослідженнях правового спрямування сутність фінансової децентралізації розглядається крізь призму трьох аспектів, а саме:

– дохідна децентралізація – тобто визначення низки власних доходів органів місцевого самоврядування, які дадуть змогу забезпечувати якісний та достатній рівень виконання поставлених завдань, функцій та повноважень;

– видаткова децентралізація – тобто надання самостійності у прийнятті рішень щодо функціонального розподілу фінансових ресурсів територіальної громади;

– процесуальна самостійність – тобто законодавча відповідальність територіальної громади формувати, виконувати та затверджувати кошториси, фінансові плани тощо [66, с. 21].

На думку українських дослідників у галузі публічного управління ефективна фінансова децентралізація має поєднувати в собі п'ять форм, а саме:

- збільшення кількості місцевих доходів (включаючи податки на нерухоме майно);

- встановлення заходів часткового виробництва або часткового фінансування за допомогою чого, користувачі можуть брати участь у наданні послуг, або розвитку інфраструктури;
- самофінансування або відшкодування збиткової частини виробництва за рахунок плати користувачами за послуги;
- надання дозволів щодо використання права на муніципальне запозичення, в тому числі, заходів мобілізації грошових фондів;
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних і специфічних використань [67, с.35].

З.І. Перощук виокремлює такі три форми фінансової децентралізації, а саме:

- 1) децентралізацію доходів - визначення переліку власних доходів;
- 2) децентралізація видаткової частини - надання відповідних фінансових ресурсів, які надають змогу раціонально виконувати свої функції та завдання;
- 3) організаційна та процесуальна децентралізація – надання права на самостійне визначення шляхів розподілу коштів місцевого бюджету, в тому числі, самостійне формування, узгодження та виконання місцевих фінансових планів, тощо [68, с. 156].

Таким чином, фінансова децентралізація - є комплексним поняття, що визначає процеси консолідованої передачі повноважень стосовно використання та формування фінансових ресурсів відповідного регіону, а також кошти котрі є акумульованими в межах місцевих бюджетів, коштах суб'єктів підприємницької діяльності, добровільних внесках громадян, які надають можливості для забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади, з метою вирішення останніми своїх власних та делегованих повноважень, у тому числі, створювати відповідні стимули для соціально-економічного розвитку регіонів [69, с. 118].

Варто нагадати, що у протягом 2014-2015 років було внесено низку законодавчих змін до Податкового та Бюджетного кодексів України в частині збільшення фінансових можливостей новостворених територіальних громад та підвищення їхньої економічної спроможності.

Так, місцеві фінансові та бюджетні ресурси зросли з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн у 2019 р., та до 605, 1 млрд. у 2023 році, з яких їхні власні доходи становлять 420, 9 млрд [70].

Власне, саме бюджетна (або фінансова) децентралізація надала реальні можливості для створення механізмів заохочення місцевих органів влади до територіального об'єднання громад, спочатку завдяки наявності субвенції з державного бюджету до місцевого, у зв'язку з чим багато об'єднаних територіальних громад і скористалися таким механізмом. Це було своєрідним стимулом, що спрямований на результат - всеукраїнського об'єднання територіальних громад. Бюджетні кошти, що перераховувалися до місцевого бюджету, органами місцевого самоврядування могли використовуватися за власною пріоритетністю.

Слід також додати, що з процесом децентралізації було визначено й нові види трансфертів для місцевих бюджетів. Якщо аналізувати положення Бюджетного та Податкового кодексів України, то це стосується базової дотації, реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного, стабілізаційної дотації, освітня субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм, тощо. Слід додати, що саме трансфертна складова такого механізму, вже досить довгий час залишається дієвим елементом бюджетної системи. А це у свою чергу позитивно впливає на підвищення рівня самостійності громадян та органів місцевого самоврядування [71, с. 72].

Сам по собі процес децентралізації останнім часом зазнав суттєвих змін в частині саме міжбюджетних правовідносин, і сьогодні ця складова механізму децентралізації відіграє важливу роль в її дієвій реалізації. Крім

того, приблизно половина, а може навіть і більша формується завдяки міжбюджетним трансфертам. Принцип субсидіарності, котрий застосовується у такі діяльності зумовлює необхідність використання регіональних диспропорцій саме за допомогою системи міжбюджетних трансфертів.

Такий процес, на думку Цимбалюк І.О., є дещо суперечливим, адже: “покриття видатків місцевих бюджетів коштами дотацій та субсидій з державного бюджету ставить їх у залежність від центру та послаблює стимулюючий вплив відцентрових процесів на зацікавленість місцевих громад у підвищення ефективності діяльності та продуктивності праці. З іншого боку, на перших етапах децентралізації наявність значних відмінностей у фінансовій спроможності регіонів, що є однією з основних причин її запровадження, обумовлює об’єктивну необхідність підтримки слабших громад. Крім того, перекладання повноважень з центру на місця вимагає відповідних джерел фінансового забезпечення переданих видатків” [69, с. 117].

На думку Остапчука В.О. у процесі реалізації реформи децентралізації органів публічної влади, з фінансової точки зору можливо виділити ряд таких проблем та недоліків, що вимагають їхнього усунення:

- значний відхід прийнятої Кабінетом Міністрів України Методики щодо формування спроможних об’єднаних територіальних громад, що є наслідком складності та застосування маніпулятивних рішень щодо дій населення;
- політичні підходи до реформування системи децентралізації, у зв’язку з намааннями використатит політичний вплив ма локаолноу рівні;
- недосконалість у алгоритмах механізмів побудови об’єднання, що у свою чергу допускає неоптимальність їх критеріїв [73, с.722].

Маємо зауважити, що на політизацію певних процесів та явищ в Україні вже досить довгий час звертають увагу не лише наші науковці, а й міжнародні держави та організації. Україна, отримаши у 2022 році статус

держави кандидата в члени Європейського Союзу, повинна зводити до мінімуму, або й взагалі відмовитися від надмірної політизації для того, що отримати повноцінний статус держави-члена Європейського Союзу.

Аналізуючи значну кількість наукових досліджень та публікацій у сфері формування доходів громадян на місцевому рівні, ключова увага приділяється саме бюджетним ресурсам. Проте, в умовах в яких зараз опинилася Україна необхідно наголосити, в тому числі, на важливості небюджетних джерел фінансових ресурсів, котрі мають займати чільне місце у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, яку варто розглядати як комплексний показник, котрий повинен складатися з її бюджетної спроможності, фінансової спроможності суб'єктів господарювання, які ведуть свою діяльність на такій території, фінансової спроможності домогосподарств, що разом у своїй сукупності формують фінансову спроможність територіальної громади у її широкому розумінні. Також необхідно зважати на фінансову допомогу міжнародних організацій та донорів, котрі допомагають окремим населеним пунктам України відбудовуватися після триваючої військової агресії сусідньої країни.

Враховуючи наведену вище інформацію, можливо аргументовано вважати, що на весь спектр небюджетних джерел фінансових ресурсів реформа децентралізації у вигляді великого процесу, може здійснювати позитивний та опосередкований вплив. Такий вплив проявляється у тому, що всі три категорії групи економічно спроможного населення відповідної територіальної громади (а саме це: бізнес, домашні господарства, органи влади) отримують все більше прав, а отже і функцій та відповідальності в громаді, з одночасним перебуванням фінансової автономії.

Таким чином, можливо підсумувати, що фінансові аспекти децентралізації органів державного управління мають вираження у фінансовій (бюджетній) децентралізації, якою визнається узгоджений процес передачі повноважень, котрі стосуються використання та формування бюджету відповідного регіону чи місцевості, якими є грошові ресурси, які

закладають у місцевому бюджеті, позабюджетних фондах, а також інші не заборонені законодавчими актами України фінансові ресурси (кошти суб'єктів господарювання, домогосподарств, добровільні та благодійні внески громадян, гарантовані програми тощо) та який дає можливість забезпечити фінансову незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні своїх самоврядних функцій та задоволення інтересів своєї громади.

РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід здійснення реформи децентралізації та можливості для його застосування в Україні

Україна, обравши для себе курс європейської інтеграції, безумовно має приводити своє законодавство у відповідність до законодавства Європейського Союзу. Тому, аналіз зарубіжного досвіду у реформах децентралізації державного управління має безумовно важливе значення.

Якщо порівнювати децентралізацію в Україні та наприклад Республіці Польща, то можемо відмітити, що реформування у Польщі проходило в умовах продовження послідовних процесів щодо демократизації суспільства у прямій залежності від вимог окреслених в межах угоди про Асоціацію з Європейським Союзом. На противагу такому процесу, в Україні така ж реформа децентралізації органів державної влади є прямо залежною від виконання умов стосовно європейської інтеграції. Як нами вже було зазначено, процес децентралізації розпочався в Україні у 2014 році у зв'язку з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Саме такий процес дав можливості для формування дієвого та спроможного інституту місцевого самоврядування, що має вигляд об'єднаної територіальної громади, у відповідності до положень Європейської хартії з місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що реформа децентралізації у Польщі надавала змогу у розвивати та удосконалювати інститут місцевого самоврядування, тим самим даючи можливості для підвищення рівня якості життя громадян такої місцевої громади. Також, важливе значення мав вступ на умовах членства до Європейського Союзу, що відразу дало можливість новоствореним територіальним громад стати повноцінним партнерами у міжнародному співробітництві. Завдяки прийняттю польського Закону “Про принципи підтримки регіонального розвитку”, вже у 2000 році було реалізовано інституційне впровадження системи взаємовідносин між органами

центральної влади та місцевими органами за умовами контракту. Реалізація в життя такої реформи в Польському правовому просторі мала найбільше застосування на самому низькому рівні - рівні гмін. У зв'язку з чим, місцеве самоврядування отримало реальне право на розпорядження та управління власними ресурсами та додатковими правомочностями. [74, с. 37].

Адміністративна реформа в Польщі реалізовувалася протягом двох етапів та зайняла приблизно десять років. Так, в першому періоді було проведено повноцінне реформування структури адміністративно-територіального поділу, враховуючи збільшення кількості повноважень органів місцевого самоврядування. В наступному періоді було завершено етап формування трьох рівневої структури адміністративно-територіального поділу. Таким чим, внаслідок такого реформування було скорочено кількість воєводств з 29 до 17, також було відновлено раніше існуючі одиниці – повіти та сформовано 2,5 тис. гмін [75].

Щодо аналізу французького законодавства, то можливо сказати, що проведення реформи децентралізації у Франції було спровоковано безперспективною системою адміністративного уряду, яка не виконала своїх функцій. Відомо, що Франція завжди було унітарною державою, в якій все залежить від розміру громади, певного муніципалітету, міських громад, агломерацій тощо. Досвід Франції свідчить, що після прийняття важливого законодавчого акту у 1982 році, всі плани що стосувалися регіонального розвитку мали вигляд контрактних угод, котрі могли укласти на декілька років між органами державної влади горизонтальної та вертикальної підпорядкованості, що було спричинено підвищенням ролі та значення регіонального рівня, що є важливим партнером [74, с. 38].

Варто відмітити, що наявна складна структура французької адміністративної складової не могла підлягати недобровільній чи навіть примусовій територіальній реформі. Втім, сама ідея примусового об'єднання, що була відкинута населенням, пройшла все ж таки трансформацію у вигляді співробітництва територіальних громад. Зокрема, переважна

більшість держав почала ліквідувати дрібні та неспроможні громади. Французький же уряд, є трохи консервативним у цьому плані, а тому, станом на 2023 рік у Франції існує близько 36,5 тис. комун. Втім саме 80 відсотків з них є такими, в яких кількість населення складає менше 1 тис. Вбачається, що такі невеликі за кількістю осіб територіальні громади не дають повноцінної змоги реалізувати та виконувати покладені на них повноваження та обов'язки. А тому, з метою усунення проблем, що стосуються фінансових аспектів діяльності громад, пропонується два підходи, а саме: 1) об'єднання декількох дрібних комун, в одну більш фінансово спроможну, з метою вирішення всіх питань, котрі стосуються функціонування всіх служб місцевого самоврядування; 2) співробітництво комун, щодо вирішення спільних задач та проблем [76, с. 179].

Спільною рисою у проведених реформах децентралізації влади в Україні, Франції та Польщі є те, що у всіх державах присутня трьохступенева система організації влади, а саме: центральний, місцевий та регіональний. Втім для кожного із таких рівнів, буде характерною система власних виключних та делегованих повноважень та компетентностей, а також гарантій щодо невтручання інших органів у законну сферу діяльності один одного. Основними суб'єктами децентралізації публічного управління вступають: органи державної влади та місцевого самоврядування, народ, державні органи, територіальні громади. При цьому, практика зарубіжних країн дає свідчення, що їхня взаємна модель партнерства, зобов'язана базуватися на засадах децентралізації всіх суспільних процесів та узгоджених дій [77].

Цікавим досвідом децентралізації характеризується реалізація розподілу повноважень на місцях в Італії. Зокрема, в цій державі місцеві органи влади наділені повноваженнями щодо запровадження місцевих податків і зборів, котрі виступають важливим джерелом фінансових потреб місцевої громади. Ця країна є досить розвиненою державою світу і входить до тієї низки країн, які характеризуються множинним характером місцевих

податків. Серед ключових місцевих податків можливо виділити: “групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні” [78, с. 686].

Початок реформи з децентралізації державного управління в Латвії пов’язується із ухваленням на законодавчому рівні спеціального нормативно-правового акту у 1994 р. Закону Литовської Республіки “Про місцеве самоврядування” [79]. Саме в межах цього Закону було регламентовано основні права, обов’язки, повноваження та фінансову спроможність органів місцевого самоврядування. Ключовою метою у проведенні реформи децентралізації влади стало необхідність створити адміністративні території, котрі будуть незалежними від регіональної влади та будуть спроможними надавати якісні послуги своєму населенню [80].

Процес реформи децентралізації у Латвії проходив одночасно у трьох необхідних напрямках, а саме: 1) фінансальному; 2) адміністративно-територіальному; 3) юридичному. При тому, що кожен із цих рівнів не обговорювався та неузгоджувався один з одним. У зв’язку з чим, характер адміністративно-територіальної реформи зумовлений не значною площею територій та розвитком окремих регіонів. Метою проведення реформи стала необхідність створення адміністративних територій із місцевими та регіональними органами місцевого самоврядування, котрі мають можливості для економічного та соціального розвитку, в тому числі надаючи якісні послуги своєму населенню [80].

Основний період на який припало фінансове реформування в межах децентралізаційної реформи протягом 1995 та 1998 років було обумовлено прийняттям низки законодавчих актів, а саме: Закону “Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління” та Закону “Про бюджети самоуправління”. На основі таких законодавчих актів було внесено зміни до основних джерел формування доходів відповідних місцевих бюджетів Латвії. Зокрема, запроваджувалися місцеві мита, додаткові податкові надходження, податки з нерухомості, який варіюється від кадастрової вартості, взаєморозрахунки місцевих спільнот, трансферти з державного бюджету до місцевого, оплата за надані послуги. При цьому саме бюджетне варіювання діяло ще з 1995 року, хоча балансування в межах місцевих бюджетів відбувається досить частково. Адміністративна реформа в Латвії надає змогу збільшити можливості місцевого самоврядування у питаннях власної спроможності вирішити соціально-економічні проблеми свої мешканців громади [81, с. 24].

Розглядаючи модель адміністративно-територіальної реформи Латвії варто звернути увагу на її досить невеликі розміри, що на початку проведення реформи відображалось у нерівномірному розвитку її регіонів, а також всієї території. Довгим пережитком Латвія також було негативність пережитків Радянського Союзу та його моделі, що заключалась у подрібненості територій.

Тому, в цілому варто говорити про те, що не беручи до уваги тривалість у термінах реалізації реформи децентралізації в Литві, саме ця реформа змогла вирішити низку існуючих задач та проблем, в тому числі сприяла збільшенню можливостей для розвитку місцевого самоврядування в частині підвищення впливу на економічний та соціальний розвиток [82, с. 24].

Розглядаючи досвід Федеративної Республіки Німеччина (далі - ФРН), подібно до України, організації влади базується на тому, що територіальна громада визнається, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції ФРН, в межах повноважень громади знаходилося виключне право вирішувати справи, котрі стосуються місцевого спрямування, звісно що в межах загальнодержавного законодавства. Конституція визначила територіальну громаду, як “територіальну корпорацію”, яка в загальних засадах визначала питання їхніх прибутнів. При тому, що місцеве самоврядування у ФРН має два основних рівня - громада та райони. Характеристика структурних одиниць місцевого самоврядування стала досить важким завданням для уряду ФРН, адже комунальний устрій належить до сфери повноважень 16 федеральних земель, а Конституція ФРН, обмежується лише визначенням гарантування права на існування місцевого самоврядування. Крім того, сама організація публічного управління в межах різних адміністративно-територіальних одиниць, звісно що може мати певні відмінності. Так, критеріями для визначення спроможності комунального самоврядування у межах однієї громади є: структура населення та його кількість, традиції та звичаєві правила, особливості різного роду історичного, соціального розвитку міст тощо. Також, розвиток локальної демократії у ФРН мав вираження у появі нових форм вираження волевиявлення, що стосувалося “побажання громадян”, “прав жителів на клопотання” тощо. [83].

Таким чином, здійснивши стислий, але конструктивний аналіз зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації органів державного управління, можливо зазначити, що кожна з досліджених держав мала різноманітні історико-правові аспекти для здійснення реформи децентралізації. Так, для Франції це - потреба у проведенні фінансової децентралізації, а для Республіки Польща - потреба у зміні адміністративно-територіального поділу і для України - одна з умов отримання членства в Європейському Союзі. Було з'ясовано, що Україна немає базового центру для прийняття рішень щодо проведення всіх реформ децентралізації, а це у свою чергу знижує можливості для проведення децентралізації, що значно уповільнює час її проведення та сприяє сильній деконцентрації владних

рішень. Крім того, враховуючи досвід зарубіжних держав, варто бути послідовними у запозиченнях, не повторюючи помилок інших. Також важливим аспектом, є подальше впровадження моделі мінімізації політичних впливів на процеси децентралізації органів державної влади, які використовуються Польщею, Францією, Німеччиною, Латвією, Італією та іншими зарубіжними державами, які не були дослідженими в цій роботі. Базовим аспектом проведення реформи децентралізації є розуміння, того що модель взаємовідносин при такій реформі має будуватися на основі партнерських відносин та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою.

3.2. Пропозиції щодо вдосконалення інституту децентралізації в Україні

На думку Пігуль Н.В. пропозиції щодо вдосконалення інституту децентралізації в Україні, мають мати підґрунтя у аналізі зарубіжного досвіду. У свою чергу, науковець пропонує наступні шляхи удосконалення реформи децентралізації в Україні, а саме: “-розроблення та реалізація регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; - забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їхнього життєзабезпечення; - чіткий розподіл повноважень, прав та обов'язків на всіх рівнях влади згідно з принципами демократії, які дадуть змогу збалансувати інтереси в системі публічних відносин; - забезпечення реалізації принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; - проведення бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів” [78, с. 688].

Діюча нині Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2107 року, вказує на те, що в Україні протягом останніх років було створено ефективну нормативно-правову основу для впровадження в життя нових

підходів щодо регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад. Саме ж реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічного управління на основі механізмів децентралізації, що була започаткована у 2015 році, дає вже позитивні результати. Так, бюджетна децентралізація дала можливості для формування нового перерозподілу фінансових ресурсів задля передачі їх місцевій владі [84].

Варто додати й те, що в таких процесах ще немає дійсної конвертації для нових можливостей, які вплинули на розвиток новостворених територіальних громад щодо покращення якості життя особи не беручи до уваги місці її проживання. В тому числі, ще немає тих самих відчутних змін у партнерських відносин між окремими регіонами, щодо зменшення внутрішньої та зовнішньої диспропорції в показниках економічного розвитку та підвищення якості існування людей [85, с. 181].

Повномасштабне вторгнення росії в Україну, змусило органи місцевого самоврядування, як і всю країну в цілому наразитися на проблеми пов'язані з новими викликами, що в тому числі потребують наявності додаткових фінансових ресурсів. Важливість максимального наповнення місцевих бюджетів, передбачає підтримку не тільки життєздатності та потреб для існування мешканців свого регіону, а в тому числі, значний відсоток фінансування може ти на потреби Збройних Сил України, ліквідації наслідків польотів, організації переміщення внутрішньої переміщених осіб на більш безпечні території, підтримка місцевого населення тощо. Саме тому, в умовах дії правового режиму воєнного стану, особливо важливими аспектами виступає саме безперервне, оперативне та повне виконання та реалізація місцевих бюджетів. Задля виконання такої мети, органами законодавчої та виконавчої влади мають бути прийняті відповідні зміни до бюджетного законодавства, щоб надавати змогу своєчасно та без затримки реагувати на відповідні ті, чи інші фінансові аспекти органів місцевого самоврядування [86, с. 51].

Варто нагадати, що у листопаді 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову “Про деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. В цій постанові йдеться про те, що: “1. Виключення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад із органів, що можуть приймати рішення про ухвалення або внесення змін до місцевих бюджетів (зміни до абзацу першого підпункту 2, підпункту 3). Таким чином, тепер внесення змін до місцевих бюджетів і прийняття рішень щодо бюджетів – виключне повноваження сільських, селищних та місцевих рад, а також військових адміністрацій у разі їх утворення. 2. Скорочення кількості випадків, коли необхідне обов’язкове погодження з Міністерством фінансів проектів рішення місцевої ради, військової адміністрації про передавання коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів (доповнення новим підпунктом 7). Тепер таке погодження обов’язкове, лише коли трансферти передаються до відповідного місцевого бюджету іншої області та/або м. Києва. Не вимагатиметься узгодження рішень щодо передаванні трансфертів на утримання об’єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об’єктів спільного користування; на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об’єктів спільного користування (пункт 1, 4 частини другої статті 101 Бюджетного кодексу)” [87]. Звісно, що такі нововведення продиктовані вимогами воєнного часу, в якому Україна живе вже майже два роки.

Важливим та ефективним напрямом для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів може стати затвердження та розроблення генеральних планів населених пунктів. Адже саме приймаючи такі локальні акти, можливо відобразити реальну та фінансово ґрунтовну нормативно-грошову оцінку земельних ділянок в межах територіальної громади. Крім того, необхідним аспектом, в тому числі є важливість проведення інвентаризації земель та перегляд змісту договорів оренди у фінансовій площині.

Беручи до прикладу місто-герой, столицю України - Київ, в якому розроблення генерального плану вже відкладається роками. Спочатку це

було обумовлено карантинном, спричиненим хворобою COVID-19., потім запровадженим правовим режимом воєнного стану. Варто зауважити, що дія Генерального плану міста Києва закінчилась ще у 2020 році. Тобто, фактично зараз столиця України приймає рішення, щодо забудови, передачі земельних ділянок в оренду за недіючим Генеральним планом. Це, на нашу думку, потребує негайного вирішення як з боку центральної влади, так і органу місцевого самоврядування - Київської міської ради.

З метою підвищення реальної фінансової спроможності новостворених та діючих територіальних громад, необхідно досягти в повній мірі посилення контролю за обліком об'єктів власності, а саме:

- об'єктами володіння, в яких є різниця між фактичною площею об'єкта та площею, яка зазначена у відповідній документації;
- земельними ділянками, котрі не мають юридичної документації щодо їхньої законної експлуатації;
- об'єктами, котрі втратили своє першопочаткове значення у зв'язку з переплануванням [86, с. 56].

Крім зазначених вище проблем та шляхів для їхнього вирішення, можливо звернути увагу на недостатній рівень професійної підготовки фахівців у новостворених територіальних громадах. Це можливо вирішити прийнявши Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, в якому визначено необхідність постійного проведення тренінгів, семінарів, стажувань тощо. В тому числі, участь у навчальних семінарах з представниками міжнародних організацій.

Також і досі існує певне дублювання функцій місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. Це можливо вирішити завдяки прийнявши два законодавчих акти, а саме Закон України “Про засади адміністративно-територіального устрою” та Закон України “Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж”.

Крім того, наявною проблемою залишається відсутність права територіальних громад розпоряджатися земельними ділянками в межах своєї

території. Таку проблему можливо вирішити завдяки практичній реалізації прийнятого ще у 2018 році Розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” [88]. Також у цьому контексті, варто ухвалити Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об’єднаних територіальних громад.

І останньою, визначною в межах цього дослідження проблемою є - проблема формування спроможних територіальних громад навколо міст обласного значення. Таку проблему можливо вирішити прийнявши ряд вже сформованих законопроектів, серед яких: Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” в частині добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення та Закон України “Про міські агломерації”.

Як показує дослідження, в Україні є всі наявні інструменти для вирішення тих проблем, що присутні зараз у сфері реалізації реформи децентралізації органів державного управління. Необхідним є лише прийняття низки вже зареєстрованих законодавчих актів та подальше наближення до вимог Європейського Союзу у сфері децентралізації влади.

ВИСНОВКИ

- Визначено, що процес децентралізації органів державного управління розпочався з моменту проголошення незалежності України та триває до цього часу. Історичний ланцюг децентралізації можливо поділити на п'ять взаємопов'язаних та слідуєчих один за одним періодів: перший період (1991 - 1996 р) - повалення комуністичного ладу та утвердження демократії; другий період (1996 - 2009 р) - конституційне утвердження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; третій період (2009 - 2014 р) - простій та посилення централізації; четвертий період (2014 - 2022 р) - активне впровадження пакету реформ децентралізації; п'ятий період (2022 р. і триває досі) - входження України в Європейську спільноту та узгодження національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, в тому числі, у сфері децентралізації.
- З'ясовано, що нормативно-правове забезпечення децентралізації органів державного управління - це системи низки нормативно-правових, підзаконних нормативно-правових та локальних актів, щодо врегулювання особливостей здійснення децентралізаційних процесів в Україні, включаючи поступове укрупнення територіальних громад, передачі частини повноважень від вищих державних органів до органів на місцях, підвищення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, що досягається завдяки збереженню їх власних коштів у місцевих бюджетах, а також враховуючи державні дотації та фінансування від донорів, як національних так і зарубіжних.
- Аргументовано, що децентралізація органів державного управління - це узгоджений процес передачі владних та фінансових повноважень, прав та обов'язків від центральних органів виконавчої влади до органів на місцях (органів місцевого самоврядування), а також зміна адміністративно-територіального устрою, що обумовлюється відповідними змінами до нормативно-правових актів та має на меті поступове забезпечення розвитку громад за рахунок збільшення їхніх бюджетів, прав та обов'язків з урахуванням інтересів їхнього населення для побудови ефективного та

спроможного місцевого самоврядування здатного забезпечувати потреби населення відповідної територіальної громади. Ознаками децентралізації органів державного управління є: наявність спеціальної мети, особливий спосіб здійснення, правове оформлення.

- Виявлено, що фактори або чинники децентралізації органів державного управління - це компоненти впливу, що визначають необхідність та важливість здійснення децентралізації органів державного управління, серед яких: низька ефективність комунікації між владою та громадянами; надмірна централізація влади стосовно прийняття рішень; низька ефективність комунікації між владою та громадянами; надмірна централізація влади стосовно прийняття рішень; низька якість кадрового складу місцевих рад, неспроможність місцевих громад бути фінансово дієздатними; відсутність чіткого розподілу повноважень між місцевими органами та органами виконавчої влади загалом, а також повноважень і функцій між місцевими ради об'єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями, зокрема; залишення поза увагою або навіть ігнорування принципу субсидіарності в процесі формування місцевого бюджету тощо.
- Визначено, що основною ціллю децентралізації органів державного управління - є приведення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з метою набуття членства в Європейському Союзі, а завданнями, відповідно - формування спроможних місцевих громад; досягнення відповідного рівня фінансової незалежності місцевих громад, застосування принципу субсидіарності.
- З'ясовано, що фінансові аспекти децентралізації органів державного управління мають вираження у фінансовій (бюджетній) децентралізації, якою визнається узгоджений процес передачі повноважень, котрі стосуються використання та формування бюджету відповідного регіону чи місцевості, якими є грошові ресурси, які закладають у місцевому бюджеті, позабюджетних фондах, а також інші не заборонені законодавчими актами України фінансові ресурси (кошти суб'єктів господарювання,

домогосподарств, добровільні та благодійні внески громадян, гарантовані програми тощо) та який дає можливість забезпечити фінансову незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні своїх самоврядних функцій та задоволення інтересів своєї громади.

- Виявлено, що конструктивний аналіз зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації органів державного управління, можливо зазначити, що кожна з досліджених держав мала різноманітні історико-правові аспекти для здійснення реформи децентралізації. Так, для Франції це - потреба у проведенні фінансової децентралізації, а для Республіки Польща - потреба у зміні адміністративно-територіального поділу і для України - одна з умов отримання членства в Європейському Союзі. Крім того, враховуючи досвід зарубіжних держав, варто бути послідовними у запозиченнях, не повторюючи помилок інших. Також важливим аспектом, є подальше впровадження моделі мінімізації політичних впливів на процеси децентралізації органів державної влади, які використовуються Польщею, Францією, Німеччиною, Латвією, Італією та іншими зарубіжними державами, які не були дослідженими в цій роботі. Базовим аспектом проведення реформи децентралізації є розуміння, того що модель взаємовідносин при такій реформі має будуватися на основі партнерських відносин та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою.
- Запропоновано та обґрунтовано необхідність прийняття низки нормативно-правових актів (а саме Закони України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про засади адміністративно-територіального устрою” , “Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж” “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об’єднаних територіальних громад”, “Про міські агломерації”), з метою вирішення проблемних аспектів децентралізації органів державного управління
-

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20
- Теоретичний логос фіскальної децентралізації. С.Д. Герчаківський, О.Р. Кабаш. Регіональна економіка 2009 № 2. С. 133-141
- Руденко Я.П. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. Економічні науки. 2013. № 4. С. 387–411
- Звернення програмного характеру гетьмана Павла Скоропадського «Грамота до всього українського народу» від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>.
- Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2020. 210 с.
- Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/533-12>
- Коліушко І. Б. Децентралізація публічної влади в Україні. 2013. URL: <http://zaxid.net>.
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#top>
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
- Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

- Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 №2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
- Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009 р. № 994_946 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
- Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>
- Питання конституційної комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 року № 190/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/190/2015>
- Україна отримала статус держави-кандидата в члени Європейського Союзу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>
- Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
- Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні: Програма Ради Європи. 2015. URL: <https://atu.net.ua/proekty/posylenia-instytutsiinoi-spromozhnosti-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-ukraini>
- Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

- Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
- Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: затверджена розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf
- Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>
- Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19/ed20150205#Text>
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28 грудня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
- Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № 71-VIII від 28 грудня 2014 року URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page>
- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України № 837-VIII від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від [09.04.2015](#) № [320-VIII](#). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/320-19>
- Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19#Text>
- Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від [26.11.2015](#) № [834-VIII](#). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/834-19>
- Ухач В., Сирко У. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект). Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 1 (13). 2018 р. с. 42-48. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/28627/1/Ухач.pdf>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2259-20>
- Про внесення змін до Закону України “Про співробітництво територіальних громад” щодо впорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад: Закон України від 16.01.2023

- p. [HYPERLINK "https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-IX#Text"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-IX#Text)
 №2867 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2867-20>
- Хрущ, С. В. (2019). НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, (4(6)), 176-185. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-176-185](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-176-185)
 - Гирке Отто фон. Германское общественное право. Отто фон Гирке. СПб., 1900 р. 658 с.
 - Словник української мови: в 11 т. за ред. кол. І.К. Білодід АНУРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ. Наукова думка, 1970–1980. Т. 2: Г-Ж. 1971. 550 с.
 - Гройсман В. Місцеве самоврядування: проблеми розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 3 (26). С. 276–289
 - Faguet Jean-Paul, Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. 1997. P. 5.
 - Горобець Н. О., Троян О.А., Страшок Є.В. Поняття децентралізації публічної влади в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 5. С. 149-152. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/36.pdf.
 - Грицяк І.А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ. Вид-во УАДУ, 1997. 487 с
 - Гройсман В. Б. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. Демократичне врядування. Львів, 2015. Вип. 15. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Grojsman.pdf

- Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. О.М.Бориславська, І.Б.Заверуха, А.М. Школик та інших; Центр політико-правових реформ. Київ. 2012. 212 с.
- Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. Державне будівництво. 2017. № 1. С. 1–12.
- Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи. Вісник Донецького національного університету. Серія : Політичні науки. 2016. № 1. С. 17-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdonnupn_2016_1_5
- Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Підприємство, господарство і право. 2016. № 2. С. 128–132.
- Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування. навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ. ПРООН/ МПВСР, 2007. 269 с.
- Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2. Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006
- Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. планування розвитку територіальних громад : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. асоціація міст України. Київ: ТОВ “Підприємство “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. 256 с. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf>
- Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 сл. та словосполучень з дод. та доп. / уклад. і голов. ред. в. т. Бусел. Ірпінь. ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.
- Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018

p.) : у 5 т. за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської. Київ. 2018. т. 3. 128 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/14f27a28-8cac-44c9-ae47-de> **HYPERLINK**

["http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/14f27a28-8cac-44c9-ae47-ded7c0bd7141.pdf"](http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/14f27a28-8cac-44c9-ae47-ded7c0bd7141.pdf)d7c0bd7141.pdf

- Кизим М. О., Семигуліна І. Б., Ярошенко І. В. Чинники просторового розвитку територіальних громад у системі публічного управління територіями. Проблеми економіки. 2022. № 2. С. 83–92. URL: https://ndc-ipr.org/media/publications/files/problems-of-economy-2022-2_0-pages-83_92.pdf
- Жаліло Я. Самоорганізовані громади надійно тримають тил. Економічна правда. 2022 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/>
- Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
- Негода В.А. Механізми забезпечення місцевого розвитку в умовах впровадження реформи децентралізації в Україні. Дис. ...доктора філософії. Київ. 2021 р. 235 с.
- Співак С., Корольок Т., Мазуренок О. Фактори підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад. *Галицький економічний вісник*. 2019. № 6 (61). С. 22–29. URL: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/61/763.pdf>
- Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
-

- Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>
- Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Юридичний вісник. 2020. № 2. С. 226–233
- Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. Політикус : наук. журнал. 2019. № 1. С. 36-40. URL: http://politicus.od.ua/1_2019/6.pdf
- Баштанник А. Г. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ. 5-25 с. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/293/8192/17087-1?inline=1>
- Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : Збірник матеріалів Міжнародної науко-во-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів). за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Щецин, 2022. 300 с.
- Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. Київ. Ін Юре, 2015. 115 с.
- Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123-126. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> [HYPERLINK "http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28"](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28) [HYPERLINK "http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28"](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28) 2017_3_28 .
- Бодров В.Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 96 с.

- Ruśkowski E. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd / E. Ruśkowski , J. Salachna. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. S. 29
- Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень. навчальний посібник. Київ. 2017. 110 с.
- Перощук З.І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014 . № 11, том 1. С. 154-157.
- Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. Регіональна економіка. 2019. № 4 (94). С. 113–119. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-4-10>.
- Шварц Д. Війна не привід, щоб скласти руки: як дати поштовх розвитку наших міст у 2023 році. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/viyna-v-ukrajini-yak-dati-poshtovh-rozvitku-mist-u-2023-roci-12049533.html>
- Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> .
- Податковий кодекс України: Закон України № 2755-VI від 02.12.2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
- Остапчук В. О. Перспективифінансової децентралізації в Україні: нормативно-правовий аспект. Економіка та суспільство. 2018. № 15. С. 720-726
- Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 35-40. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> **HYPERLINK**

["http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9"](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9) [HYPERLINK](#)
["http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9"](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9) 2014_4_9.

- Гаряча Ю. Механізм адаптації законодавства Польщі до *acquis communautaire* в рамках угоди про асоціацію між Польщею та ЄС: досвід для України. URL: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/mart2009/25.htm>
- Kartashov E. G. European lessons of decentralization. Public management. 2018. № 1 (11) January. P. 175-184.
- Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. Віче. 2015. № 5. URL: <http://www.viche.info>.
- Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. с. 684-688. URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>
- О местном самоуправлении : закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. № I-533. URL: <http://constitutions.ru/archives/5314/>
- Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=4802>.
- Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки. Київ : Легальний статус, 2015. 56 с.
- Гижко А. П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. Політичне життя. 2020. № 1. С. 22-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_2020_1_5.
- Кохалик Х. Організація та функціонування системи комунального самоврядування на прикладі міст Німеччини та України: компаративний аналіз. Ефективність державного управління : збірник наукових праць. 2010. Вип. 25
- Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р.

№ 695. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

- Дзюба І.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. дис. на здоб. н-с. к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2022. с. 250
- Кучеркова С. Формування місцевих бюджетів та напрями їх покращення в умовах децентралізації. Галицький економічний вісник. Тернопіль. ТНТУ, 2023. Том 80. № 1. С. 49–58.
- Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252: Постанова КМУ від 4.11.2022 р. № 1239. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239-2022-п#n2>
- Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження КМУ від 31. 01. 2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/60-2018-p>