

Міністерство освіти і науки України
Рівненський державний гуманітарний університет
Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політичних наук

Дипломна робота

Освітній ступінь – магістр

на тему:

**«РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ»**

Виконала:

здобувачка вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 052 Політологія
освітньої програми Політологія
групи ПЛ-21(м)
заочної форми навчання
Горохова Людмила Вікторівна

Науковий керівник:

Завідувач кафедри політичних наук,
кандидат історичних наук, доцент
НЕВИННА Галина Ярославівна

Рецензент:

Кандидат політичних наук, доцент
кафедри суспільних дисциплін
Національного університету водного
господарства та природокористування
Чернюк Ірина Анатоліївна

Рівне – 2022

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	4
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	6
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ	14
1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження.....	14
1.2. Витоки та законодавче врегулювання вітчизняного реформування місцевого самоврядування	20
1.3. Європейський досвід законодавчого врегулювання реформи децентралізації в Польщі.....	28
Висновки до розділу 1.....	34
РОЗДІЛ 2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ГРОМАД.....	36
2.1. Реформування вітчизняної влади на різних рівнях.....	36
2.2. Адміністративно-територіальний устрій Польщі.....	44
Висновки до розділу 2	50
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ	52
3.1. Ефективність та результати реформування місцевого самоврядування Польщі	52
3.2. Міжмуніципальне співробітництво та перспективи реформування влади в Україні	56
Висновки до розділу 3	71
ВИСНОВКИ	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	79
ДОДАТКИ	89

АНОТАЦІЯ

Горохова Л. В. Реформування місцевого самоврядування: закордонний досвід і вітчизняні реалії. – *Кваліфікаційна робота на правах рукопису.*

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього рівня магістра за спеціальністю 052 Політологія. – Рівненський державний гуманітарний університет, 2022.

Здійснено порівняльний аналіз закордонного досвіду та специфіки реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Визначено сутність та принципи адміністративно-територіального устрою України, простежено його історичну еволюцію, проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання реформування місцевого самоврядування. Констатовано досягнення реформування місцевого самоврядування й основні недоліки.

Окреслено перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування й визначено можливі шляхи подальшого розвитку демократії в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа, територіальна громада, район, область, децентралізація, Україна, Польща.

SUMMARY

Horokhova L. Reforming local self-government: foreign experience and domestic realities. – *Qualification work on the rights of the manuscript.*

Qualification work for obtaining a master's degree in the specialty 052 Political Science. – Rivne State Humanities University, 2022.

A comparative analysis of foreign experience and the specifics of reforming the domestic system of local self-government in modern conditions was carried out.

The essence and principles of the administrative-territorial system of Ukraine are determined, its historical evolution is traced, and the peculiarities of the regulatory and legal regulation of local self-government reform are analyzed. The achievements of the reform of local self-government and the main shortcomings are noted.

The prospects for the development of the administrative-territorial system and local self-government are outlined, and the possible ways of further development of democracy in Ukraine are determined.

Key words: administrative-territorial system, reform, territorial community, district, region, decentralization, Ukraine, Poland.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АТО – адміністративно-територіальна одиниця

АТУ – адміністративно-територіальний устрій

ЗУ – Закон України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мінрегіон – Міністерство розвитку громад та територій України

ОТГ – об'єднані територіальні громади.

ТГ – територіальна громада

ЦНАП – центри надання адміністративних послуг

ВСТУП

Актуальність обраної теми. Одна з найактуальніших соціально-економічних проблем і проблем управління в країні – становлення місцевого самоврядування. Актуалізувалася проблема децентралізації в 2014 році, так як виник активний запит громадянського суспільства на участь у вирішенні проблем місцевого самоврядування і контролю обраних органів влади. Ефективна організація публічної влади на сучасному етапі державотворення постає одним із найважливіших пріоритетів регіонального розвитку України як демократичної та правової держави, яка прагне наблизитися до передових світових стандартів публічного управління.

Прагнучи долучитися до новітніх європейських управлінських трендів, пов'язаних зі зростанням ролі місцевого самоврядування, українська влада визначила реформу децентралізації як стратегічну, що сприятиме розвитку локальної демократії. Проте не зважаючи на те, що в незалежній Україні місцеве самоврядування має конституційне закріплення (ст. 7 Конституції України) через вплив радянського минулого інституційної самостійності воно так і не набуло. Результатом успішної децентралізації має стати закріплення в системі публічної влади самодостатнього місцевого самоврядування, спроможного розв'язувати місцеві питання й проблеми та забезпечувати населення широким спектром якісних публічних послуг. Відтак, фактично, наша держава перебуває в своєрідному перехідному стані від централізовано-контрольованої форми державного управління до децентралізованої моделі публічної влади.

Ключові засади реформування місцевого самоврядування визначила «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року, яка фактично й започаткувала реформу децентралізації влади. Децентралізацію та реформу державного управління однією з першочергових в Україні визначено

відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яку вважають векторним правовим документом реалізації реформи. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року децентралізацію влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою визначено як операційну ціль ефективного державного управління, а розбудову ефективного багаторівневого урядування – як стратегічну ціль на 2021–2027 роки.

Варто також відмітити, що процес децентралізації влади в Україні відбувається з врахуванням закордонного досвіду, зокрема Іспанії, Італії, Польщі, Франції, тощо. Найбільш близьким до вітчизняних реалій є досвід польської системи реформування місцевого самоврядування, тому його буде використано в процесі дослідження. Загальні потенційні ризики децентралізації в Україні з самого початку були вищими, ніж в інших країнах, у зв'язку з низкою факторів: одночасне здійснення реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіальної реформи, що, по суті, є просторовою основою децентралізації влади; початок практичної реалізації при несформованій законодавчій базі; несприйняття та протидія як з боку окремих державних інституцій, так і частини громадськості; російська збройна агресія; наявність в складі держави тимчасово окупованих територій тощо.

Питання децентралізації влади в Україні розглянуто в офіційних законодавчих актах й нормативних документах, аналітичних оглядах та звітах, статтях на головному сайті Офісу Реформ, а також у працях багатьох українських вчених. Серед наукових обґрунтувань проблеми можемо виокремити напрацювання таких дослідників, як О. Бабич, К. Бриль, В. Бороденюк, В. Гройсман, І. Дробот, У. Дорош, О. Ільїн, Л. Кізюн, М. Корнієнко, В. Кравченко, К. Мануїлова, А. Нікончук, О. Ременяк, Р. Штогрин та інших. У наявних роботах увага дослідників акцентувалася на питаннях сутності, типів, переваг і недоліків децентралізації державної влади; реформування органів місцевого самоврядування й сучасних

тенденціях розвитку органів публічної влади. У нашому дослідженні ми спробуємо проаналізувати реформування місцевого самоврядування, етапи впровадження досліджуваного процесу в Україні та його сучасний стан. На основі вивчення вітчизняних здобутків і досвіду європейських країн у впровадженні реформи децентралізації спробуємо визначити роль децентралізації влади на шляху України до європейської інтеграції, оцінити важливість цього кроку, а також окреслити результати та перспективи розвитку досліджуваної проблеми.

Політичний розвиток всередині країни і зовнішню ситуацію навколо України загострила передача на більш низькі рівні публічного управління повноважень і ресурсів. Зазначені процеси актуалізують потребу в знаннях щодо питань децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями й іншими аспектам місцевого самоврядування. Позитивним моментом в процесі дослідження буде використання європейського досвіду. Аналіз останнього дозволив з'ясувати наявність різних підходів до організації самоврядування відповідно до сформованих відносин з державною владою й обсягу повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації, які буде використано в роботі. Тому, забезпечення наукових підходів при формуванні та реалізації місцевого самоврядування вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних основ. Відтак, зазначене актуалізує необхідність вивчення поточного стану та майбутніх перспектив упровадження децентралізації публічної влади в Україні, визначення її досягнень і недоліків з подальшою пропозицією шляхів удосконалення.

Мета дослідження полягає у обґрунтуванні науково-теоретичних засад, з'ясуванні реального стану та визначенні подальших перспектив децентралізації публічної влади в Україні, а також у розв'язанні питань, які виникають в процесі реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні і надання рекомендацій щодо шляхів їх вирішення з використанням надбань європейського досвіду.

Досягнення визначеної мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- проаналізувати сутність проблеми реформування місцевого самоврядування у зарубіжних та вітчизняних наукових джерелах;
- визначити методологічні аспекти вивчення реформ місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз моделей місцевого самоврядування в європейських країнах (на прикладі Польщі);
- вивчити й охарактеризувати досвід реформування місцевого самоврядування в Україні;
- окреслити перспективи процесів децентралізації вітчизняної влади.

Об’єкт дослідження – процеси децентралізації влади в Україні та за кордоном.

Предмет дослідження – вітчизняний та європейський досвід реформування місцевого самоврядування (теоретичні аспекти та практика реалізації на прикладі України та Польщі).

Методи дослідження. У процесі здійснення нашого дослідження було використано метод теоретичного узагальнення (щодо основних форм та моделей децентралізації); аналітичний та порівняльний методи (при вивченні міжнародного досвіду реформ місцевого самоврядування, що дало змогу з’ясування тотожності/відмінності соціально-економічних і політичних факторів з метою запозичення кращих практик для України); методи обробки статистичної інформації (при з’ясуванні динаміки добровільного формування об’єднаних територіальних громад, чисельності опорних навчальних закладів, у т. ч. в ОТГ тощо); методи аналізу, синтезу та узагальнення (при визначенні структури секторальної децентралізації, кількісної характеристики нового адміністративно-територіального устрою України, для виявлення особливостей специфіки європейської та вітчизняної системи місцевого самоврядування, для дослідження поточного стану наукової розробки проблеми, а також нормативно-правової бази в частині децентралізації); прогностичний метод (для виявлення перспективних напрямів і шляхів оптимізації децентралізації

публічної влади в Україні); графічний і табличний методи (зادля компактного наочного викладу теоретичного і статистичного матеріалу).

Інформаційну базу дослідження склали законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні матеріали, результати моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України, Кабінету Міністрів України, міжнародних організацій, наукові розвідки провідних вітчизняних та закордонних дослідників, публікації в періодичних виданнях, інтернет-ресурси тощо.

Наукова новизна визначається тим, що

- дослідження є спробою здійснення ґрунтовного аналізу закордонного та вітчизняного досвіду реформування місцевого самоврядування;
- здійснено порівняльний аналіз закордонного досвіду та специфіки реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування в сучасних умовах;
- визначенні перспективи розвитку місцевого самоврядування та шляхи подальшого розвитку демократії в Україні.

Теоретичне значення роботи полягає у поглибленні теоретичних напрацювань щодо проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні з використанням закордонних надбань та досягнень.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання матеріалів дослідження під час підготовки лекційних курсів із загальної теорії політики та курсів щодо децентралізації влади. Також одержані результати можуть бути застосовані при розробці спецкурсів та спецсеминарів; при написанні реферативних повідомлень, кваліфікаційних та дипломних і курсових робіт. Крім того, матеріали дослідження можуть бути корисними для представників ОТГ у процесі розробки планів розвитку громади, визначенні пріоритетних напрямків їх роботи, а також представникам громадських та інших організацій й об'єднань, зокрема, при проведенні опитувань мешканців територіальних громад, визначенні громадської думки щодо різних аспектів упровадження децентралізаційної та секторальних реформ.

Апробація результатів роботи. Результати дослідження були апробовані на II Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Філософія в сучасному науковому та соціально-політичному дискурсах», яка відбувалася на базі кафедри філософії та суспільних наук Вінницького національного медичного університету імені М. І. Пирогова, 18 листопада 2021 року (у режимі Zoom-конференції) та на III Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Філософія в сучасному науковому та соціально-політичному дискурсах», яка відбувалася на базі кафедри філософії та суспільних наук Вінницького національного медичного університету імені М. І. Пирогова, 17 листопада 2022 року, у режимі Zoom-конференції).

Публікації:

1. Healthcare system reforming in Ukraine in the context of private health care system expansion / Vergeles K. M., Horokhova L. V., Kozlovets M. A., Holovanova I. A., Sokolovsky O. L., Gavrilyuk A. O., Zharlinska R. G., Vergeles T. M. // *World of Medicine and Biology*. – 2020. – Vol. 72, № 2. – P. 016-022. (публікація у виданні, що включене до наукометричної бази Web of Science, DOI 10.26724/2079-8334-2020-2-72-16-22, URL: <https://www.webofscience.com/wos/woscc/full-record/WOS:000575160800003>)

2. Вплив євроінтеграційних процесів на формування екологічних цінностей українців / Мельничук В. В., Горохова Л. В., Вергелес Т. В. // *Філософія в сучасному науковому та соціально-політичному дискурсах*. Матеріали доповідей і виступів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю 18 листопада 2021 року. Вінниця. 2021. Видавець ФОП Кушнір Ю. В. – 192 с. (С. 102-105).

3. Еволюція процесів децентралізації влади в Україні / Горохова Л. // *Актуальні проблеми сучасної політичної науки: матеріали Регіональної студентської науково-практичної інтернет-конференції (Рівне, 7 червня 2022 р.)* / [ред. кол.: Невинна Г. Я. та ін.]. Рівне, 2022. С. 16-19.

4. Реформа децентралізації влади: європейський досвід і вітчизняна практика реалізації / Горохова Л. В., Невинна Г. Я. // Філософія в сучасному науковому та соціально-політичному дискурсах. Матеріали доповідей і виступів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю 17 листопада 2022 року. Вінниця, 2022. Видавець ФОП Кушнір Ю. В. – ??? с. (С. ???–???)

Структура магістерської роботи сформована відповідно до поставленої мети й складається зі вступу де, обґрунтовано актуальність проведеного дослідження, окреслено його об'єкт, предмет, мету і завдання; основної частини, що містить три взаємоузгоджених і логічно поєднаних розділи; висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 100 сторінок, у тому числі додатки. Список використаних джерел складається з 84 найменування, із них 5 іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження

Сьогодні в українському законодавчому, науковому, громадському й інформаційному просторах децентралізація розглядається як пріоритетний напрямок вітчизняного державотворення. Теоретико-методологічний аналіз показує, що поняття «децентралізація» є досить багатоаспектним, комплексним явищем, характерним для правової демократичної держави, і чітко та повне її визначення сформулювати складно.

Термін «децентралізація» почав вживатися у першій половині XIX ст. у Франції, вважається, що першим його почав застосовувати Алексіс де Токвіль. На думку сучасних дослідників, первинний зміст цілком відповідає сучасному розумінню децентралізації державної влади. Термін вживався виключно в контексті розподілу функцій держави, а основною його перевагою вважалося потенційне зменшення ризиків від некоректної або некомпетентної політики центральної влади. У наш час децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру.

В «Енциклопедії державного управління» запропоновано таке визначення дефініції «децентралізація (від лат. de – заперечення, centralize – центральний) – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [1, с. 167]. У «Юридичній енциклопедії» зазначається, що «децентралізація – це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-

територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру» [2, с. 168].

Правознавець П. Чернописький досліджував це явище в різних аспектах: за формою – децентралізація є конституційно-правовою реформою, впровадження якої забезпечить базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування; за змістом – децентралізація публічної влади є фундаментальним принципом конституційного ладу, формою залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, системою організацією влади; різновидом публічного управління; за суттю – децентралізація публічної влади – це своєрідна реформа суспільства і держави, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління [3, с. 78–82].

І. Дробот, визначаючи понятійно-термінологічний апарат децентралізації державного управління, запропонував визначення децентралізації як сукупності правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад [4].

Варто погодитися з твердженнями одного із основоположників муніципального права України М. Баймуратова, який констатує, що процесуальний ланцюжок, який включає «демократичну правову державність» – «публічну самоврядну (муніципальну) владу» – «децентралізацію повноважень публічної державної влади» – «органи місцевого самоврядування» – «територіальну громаду», відіграє важливу роль у формуванні і функціонуванні демократичної правової державності [5, с. 44]. На думку дослідника, «децентралізація публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем, тобто місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)» [6, с. 272].

Дослідниця теорії децентралізації А. Лелеченко визначає децентралізацію як «цілеспрямований процес, орієнтований на покращання державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування, від керівника до підлеглого дискретних повноважень, ресурсів та відповідальності у політичній, фінансовій і адміністративній сферах з метою виконання конституційно закріплених функцій держави» [7, с. 13]. Проте, варто зазначити, що децентралізація включає в себе не лише передачу повноважень (публічної влади) та відповідальності всередині системи органів влади, а й розподіл повноважень і ресурсів для формування публічної політики всередині суспільства. Виходячи з цього, більшість науковців виділяють чотири типи децентралізації: адміністративну, політичну, фіскальну (фінансову) та економічну (ринкову), які в сукупності становлять урядову децентралізацію і можуть існувати в різних формах, що поєднуються у різних конфігураціях. Стандартної моделі децентралізації не існує, проте дослідниками запропоновано обґрунтування її окремих різновидів. Зокрема таких як:

Адміністративна децентралізація – це перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади шляхом створення на місцях спеціальних урядових органів, уповноваження нижчих (місцевих) рівнів публічної влади на здійснення певної частки управлінських функцій. Найпоширенішими формами даного типу децентралізації є деконцентрація, делегування та деволюція.

Деконцентрація – це перенесення частки повноважень, адміністративних обов'язків від центрального органу виконавчої влади до його самостійних підрозділів, розміщених по всій території держави, тобто вона здійснюється всередині системи органів виконавчої влади. Деконцентрація вважається достатньо слабкою і малоефективною формою децентралізації, хоча має своє застосування в практиці державного управління в Україні, для прикладу, при створенні міністерствами своїх територіальних органів.

Делегування – передача важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які мають незалежний юридичний статус та чітко визначену сферу відповідальності. Делегування є компромісною моделлю децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації [8, с. 15]. Слід зауважити, що в українському законодавстві визначення поняття делегованих повноважень не має чіткого формулювання і потребує нормативно-правового доопрацювання.

Деволуція – це форма децентралізації, яка передбачає передачу до місцевих органів відповідальності та влади, ресурсів та джерел доходів, що робить місцеві влади автономними та повністю незалежними, здатними реалізовувати власну регіональну політику розвитку. Деволуція як форма адміністративної децентралізації закладає основу політичної децентралізації.

Кожна із зазначених форм може використовуватися органами влади поетапно. Слушною, на наш погляд, є думка Г. Разумової про те, що першим рівнем прояву децентралізації є її реалізація у формі деконцентрації, найпоширенішим – делегування, вищим – деволуція [9, с. 95]. Іншої точки зору дотримується У. Дорош, зазначаючи, що успішною децентралізацією влади може бути у випадку, коли деконцентрація і децентралізація одночасно функціонують із різними за об'ємом повноваженнями з кожної сторони [10, с. 135].

Слушною є думка В. Мельниченка про те, що «політична децентралізація – здійснення публічної влади самостійними відносно державної влади суб'єктами» [11, с. 284]. Тобто це передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального. Вона передбачає автономність цих органів у прийнятті рішень щодо політики місцевого та регіонального розвитку, взаємодію між різними територіальними рівнями виконавчих органів влади та органами місцевого самоврядування, виборність представницької влади та керівників виконавчих органів, їх безпосередньої відповідальності та підзвітності представників влади безпосередньо перед виборцями, які їх обрали. В Україні політична

децентралізація повною мірою відбулася на рівні територіальних громад та обраних ними органів.

Тісно взаємопов'язаною з політичною є фінансовий тип децентралізації, яка наразі є найбільш дослідженою та теоретично обґрунтованою. Фінансова децентралізація передбачає передачу органам влади нижчого територіального рівня фінансових повноважень (у формуванні доходів та здійсненні видатків на основі власних рішень) [12, с. 18]. Сьогодні в Україні фінансова децентралізація найактивніше упроваджується на первинному базовому рівні – в територіальних громадах. На регіональному рівні (область, район) запровадження фінансової децентралізації має певні проблеми, що детерміновано незавершеним станом процесів політичної децентралізації.

Економічна або ринкова децентралізація передбачає формування ринкового середовища і тісно пов'язана з такими процесами, як приватизація, партнерство, дерегуляція (спрощення доступу недержавним суб'єктам до розподілу ресурсів) [13, с. 73].

Сучасний рівень розвитку інформаційних технологій та їх роль у суспільних процесах дозволили дослідникам виокремити ще один тип децентралізації – так звану віртуальну. Її сутність полягає у використанні інтернет-технологій для поширення інформації й надання населенню та бізнесу доступу до різноманітних послуг. До переваг віртуальної децентралізації можна віднести можливість використання у якості інструменту контролю корупції та тіньової економіки, відносну цінову доступність, широку географічну досяжність.

У світовій практиці існує декілька моделей місцевого самоврядування, тобто форм організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [14, с. 207]. Дослідниками виділені наступні моделі:

- англосаксонська, або англо-американська (Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія та ін.);

- континентальна, або європейська (країни Європи, франкомовні країни Африки, Латинської Америки, Близького Сходу тощо);
- іберійська (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки);
- радянська (Китай, КНДР, Куба);
- змішана (Австралія, Німеччина, Японія, Австрія, Росія), тощо. Проте їх аналіз до передбачений завданнями нашої роботи, а її обмежений обсяг не дозволяє деталізувати їх специфічні риси

Варто також відмітити про наявні в існуючій класифікації моделей децентралізації два види – згори-донизу (top-down) або знизу-догори (bottom-up) залежно від механізмів її впровадження [15, с. 8]. Децентралізація «згори-донизу» зберігає максимальний контроль повноважень у центральних органів влади. Ця модель є характерною, в основному, для держав з унітарною формою державного устрою і пов'язана з такими формами децентралізації, як деконцентрація, делегування та деволюція. Модель «знизу-догори» надає пріоритет місцевим органам влади й місцевим потребам. Формами її реалізації є субсидіарність, децентралізоване співробітництво, горизонтальна та вертикальна конкуренція.

У Європейській хартії місцевого самоврядування принцип субсидіарності закріплений як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Він виступає своєрідним бар'єром, що запобігає надмірній централізації. Ідеї субсидіарності та децентралізації є спорідненими, оскільки субсидіарність – це організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективно [16, с. 29]. Повноваження між органами різного територіального рівня мають бути розподілені таким чином, щоб максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина. Слід підкреслити, що сьогодні принцип субсидіарності визначений одним із основоположних в державній регіональній політиці України. Порівняння принципів проведення реформ

територіального устрою та особливості місцевого самоврядування України та Польщі подано у додатках А і Б.

Децентралізація влади й управління неможлива поза державою, вона реалізовується з ініціативи та під контролем центральної влади. У комплексі причин, які спонукають держави до децентралізації публічної влади, наявні політичні (державна політика, спрямована на розширення ролі місцевих громад), глобальні (процеси глобалізації), управлінські (перевантаження центральних органів влади при централізованій системі, участь місцевої та регіональної влади у державно-управлінських процесах).

1.2. Витоки та законодавче врегулювання вітчизняного реформування місцевого самоврядування

Удосконалення системи місцевого самоврядування є важливим чинником на шляху демократизації суспільного розвитку України. Тому все більшої ваги набуває нормативно-правова регламентація децентралізації публічної влади, що сприятиме її більш ефективному здійсненню.

Місцеве самоврядування в Україні визнане та гарантоване Конституцією (ст. 7), ст. 140 якої визначає: місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [17]. Конституція України (ст. 132) закріплює поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації. Проте принцип децентралізації стосується лише основних засад територіального устрою України, що зумовлено його унітарною формою.

Важливим кроком у створенні правової основи для децентралізації влади став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., у якому закріплено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад (ст. 3) [18]. 15 липня 1997 року Верховна Рада України задля виконання зобов'язань перед Радою Європи ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року [19]. Головною метою Європейської хартії визначено втілення демократичних стандартів функціонування та основ організації місцевого самоврядування згідно з принципами субсидіарності, демократичності, реальності та ін., які є обов'язковими для визначених держав-учасниць.

Проте впродовж п'яти наступних років цей нормативно-правовий акт не мав чинності в Україні, оскільки офіційний переклад та опублікування документу були зроблені лише у 2002 році. [20, с. 110].

На даний момент межі правового регулювання місцевого самоврядування в Конституції України та Європейській хартії потребують певного узгодження, хоча в цілому в Основному Законі в редакції 1996 року закладено підвалини для створення системи місцевого самоврядування, наближеної до європейського документу. У чинній редакції Конституції збереглися підходи до місцевого самоврядування як до інституту державної влади, що було характерним для радянської моделі місцевого самоврядування, але не відповідає принципу децентралізації влади, закладеному в Хартії; не дотриманий принцип субсидіарності (значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих»).

Ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні започаткувало реформу децентралізації влади і визначило потребу у внесенні змін до Основного Закону [21]. Як зазначив В. Гройсман, «потрібно зробити все, аби в Конституції України закріпити повсюдність самоврядування, чітко визначити

розподіл повноважень за принципом субсидіарності, гарантії фінансового забезпечення. Нам потрібен новий закон про службу в органах місцевого самоврядування, краща координація влади на місцях» [22]. Відтак, задля успішної реалізації реформи децентралізації необхідним було проведення конституційної реформи. І вже в березні 2014 року віце-прем'єр-міністр України В. Гройсман представив пропозиції щодо змін до Конституції України в розрізі децентралізації влади.

Було розроблено проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26.06.2014 р. [23], основні новації були пов'язані з територіальним устроєм України та суттєвим перерозподілом повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Передбачені були зміни до понад 20 статей у частині децентралізації. У листопаді 2014 р. зазначений проект був знятий з розгляду Верховної Ради України.

Другою спробою конституційного оформлення децентралізації став проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. [24]. У пояснювальній записці зазначалося, що метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування. При цьому запропоновані зміни відповідають встановленій у ст. 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Пропоновані законопроектом зміни повністю відповідали європейським і міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Вони мали закріпити новий адміністративно-територіальний устрій, норму, що територія України поділена на громади, які є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Відповідно до змін вилучаються положення

про місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні в громаді. Закріплюється матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування (земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів).

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування запропоновано запровадження інституту префектів. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

У законопроекті також було враховано Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 року (зазначено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом). Не зважаючи на наявність висновків Конституційного Суду України, високу оцінку Венеційської комісії, позицію Мінрегіону України, схвальну думку Асоціації міст України, експертів, представників громадських організацій щодо важливості оперативного прийняття рішення щодо законопроекту, тогочасні політичні українські реалії завадили прийняттю проекту змін до Конституції. Окремо акцентувалося на ситуації, пов'язаній з анексією Криму та військовими діями в Донецькій та Луганській областях, зокрема на тому факті, що в Україні на даний момент функціонує комплексне нормативне забезпечення у зв'язку з умовами воєнного чи надзвичайного стану, однак формально він не запроваджений. Так, суддя Конституційного Суду України І. Сліденко зауважив, що «питання стоїть щодо принципової можливості змінювати Конституцію України за таких умов»,

«Конституція України може стати внутрішньо суперечливим актом. Це, в свою чергу, потребуватиме нових змін до Конституції України» [25].

Після п'яти років практичного впровадження децентралізаційної реформи, законопроект, попередньо схвалений у першому читанні в 2015 році, виявився морально застарілим, тому був знятий з розгляду. Проте експерти з впровадження децентралізації переконані, що існує гостра потреба у новому законопроекті змін до Конституції. Такої ж позиції дотримуються і представники країн Європейського Союзу, на думку яких, щоб зробити реформу незворотною, потрібні зміни до Конституції України. Так, спеціальний посол уряду Німеччини з питань реформ у галузях урядування і децентралізації в Україні Г. Мільбрадт відмітив: «Усі ці зміни були готові ще у 2015 р. Але їх прив'язали до проблеми Донбасу. Тому на сьогодні потрібно здійснити ще одну спробу без цієї прив'язки. Чим швидше, тим краще» [26].

13 грудня 2019 року Президент України визначив законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» як невідкладний. [27] Відповідно до Пояснювальної записки, метою змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій.

Запропонований проект закону викликав гостру дискусію серед експертів, представників громадських організацій, органів місцевого самоврядування. Їх оцінки розділися за шкалою від повного несприйняття з аргументами щодо загроз федералізації, демонтажу автономії самоврядування до схвалення документу, за винятком деяких складових.

Найбільша кількість зауважень стосувалася таких положень, як статус та необхідність чіткого переліку повноважень префекта; статусу громади як юридичної особи; відсутності вичерпного переліку областей України, при цьому наявність права у Верховної Ради змінювати межі областей та інші. Керівник Центру політико-правових реформ І. Коліушко наголосив: «Законопроект є абсолютно необхідним, щоб мати змогу закінчити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [28]. При цьому Центром було зроблено 20 висновків про проект змін до Конституції [29], зокрема, що законопроект загалом відповідає поставленим завданням і приводить конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади до цілей визначених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Хоча, на думку експертів, його назва «щодо децентралізації влади» не зовсім коректна, доцільніше назвати Законопроект згідно з назвою Концепції, на реалізацію якої він готувався і ухвалюватиметься. Наступний висновок стосується інституту префектів, запровадження якого є абсолютно правильним. Але префекти повинні належати до виконавчої влади. Недоліком Законопроекту, проте не критичним, можна вважати нерозмежованість статусів префектів областей і префектів округів. Некоректними визначено норми: «територію України складають громади»; «декілька суміжних громад становлять округ». Запропоновано викласти норму «громада є юридичною особою» в редакції: «Громада є юридичною особою з особливим статусом визначеним законом».

У січні 2020 року запропоновані зміни були відкликани з парламенту для доопрацювання. Наразі йде процес напрацювання нової редакції змін до Конституції в частині децентралізації, тривають обговорення на центральному та регіональному рівнях. За підрахунками науковців сьогодні в Україні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються близько 700 законами та більш ніж 3 тис. нормативно-

правовими актами [30, с. 112]. Закономірно, що через таку кількість, існують правові колізії між різними нормативно-правовими актами.

На першому етапі реформи децентралізації влади в Україні було прийнято такі Закони:

- ✓ ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р.;
- ✓ ЗУ «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р.;
- ✓ ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» від 9 лютого 2017 р.;
- ✓ ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р.

У цей же період було унормовано законодавчу базу щодо передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, зокрема передано архітектурно-будівельний контроль, видачу документів дозвільного характеру, реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб, державну реєстрацію підприємців, державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно, надання відомостей з Державного земельного кадастру, створення Центрів надання адміністративних послуг.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» прийнято 17.11.2020 у другому читанні. У тексті документу йдеться про внесення змін до:

1) ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині питання реорганізації сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, а також закінчення повноважень їх очільників у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків громад, території яких були включені до затверджених урядом ОТГ, і райрад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;

2) ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» в частині питання утворення та реорганізації районних державних адміністрацій в нових районах;

3) ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» щодо особливостей державної реєстрації районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

15 лютого 2022 року прийнято за основу проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» яким передбачено забезпечення додержання державних гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ. Запропоновані новації мають на меті недопущення розбалансування місцевих бюджетів; підвищення ефективності сплати податку на доходи фізичних осіб; вдосконалення процедури зміни реєстрації комунальних підприємств, установ та організацій.

Прийняття Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX [31] актуалізувало

необхідність прийняття Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [32], попередній проєкт якого знято з розгляду.

Відтак, варто зазначити, що не зважаючи на низку прийнятих законів, питання законодавчого врегулювання реформування місцевого самоврядування досі не закрито і потребує вирішення. Сподіваємось, що це буде зроблено найближчим часом, не зважаючи на проблеми обумовлені введенням воєнного стану в країні. Аналіз чинної нормативно-правової бази також дозволив з'ясувати, що розвиток місцевого самоврядування сприяє розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Відповідно до норм прийнятого законодавства мешканці громад отримують реальні механізми впливу на місцеву владу й змогу впливати на прийняття рішень місцевого значення. Результатом бюджетної децентралізації є не лише можливість забезпечення розмежування повноважень і відповідальності органів влади, а й збільшення обсягу власних доходів бюджетів територіальних громад. Зокрема, до початку війни суспільство майже всіх регіонів країни мало можливість відчутти реальні та суттєві зміни й не лише в бюджетній сфері, а й в діяльності органів місцевого самоврядування. До прикладу, раціональний підхід до витрачання бюджетних коштів сприяв мінімізації бюджетного дефіциту, а бюджетна децентралізація не лише сприяла нарощуванню фінансового потенціалу території й активізації інвестиційної діяльності, а й стимулювала підприємницьку активність, що забезпечувало основу для зростання та розвитку.

1.3. Європейський досвід законодавчого врегулювання реформи децентралізації в Польщі

Місцеве самоврядування Польщі бере початок з XIII століття разом із розповсюдженням поширенням Магдебурзького права. Повіти, побудовані довкола містечок, які з XIV століття сформувалися та адміністративно

оформилися на базі колишніх князівств існували як частина воєводства. Триступенева система місцевого самоврядування (регіональний рівень – воєводство, субрегіональний – повіт, локальний – гміна) функціонувала до 1795 року, у якому відбувся Третій поділ Речі Посполитої між Австро-Угорською імперією, Російською імперією та Королівством Пруссія. В результаті чого місцеве самоврядування на кожній із частин країни формувалося відповідно до вимог владної системи домінуючої країни та послуговувало прийомом панування цих держав над польським населенням. не засобом участі поляків у суспільно-адміністративних справах. Польща повернула державність з трьома рівнями місцевих органів державної влади, які відповідали адміністративно-територіальному поділу країни лише після Першої світової війни. Варто відмітити, що в цей період розпочато процеси становлення системи місцевого самоврядування.

Керівництво і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, які складали виборні ради та їх виконавчі органи, відповідно до Конституції 17 березня 1921 року покладалося на центральні органи державної влади. Виконавчі органи воєводського і повітового самоврядування поєднували як представників, обраних радами, так і представників органів державної адміністрації. Варто відмітити, що стаття 65 Конституції передбачала, що «для адміністративних цілей територія Польської Держави шляхом прийняття законів буде поділена на воєводства, повіти, міські і сільські гміни, які будуть співпадати з одиницями територіального самоврядування». Проте варто наголосити, що зазначені положення суперечили реальності, адже не всі регіони Польщі мали воєводське самоврядування. Сейм так і зміг за 15 років уніфікувати систему місцевого самоврядування в країні. Один із тогочасних правників влучно назвав це процесом «одержавлення самоврядування», оскільки реформування фактично відбувалося через субординацію центральним органам державної влади, що завершилося прийняттям Конституції 23 квітня 1935 року [34]. Стаття 3675 Конституції 1935 року не лише трактувала органи самоврядування як різновид органів

державного управління, а й окреслювала повноваження самоврядування, а саме: «згідно з поділом держави на адміністративні округи, залучається до виконання завдань державної адміністрації в межах місцевих потреб воєводське, повітове та гмінне самоврядування. Органи самоврядування мають право у межах, окреслених законом, видавати для свого округу ухвали, обов'язкові до виконання, якщо вони затверджені контролюючими органами, створеними з цією метою» [34]. Також у новій Конституції кількість статей, які врегульовували діяльність органів місцевого самоврядування, значно зменшилась. Зокрема, не було унормовано внутрішню структуру органів самоврядування, їх виборність і право самостійно приймати рішення [35, с. 37].

У результаті того, що польська держава передала етнічні українські та білоруські землі до складу СРСР після Другої світової війни, було здійснено новий розподіл кордонів Польщі. Після чого її кордони пересунулися на захід, а територія зменшилась на 76 тис. км² і набула сучасної форми. У той же час, Польща потрапила під «радянський вплив», що охопив і адміністративно-територіальний поділ країни та перетворився на знаряддя запровадження й утримання жорстко централізованої влади, підконтрольної Москві. Було утворено Польську Народну Республіку, яка існувала до кінця 1980-х років.

Ліквідацію традиційних форм самоврядування в Польщі було розпочато у 1950 році. Позаяк на органи єдиної державної влади, народні ради, покладено завдання, які за баченням того часу були нехарактерними для традиційної капіталістичної держави (зокрема такі як: організація виробництва, послуг, торгівлі). Задля врегулювання зазначених проблем створювалися дрібніші адміністративні одиниці, менші за гміни й більші за громади. Як наслідок, на місці 3000 колишніх гмін у 1955 році утворено 8789 громад. Розукрупнення уможливило зняття загроз центральній владі у формі місцевого самоврядування та появу некомуністичних місцевих еліт. Зазначені процеси пояснювали потребою зниження диференціації повітів в результаті так званої «демократизації в територіальному поділі»,

«зростанням завдань державного апарату», а також «наближенням органів влади та управління до громадянина на засадах демократії та народовладдя» [83, с. 59]. Слушною з цього приводу є думка вітчизняного дослідника М. Марчука про те, де-факто це була реалізація централістичного проєкту, оскільки дрібніші територіальні одиниці не могли задовільнити місцеві інтереси шляхом протистояння центру, в той час як створювалося лише враження децентралізації [36]. Окреслена ситуація щодо ефективного управління дрібними адміністративними одиницями на локальному рівні та пов'язані з цим проблеми, спонукали у 1956 році Польщу почати укрупнення й відмовитися від розукрупнення. У результаті чого кількість територіальних громад динамічно зменшувалася, а саме: у 1960 році їх кількість була 6315, у 1965 році стало 5238, у 1970 році – 4671, а у 1973 – лише 2365 [37, с. 450]. Польські дослідники, аналізуючи реформування соціалістичного періоду, зауважують на його помилковості, а частина громадян негативно оцінюють запроваджені зміни. Науковці доцільним вважали не лише перегляд результатів реформування, а й відновлення попереднього адміністративно-територіального устрою.

Відтак, підсумовуючи, можемо констатувати, що засади демократичних реформ місцевого самоврядування в Польщі було започатковано наприкінці 1970-х – на початку 1980-х років. В цей період наявна система державного управління почала проявляти ознаки перехідної системної кризи і більш ймовірною виявлялася потреба реформування системи державного управління країни. План реформування щодо відновлення місцевого самоврядування, представлений у травні 1981 року на семінарі «Досвід та майбутнє» групою дослідників на чолі з професором Є. Регульським слугував основою для напівлегальних дослідницьких робіт щодо місцевої демократії.

Започатковане ними дослідження у Польській академії наук, а також в Лодзькому і Варшавському університетах тривало до 1988 року. Ключовими напрямками діяльності польських науковців у цей час стали дослідження

історії самоуправління в Польщі, досвіду функціонування місцевого самоврядування у країнах Західної Європи і США, аналіз поточних проблем, які необхідно було вирішити при запровадженні нового устрою, а також розроблення моделі самоврядування в Польщі та шляхів її реалізації [84, с. 24]. І вже в у грудні 1988 року після утворення Л. Валенсою Комісії з питань територіального самоврядування та обговорення проблем на засіданні «Круглого столу» у 1989 році між опозицією і тогочасною владою стала можливою практична реалізація теоретичних напрацювань. До ключових вимог тогочасної опозиції можна віднести:

- 1) необхідність концентрації зусиль для повернення самоврядування містам та гмінам;
- 2) беззаперечна відмова від сталінської концепції єдиної державної влади;
- 3) повернення самоврядування містам та гмінам, що вимагає: демократизації виборчого законодавства, гарантування комунальної власності як запоруки незалежності, наділення самоврядування власними виконавчими органами, автономії у відносинах із загальною адміністрацією [38, с. 22].

Парламентські вибори 4 червня 1989 року дозволили Є. Регульському, Є. Степеню та іншим прихильникам реформи стати сенаторами. А вже у вересні 1989 року професор Є. Регульський очолив Комісію з питань територіального самоврядування, а з часом обійняв посаду уповноваженого уряду в справах реформування територіального управління, а його місце в сенаті зайняв Є. Степень [39, с. 17].

У результаті демократичної трансформації системи державного управління реформування територіальної організації місцевих органів влади в Польщі відбувалася поетапно, а саме: I етап: 1989–1993 рр.; II етап: 1994–1997 рр.; III етап: 1998–1999 рр.

На першому етапі після прийняття 8 березня 1990 року Закону «Про територіальне самоврядування» відбулося відродження самоврядування на

рівні гмін. Прийнято закони, які уможливили дуалістичну модель державної адміністрації на рівні гмін та воєводств, зокрема Закон «Про організацію виборів до рад гмін», Закон «Про розподіл завдань і повноважень між органами гмін і органами державної адміністрації», Закон «Про доходи гмін». 27 травня 1990 року відбулися перші серед центральноєвропейських країн демократичні місцеві вибори, котрі уможливили швидку зміну еліти на місцях та скасування воєводських комітетів, й відповідно, усунення централізованого державного управління [80]. Значна кількість недоліків і проблем обумовили продовження реформування.

Другий етап реформування визначав реалізацію програми розширення повноважень великих міст. У 1992 році професор М. Кулеша запропонував пілотну програму реформи системи державного управління щодо розширення повноважень великих міст. Відповідно до якої 44 найбільших міста з населенням понад 100000 мешканців, за виключенням Варшави, зобов'язані були взяти на себе обов'язки та державні управлінські повноваження з метою започаткування наступного рівня місцевого самоврядування – повітів. Лише після прийняття 13 липня 1993 року Радою Міністрів відповідного розпорядження на початку 1994 року 46 польських міст розпочали реалізацію запропонованої програми, яка передбачала вирішення таких питань:

- 1) впорядкування та стандартизація управління в містах;
- 2) створення установ місцевих органів влади, підконтрольних мешканцям міст;
- 3) забезпечення більш ефективного управління державними фінансами [82].

Реалізація програми у 1994 – 1995 роках дозволила не тільки розширити повноваження великих міст, а й отримати корисний досвід щодо обсягу завдань і обов'язків повітів, а також можливих витрат на їх створення. Напрацювання науковців в процесі реалізації другого етапу реформування дозволили підготувати проект нової системи регіональної влади, що слугував базою для прийняття парламентом після виборів 1997 року нового законодавства. 2 квітня було прийнято Конституцію Республіки Польща, яка

закріплювала і обґрунтовувала положення місцевого самоврядування [81]. Було сформовано управлінську модель, що ґрунтується на двох підсистемах: урядовій адміністрації (котра повинна діяти на засадах централізації), і місцевого самоврядування (яке функціонуватиме на принципі децентралізації).

На третьому етапі реформи згідно з Законом «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 року було сформовано сучасний адміністративно-територіальний устрій Польщі. Територію країни поділено на 16 воєводств з урахуванням кордонів історичних регіонів. Відповідно до попереднього поділу територія воєводства була близько 6,4 тис. км², а після реформи – стала 20 тис. км². [38, с. 25]. Реформа уможливила функціонування фінансової системи місцевих органів державної влади на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень. Зокрема, гміни відповідають за усі комунальні послуги; частину дорожньо-транспортного господарства; базові функції соціальної сфери й охорони здоров'я та за початкову освіту. [40, с. 63].

Варто погодитися з думкою Д. Марчук, про те, що проведена Польщею трансформація, в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади. ... Проведення цієї реформи, відбувалось у 2 основних етапи: це політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів [41].

Питання використання землі та місцевої політики працевлаштування, соціального забезпечення, розвитку середньої освіти вирішують повіти. Відповідно до Закону «Про самоврядування повітів і воєводств» від 5 червня 1998 року повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, що входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін [42]. Проте на рівні повіту не існує органів державної влади, а функціонують лише органи місцевого самоврядування. До повноважень

повіту фактично відійшли функції, котрі належали органам виконавчої влади та іншим установам субрегіонального рівня. Як бачимо, чітко вибудований план і послідовність реформ в Польщі, дозволяє зрозуміти, що це були цілеспрямовані заходи, що позбавленні популізму. Країна обрала шлях розвитку, а значить жити по Конституції.

Висновки до розділу 1

Узагальнюючи, варто відмітити, що за роки незалежності в Україні було закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, що створюють правові та фінансові засади його діяльності. Впродовж 2014-2020 років було прийнято нормативні документи щодо реформування місцевого самоврядування. Важливі кроки здійснено у напрямі законодавчого забезпечення бюджетної децентралізації, метою якої є побудова бюджетної системи України, що забезпечує створення належних фінансових умов для забезпечення виконання місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Було внесено суттєві зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Також внесено зміни до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо податкової реформи. Чим було започатковано реальний старт фінансової децентралізації й визначено механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині місцевого самоврядування новостворених громад.

У 2022 році очікувалося внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Проте події, які розпочалися в нашій країні з 24 лютого 2022 року внесли певні корективи у перебіг реформування місцевого самоврядування. На жаль військові події загальмували в окремих регіонах формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та ТГ.

Аналіз реформування місцевого самоврядування Польщі дозволив узагальнити його результати у таких висновках:

– відновлення органів територіального самоврядування у 1990 році опиралося на досвід міжвоєнних традицій польського місцевого самоврядування;

– остаточне закріплення головних принципів нової системи місцевих органів державної влади Польщі було здійснено в Конституції 1997 року, а з 1998 року вони оформлялися у вигляді законодавчих актів;

– вирішальні структурні реформи, здійснені у 1998 році спрямовані на оптимізацію самоврядних структур та підготовку Польщі до вступу в ЄС.

РОЗДІЛ 2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ГРОМАД

2.1. Реформування вітчизняної влади на різних рівнях

Незважаючи на сучасні події і перешкоди децентралізація влади і реформування територіального устрою, які розпочалися в нашій країні з 2014 року тривають донині. Перебіг процесів реформування місцевого самоврядування відбувався достатньо розпорошено, проте ми маємо досягнення і будуємо плани. Важливим на наш погляд є те, що реформування базується на принципах і положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування й на світових стандартах суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування. Державна політика України у сфері децентралізації не лише враховує інтереси мешканців ОТГ, а й передбачає передачу частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

У залежності від суб'єктів та сфер впливу виокремлюють територіальну, функціональну, предметну, вертикальну та горизонтальну [43, с. 10–11].

Територіальна децентралізація – це утворення органів публічної адміністрації, що втілюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднань, спілок) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно зі встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що

реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

Децентралізація управління передбачає незалежність місцевого самоврядування внаслідок передачі влади (не шляхом делегування, а шляхом перетворення державних функцій у самоврядні). У залежності від побудови державного механізму децентралізацію управління поділяють на вертикальну та горизонтальну.

Вертикальна децентралізація передбачає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня, зважаючи на ієрархічність децентралізації, обсяг і сферу повноважень нижчих ланок влади. Горизонтальна розмежовує й визначає функції та компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [44, с. 173]. Загалом, реформу місцевого самоврядування на принципах децентралізації в Україні можна розділити на три етапи:

I етап (2014 – 2018рр.) – створення нормативно-правового фундаменту реформи та перерозподіл повноважень на рівні територіальних громад і створення перших ОТГ.

II етап (2019 – 2020 рр.) – переформатування базового рівня місцевого самоврядування, започатковано зміну адміністративно-територіального устрою України (утворено 136 районів і сформовано 1469 територіальних громад).

III етап (з 2021 – до тепер) – чітке визначення повноважень місцевих органів влади, забезпечення належного виконання власних і делегованих повноважень територіальними громадами первинного (базового) рівня, удосконалення надання послуг населенню, формування раціональної системи управління розвитком територіальних громад.

Адміністративно-територіальний устрій України базується на трирівневій системі: область – район – громада

Область – найвищий рівень адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальна одиниця, яка складається із районів, міст обласного та районного значення, селищ та сіл, що сформувалася у

межах території України під впливом єдності історичних, економічних, соціальних та інших чинників, є самостійним та відносно-відокремленим соціально-економічним комплексом. Органом місцевого самоврядування на рівні областей є обласна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної області, тобто є елементом системи місцевого самоврядування. Органом виконавчої влади в областях є обласна державна адміністрація, яка є нижчою ланкою у системі органів державної виконавчої влади. Основні сфери відповідальності регіону і компетенції областей відображено в додатках Ж і К.

Показовим є те, що частина 2 ст. 133 Конституції України перераховує усі області, які входять до складу України і таке перерахування зумовлює те, що зміна системи областей України можлива лише за умови внесення відповідних змін до ст. 133 Конституції України.

Райони – це одиниці середнього рівня адміністративно-територіальних одиниць, адміністративно-територіальної системи України, які є складовою частиною області або Автономної Республіки Крим, що утворені для раціонального розташування органів державної влади, місцевого самоврядування, інтегрування промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку у єдиний соціально-економічний комплекс за ознаками адміністративної, економічної, географічної єдності. Складається із сіл, селищ та міст районного значення. Органом місцевого самоврядування у районах є районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідного району, тобто є елементом системи місцевого самоврядування. Органом виконавчої влади на території районів є районні державні адміністрації. Основні сфери відповідальності і компетенції районів відображено в додатках Ж і К.

Громада – як базова одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів, і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування

і діяльності органів місцевого самоврядування. Громади в залежності від категорії адміністративного центру поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські й утворюються, як правило, шляхом об'єднання поселень навколо міста чи селища, де розміщено більшість місць працевлаштування мешканців цього міста, селища та навколишніх поселень, наявні необхідні елементи соціальної, бюджетної та інженерної інфраструктури із забезпеченням доступності з урахуванням історично складених економічних, соціальних зв'язків. Склад громади визначається, як правило, шляхом віднесення до неї поселень, що знаходяться в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших громад. Основні сфери відповідальності сі, селищ і міст та компетенції громад відображено в додатках Ж і К.

Важливим і вагомим досягненням реформування, на наш погляд, є схвалення у квітні 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації. А також затвердження Плану заходів щодо її реалізації, які й дали початок реформі після прийняття основного концептуального документу. Реалізація положень Концепції та завдань Плану заходів передбачала не лише внесення відповідних змін до Конституції України, а й формування пакету нового законодавства. Позаяк зміни до Конституції повинні були надати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади, а також передбачали вирішення питань утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу.

Запропонований вітчизняними фахівцями-практиками, науковцями, експертами проєкт змін до Конституції знайшов підтримку не лише з боку суспільства, а й отримав високу оцінку Венеційської Комісії. Проте, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації, тому розпочата Урядом у 2014 році реформа здійснювалася в межах чинної Конституції. А прийнятий у 2015 році Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [45] дозволив розпочати формування базового рівня місцевого самоврядування.

Аналізуючи період з 2014 по 2021 роки, можемо відмітити, що загалом було створено законодавчу основу для зміни системи влади та територіального устрою на всіх рівнях. Зокрема, у 2014 році було прийнято основний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [46] та затверджено План заходів щодо її реалізації [47]. Основна ідея Концепції – децентралізація влади та суттєве розширення повноважень територіальних громад на засадах субсидіарності, тобто на місцевий рівень передається стільки повноважень, скільки місцева рада здатна ефективно здійснювати, а районні та обласні ради зможуть формувати власні виконавчі органи, що замінять державні адміністрації відповідного рівня.

Впродовж 2015–2019 років в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 000). Міжнародні експерти назвали такі темпи міжмуніципальної консолідації дуже високими. У регіонах та громадах завдяки державній підтримці регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, яка за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році, реалізовано понад 10 тисяч проєктів. Зокрема, вирішення питань утилізації та переробки сміття, розвитку інфраструктури та інші механізми вирішення спільних проблем, якими скористалися сотні громад, уможливили Закони «Про співробітництво територіальних громад» [48] та «Про засади державної регіональної політики» [49], тощо.

Досягнення на першому етапі реформування засвідчили, що Україна обрала правильний шлях яким варто рухатися далі. Варто відмітити, що належні правові умови та механізми формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують зусилля у вирішенні нагальних проблем і мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні створила нова законодавча база. Цілком виправданою є нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, котрі отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету в результаті реформ. Відтак, прийняття Концепції

передбачило внесення змін до Конституції України, щодо дозволу мати виконавчі органи на рівні областей та районів й зменшення ролі цих рівнів управління шляхом передачі відповідальності за безпосереднє надання публічних послуг містам обласного значення та знову об'єднаним територіальним громадам. Пропозиції змін до Основного закону, які мали забезпечити правову основу прийняття ряду законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування були підготовлені з урахуванням положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; пропозицій експертів у галузі конституційного права та місцевого самоврядування; з врахуванням позицій польських експертів, які мають успішний досвід запровадження реформи місцевого самоврядування.

Проте без внесення відповідних змін до Конституції України щодо децентралізації завершити реформу та досягти європейського розвитку нашої країни буде неможливо. Зокрема, серед таких кроків є закріплення на конституційному рівні статусу об'єднаної територіальної громади (ОТГ) та приведення у відповідність системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; узгодження їх функцій та повноважень, дотримуючись принципу субсидіарності та уникаючи дублювання.

У 2020–2021 роках відбувся другий етап децентралізації влади в Україні. Саме в цей період Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Дійсно, зазначений період став вирішальним у процесі формування базового рівня місцевого самоврядування. 12 червня 2020 року Уряд схвалив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, відповідно до якого в Україні сформовано 1469 територіальних громад. А 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» відповідно до якої парламент ліквідував 490 районів в Україні й залишив лише 136. 15 липня 2020 року прийнята постанова № 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року й вже 16

липня Верховна Рада України прийняла відповідні зміни до виборчого законодавства.

На основі нового адміністративно-територіального устрою 25 жовтня 2020 року в Україні були проведені перші місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах (депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільських, селищних, міських голів) та в укрупнених районах (депутатів районних рад). На підставі висновків, наданих Донецькою та Луганською військово-цивільними адміністраціями, було визначено перелік територіальних громад Донецької та Луганської областей, на території яких неможливо провести місцеві вибори, – 10 ОТГ Бахмутського, Волноваського, Маріупольського та Покровського районів Донецької області та 8 – Северодонецького і Щастинського районів Луганської області.

Станом на січень 2022 року нова система адміністративно-територіального устрою України складається з 1470 адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад). Позитивним є також той факт, що у 1720 громадах 25 жовтня 2020 року відбулися місцеві вибори. Детальніше нову систему АТУ розкрито у таблиці 2.1.

Табл. 2.1. Система адміністративно-територіального устрою України
(станом на 01.2022)

НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ							
ОБЛАСТЬ	Кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад)	Кількість територіальних громад, у яких відбулися місцеві вибори 25 жовтня 2020 р.	Кількість адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (районів)	Кількість районних рад, у яких відбулися місцеві вибори 25 жовтня 2020 року	Кількість депутатів місцевих рад		
					Обласних рад	Районних рад	Рад громад
АР Крим	Буде утворено громади після деокупації АР Крим		10	Буде проведено вибори після деокупації			
Вінницька	63	63	6	6	84	274	1630
Волинська	54	54	4	4	64	176	1316
Дніпропетровська	86	86	7	7	120	350	2174
Донецька	66	36	8	5		246	1008
Житомирська	66	66	4	4	64	180	1604
Закарпатська	64	64	6	6	64	248	1580
Запорізька	67	67	5	5	84	232	1644
Івано-Франківська	62	62	6	6	84	240	1556
Київська	69	69	7	7	84	318	1810
Кіровоградська	49	49	4	4	64	176	1190
Луганська	37	18	8	4		172	448
Львівська	73	73	7	7	84	316	1936
Миколаївська	52	52	4	4	64	180	1276
Одеська	91	91	7	7	84	308	2252
Полтавська	60	60	4	4	84	192	1484
Рівненська	64	64	4	4	64	176	1532
Сумська	51	51	5	5	64	214	1254
Тернопільська	55	55	3	3	64	150	1342
Харківська	56	56	7	7	120	332	1510
Херсонська	49	49	5	5	64	210	1210
Хмельницька	60	60	3	3	64	148	1456
Черкаська	66	66	4	4	64	180	1592
Чернівецька	52	52	3	3	64	134	1236
Чернігівська	57	57	5	5	64	214	1374
м. Київ	1		-	-			120
РАЗОМ	1470	1420	136	119	1660	5366	35534

Проте, на досягнутому зупинятися ще занадто рано й для успішного продовження реформи необхідно внести зміни до чинного законодавства та прийняти низку важливих законів, зокрема: законодавство, яке окреслить засади адміністративно-територіального устрою України; оновити редакцію закону про службу в органах місцевого самоврядування, що не лише забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, а й підвищить престижність служби в ОМС, стимулюватиме мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку; закони щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та про місцевий референдум, тощо. У результаті оновлення законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації мають бути окреслені механізми та інструменти впливу на місцеву владу й розмежовані між рівнями управління за принципом субсидіарності участь та повноваження у прийнятті рішень.

У 2022 році очікувалося внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Проте події, які розпочалися в нашій країні з 24 лютого 2022 року внесли певні корективи у перебіг реформування місцевого самоврядування. На жаль, введення воєнного стану та військові події загальмували в окремих регіонах формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Не зважаючи на те, що кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці, значна кількість громадян позбавлена цього через втручання країни-агресора в територіальну цілісність і незалежність нашої держави. В той же час, варто наголосити, що саме тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної

децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни.

Проте варто зазначити, що і в сучасних умовах, незважаючи на всі проблеми, що постають у рамках демократичної форми організації суспільства, його державно-політичного устрою, саме влада народу найкраще справляється з викликами. І тому варто сподіватися, що спільними зусиллями державної влади і суспільства ми переможемо ворога й продовжимо втілювати все заплановане й досягнемо неабияких успіхів задля розвитку й процвітання нашої країни попри всі перешкоди і негаразди.

2.2. Адміністративно-територіальний устрій Польщі

Поділ Польщі на воєводства, а воєводств на повіти і далі – на гміни має історичне коріння. Аналіз історії дозволив з'ясувати, що воєводства з'явилися в Польщі в період її регіонального розділу, а закріплювалися на межі XIV-XV століть. У другій половині XIV століття започатковано виокремлення повітів. Така адміністративно-територіальна структура зазнала зміни у 1975 році, в процесі ліквідації повітів було створено 49 невеликих воєводств.

Трирівневий поділ Польщі на великі воєводства було відновлено лише у 1999 році. Проте ці процеси супроводжувалися дискусіями, які допомагали досягнути бажаного. Зокрема в результаті дискусій мешканців Ополя і Кельце було створено більше воєводств ніж планувалось (Опольське воєводство із центром в Ополі, яке є найменшим і Свентокшиське воєводство з центром у Кельце).

Сучасний поділ Польщі на адміністративно-територіальні одиниці «воєводство – повіт – гміна» запроваджено з 1 січня 1999 року в результаті адміністративної реформи. Кількість воєводств (пол. *województwo*) скорочено до 16, конкретніше це відображено на рисунку 2.1.

Рис. 2.1. Воєводства Польщі станом на 2022 рік.



Воєводства поділяються на 308 повітів (пол. powiat), включаючи 65 міст, що мають статус міських повітів. Повіти поділено на 2489 гмін (пол. gmina). Усі рівні мають фінансову незалежність і діють на принципах субсидіарності та гарантованих доходів. Кожен із рівнів, як адміністративна одиниця, має свої завдання, а делеговані ним повноваження не лише не перетинаються, а доповнюють одне одного. Зокрема:

– до повноважень гмін належать повноцінне функціонування комунального господарства та розвиток економіки; надання громадських послуг на місцевому рівні; питання землекористування; діяльність дошкільних закладів, основної школи та гімназій; функціонування осередків охорони здоров'я, заклади культури, бібліотек, а також питання утримання доріг на території гмін;

– до повноважень повітів належать: адміністративні послуги, громадські послуги на місцевому (понадгмінному) рівні, публічна безпека, функціонування спеціальних шкіл, повітових лікарень, повітових закладів, закладів культури та музеїв; утримання повітових доріг;

– воєводства відповідальні за регіональний розвиток; врегульовують питання надання громадських послуг на регіональному рівні, контролюють розвиток ринку праці, діяльність вищої школи; функціонування лікарень розміщених на території воєвод, театрів, регіональних музеїв; слідкують за станом воєводських доріг.

Республіка Польща за державно-територіальним устроєм є унітарною державою, за змістом правління – конституційною, а відповідно до найбільш впливового суб'єкта державної влади – парламентсько-президентською [50]. Схематично адміністративний устрій країни представлено на рисунку 2.2.

Рис. 2.2. Система адміністративного устрою Польщі



Найменшою базовою адміністративною одиницею польського самоврядування є *гміна* (пол. gmina). Це самоврядні громади з населенням близько 5000 мешканців функціонування яких здійснюється згідно з Законом «Про гмінне самоврядування». До компетенцій гмін належить відповідальність за надання послуг суспільного характеру її мешканцям,

врегулювання та координація питань реалізації комунальних послуг, функціонування закладів охорони здоров'я, освіти, культури, забезпечення громадського порядку та інші.

Розрізняють сільські (гміни, які не мають у своєму складі жодного міста), місько-сільські (до складу таких гмін входить місто та декілька сіл) та міські (гміни, утворені в адміністративних кордонах міста або т. зв. гміна зі статусом міста). Наразі серед існуючих 2477 1533 – сільських, 642 – місько-сільських та 302 міських гміни, й 66 гмін є одночасно міськими повітами.

Згідно з законом гміни мають статус юридичної особи й функціонують під власну відповідальність. Гміна не лише має власний бюджет, а й не підпорядковується повітам чи воєводствам. Місцеві збори, податки й фіксований відсоток загальнодержавних податків становлять основне джерело доходів гміни. Фінансуються ОМС (органи місцевого самоврядування) в межах необхідних для виконання визначених завдань.

Управління гмінами забезпечують Ради гмін, а також Війт у сільських, Бурмістр – у місько-сільських й Президент міста – у великих міських гмінах та повітах, які мають права міста. Виконавчим органом гміни є Війт, який відповідає за виконання ухвал Ради та реалізацію завдань гміни, передбачені в межах правових норм.

Раду гміни обирають на 5 років, а її склад залежить від кількості мешканців, а саме :

- ✓ з населенням до 20 тис. мешканців – 15 депутатів;
- ✓ з населенням до 50 тис. мешканців – 21 депутат;
- ✓ з населенням до 100 тис. мешканців – 23 депутати;
- ✓ з населенням до 200 тис. мешканців – 25 депутатів та по три члени на

кожних наступних 100 000 (проте загалом не більше 45 депутатів) [50].

Середню ланку самоврядування в Польщі займають *повіти* (пол. powiat), які утворюються із декількох гмін. Нині у Польщі існує 314 сільських повітів і 66 міських (міста на правах повіту, тобто міста, в яких мешкає понад 100 тис. жителів, а також міста, котрі до 31 грудня 1998 року були центром воєводств.

Функціонування повіту та діяльність його членів регулюється законом «Про повітове самоврядування». До компетенцій повіту належить доповнення діяльності гмін й реалізація питань щодо утримання й функціонування закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ; забезпечення збереження надбань культури; вирішення питань щодо надання соціальної допомоги, сімейної політики, підтримки людей з обмеженими можливостями; забезпечення функціонування громадського транспорту та утримання доріг загального користування тощо.

До повноважень повітів також належить координація п'яти основних контрольних функцій, які реалізують служби, підпорядковані голові його адміністрації, зокрема такі як: поліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарна інспекція та інспекція ветеринарного нагляду.

Законодавчим органом повіту є Рада повіту, а виконавчим – Правління. Склад ради розраховується залежно від кількості його населення й становить 15 депутатів у повітах до 40 тис. мешканців й по 2 депутати на кожні наступні 20 тис. громадян, проте не більше 29 депутатів. Правління Ради обирається її членами в кількості 3-5 осіб й очолює його Староста. Повіти проводять власну бюджетну політику, оскільки їх бюджети є самостійними і не залежать від доходів гмін.

Найвищим щаблем адміністративно-територіального устрою Польщі є *воєводство* (пол. *województwo*) як адміністративно-територіальна одиниця. Організація діяльності воєводств здійснюється відповідно до Закону «Про воєводське самоврядування» який скеровує воєводське самоврядування, котре визначає політику регіону й здійснює вирішення питань, які не входять до повноважень повітів чи гмін. Кожне воєводство має власну політику, ухвалює стратегії розвитку регіону й забезпечує виконання державних завдань, а також укладання контрактів регіонів з урядом, що сприяє грошовим надходженням й забезпечує бюджети воєводства.

До органів самоврядування воєводства належать Сеймик та Правління. Законодавчим (ухвалодавчим) й контролюючим органом воєводства є Сеймик, який обирається на 5 років. Склад Сеймику формується залежно від кількості населення, а саме: 30 осіб – для воєводств з населенням до 2 млн мешканців та по 3 – на кожних наступних 500 тис. мешканців.

Виконавчим органом воєводства є Правління, яке обирає Сеймик. На чолі правління стоїть Маршалок воєводства. Спеціальним представником державної влади, який слідкує за дотриманням державних інтересів у воєводствах є Воєвода.

Розподіл фінансів у Польщі – досить проблемна сфера, оскільки вони залишаються досить централізованими, а це обмежує самостійність територіальних одиниць у прийнятті рішень та вирішенні місцевих проблем.

Станом на 1 січня 2020 року адміністративно-територіальну структуру Польщі складають 16 воєводств (конкретніше відображено на рис. 2.3.), які поділяються на 380 повітів (314 повітів й 66 міст, які наділені правами повітів) та 2477 гмін [50].

Рис. 2.3. Адміністративно-територіальний поділ Польщі (станом на 01.2020)



Висновки до розділу 2

Узагальнюючи, варто зазначити, що за роки реформи децентралізації влади в Україні було створено нормативну основу для її здійснення, фактично було закріплено окремі фінансові гарантії за ОМС шляхом розмежування доходів та видатків між відповідними рівнями місцевих бюджетів.

Суть концепції української моделі відповідає моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Польщі. Обидві моделі базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а інститут самоврядування є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства.

Варто відмітити, що з поміж проаналізованих реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування розвинених країн достатньо наближеним до українських реалій є досвід Польщі. Саме Польща була однією із перших держав, яка відгукнулася на намагання України здійснити повномасштабні реформи у всіх сферах суспільного життя у 2014 році. І вже 31 березня 2014 року до України завітали перші польські експерти задля підтримки у реалізації реформи місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі ідентичні і базуються на трирівневій системі: область / воєводство, район / повіт, громада / гміна – як базова одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів, і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Принципи адміністративно-територіального устрою та особливості місцевого самоврядування України та Польщі деталізовано в додатках А–Г.

Система місцевого управління України та Польщі визначають місцеве самоврядування, як суб'єкт здійснення публічної влади, встановлює баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою,

закріплює існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: місцевого самоврядування, в основу функціонування якого покладений принцип децентралізації та урядовій адміністрації, яка діє на засадах централізації.

Ключовою відмінністю системи місцевого самоврядування в Україні та Польщі є наявність державної адміністрації (інститут префекта) в Україні на рівні, як області, так і району. У той час, як у Польщі державної адміністрації на рівні повіту не має, а лише на рівні воєводства функціонує інститут воєводи.

Загалом відмінності в параметрах умов проведення реформ в Україні та Польщі не є суттєвими, тому немає підстав стверджувати, що реформи в Україні проводяться в кардинально інших умовах, ніж вони проходили в Польщі. Важливою відмінністю умов є те, що Польща, парламентська, а Україна парламентсько-президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ, та впливати на те, де знаходитимуться центри прийняття рішень. Суттєвою відмінністю системи місцевого самоврядування України є наявність представника державної адміністрації на двох рівнях: обласному та районному. У Польщі за дотриманням державних інтересів стежить представник державної влади присутній лише у воєводстві.

РОЗДІЛ 3. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

3.1. Ефективність та результати реформування місцевого самоврядування Польщі

На межі ХХ–ХХІ століть для переважної більшості європейських країн характерний високий рівень децентралізації, досягнутий завдяки проведенню масштабного реформування сфери державного управління. На думку А. Касич та А. Петрушко, найбільш вдалими та ефективними виявилися реформи з децентралізації в Німеччині, Франції, Польщі, Великій Британії, Швеції та в окремих країнах Латинської Америки [51, с. 72]. Обираючи модель децентралізації, українські ініціатори реформи проаналізували досвід її впровадження в таких країнах як Данія, Франція, Італія, Швеція, Швейцарія, Польща, Словаччина, Латвія, і зійшлися в думці, що найбільш наближеним до українських реалій можна вважати досвід Польщі [52, с. 3]. Ця держава належить до кола постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи.

За оцінкою М. Баймуратова, Україна та Польща мали приблизно рівні стартові умови для початку соціально-економічних та соціально-політичних перетворень [53, с. 146]. Ідентичною є і трирівнева система адміністративно-територіального устрою Польщі та України: воєводство – область, повіт – район, гміна – територіальна громада/гміна як базові одиниці. Крім того, в Європі визнано успішність Польщі в запровадженні принципу децентралізації під час реформування місцевого самоврядування.

Польська реформа здійснювалася у два етапи:

1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні гмін, розвиток владоспроможності і матеріально-технічної і фінансової бази останніх;

2) утвердження другої, третьої ланок місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності на рівні повітів і воєводств [54, с. 148].

3) Перші кроки в напрямку децентралізації дають підстави зробити висновок, що задекларована система місцевого управління України та існуюча в Польщі визначають місцеве самоврядування суб'єктом здійснення публічної влади, встановлюють баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою, закріплюють існування управлінської моделі, що утворена двома підсистемами – місцевого самоврядування, в основу функціонування якого покладений принцип децентралізації, та урядової адміністрації, яка діє на засадах централізації.

Оцінивши позиції польських муніципальних реформаторів, український науковець М. Баймуратов, виділив основні чинники, що сприяли успіху польської реформи:

1) політичний – політична воля керівників держави, їх здатність подолати опір, викликаний реформою;

2) методологічний – знання та вміння експертів;

3) легітимний – підтримка реформ громадянським суспільством, зокрема з боку ЗМІ;

4) кадровий – наявність кваліфікованих кадрів, які розуміючи сенс і необхідність реформи, зможуть її впровадити [53, с. 145].

Водночас українські дослідники М. Крат та О. Софій, порівнявши польську й українську моделі децентралізації, визначили комплекс чинників, які не сприяють ефективному використанню польського досвіду:

- одночасний старт в Україні двох реформ – адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на базовому рівні

(об'єднання громад) (у Польщі адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін проведена в 1970 р., а реформа місцевого самоврядування гмін – у 1990 р.);

- затягування процесу децентралізації через принцип добровільності, що покладений в основу адміністративно-територіальної реформи на рівні ОТГ (в Польщі реформа на рівні гмін відбулася в примусовому порядку);

- наявність значної кількості центрів управління реформами в центрі та недостатнє забезпечення управління на регіональному рівні (у Польщі був створений єдиний «штаб реформ»), неузгодженість реформи децентралізації та секторальних реформ [52, с. 24].

Ми підтримуємо думку А. Ткучука про те, що в країні немає єдиного центру децентралізації, на жаль, Міністерство регіональної політики не стало центром реформи, внаслідок чого в реформі утворилися «чорні діри» в питанні передачі повноважень громадам [55].

Актуальним для українських експертів, зважаючи на спільне історичне минуле і, відповідно, схожість умов початку реформ, є вивчення досвіду з реформування самоврядування країн Балтії, що базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та національного законодавства. Основними цілями реформування місцевого самоврядування у всіх трьох країнах було визначено подальшу демократизацію, децентралізацію державної влади та оптимізацію процесів управління, поліпшення якості державних послуг, що надаються місцевому населенню, та включення громадян у процес прийняття рішень [56, с. 157]. Польська держава є республікою змішаного типу з унітарним територіальним устроєм та демократичним політичним режимом. Сучасна Польща перебуває на завершальній стадії транзиту від соціалістичного минулого до розвиненої демократії західноєвропейського зразка, а тому для неї характерним є процес звикання, адаптації суспільства до нових політичних механізмів та процесів.

Польща стала першою країною, яка спрямовувала зусилля на ліквідацію старої комуністичної еліти і створила умови, які були необхідні для утримання політичної стабільності. Зміна існуючого ладу відбулась мирним

шляхом за участі католицької церкви – традиційно впливового інституту суспільства.

Особливості умов реформування та порівняння систем АТУ Польщі та України подано в додатках А–Г. Хронологію реформування місцевого самоврядування Польщі окреслено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. Хронологія реформ в Польщі

Дата	Подія
Весна 1989 року	Група експертів, що займаються місцевим самоврядуванням (Міхал Кулеша, Єжи Регульський, Йозеф Плосконка, Єжи Міллер) підписує з режимом Ярузельського протокол розбіжностей
4 червня 1989 року	Парламентські вибори й перемога «Солідарності»
29 липня 1989 року	Сенат ухвалює рішення щодо законотворчої ініціативи в питанні впровадження місцевого самоврядування
Вересень 1989 року	До влади приходять реформаторський уряд Тадеуша Мазовецького
1 жовтня 1989 року	Єжи Регульський отримує посаду уповноваженого уряду з питань адміністративної реформи і прямо підпорядковується прем'єрові. Фронт робіт поділений: <ul style="list-style-type: none"> ▪ експерти розробляють закон про розподіл компетенцій між місцевою і центральною гілками влади, ▪ сенат працює над зміною Конституції і опрацьовує чотири основні проекти законів – про самоврядування, про працівників місцевого самоврядування, про урядову місцеву адміністрацію та про вибори, ▪ уряд проводить ці реформи, у тому числі пакет реформ «шокової терапії» – дозвіл на банкрутство неефективних державних підприємств, заборона фінансування дефіциту державного бюджету центральним банком, скасування пільгових позик державним підприємствам і дозвіл на іноземні інвестиції (реформи були проведені негайно, і вони запустили ринкову економіку), ▪ паралельно був створений недержавний <i>Фонд розвитку місцевої демократії</i> (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej), який отримував кошти за кордоном й організував навчання працівників місцевого самоврядування та забезпечував широку просвітницьку кампанію по всій країні
27 травня 1990 року	Реформа набула чинності разом із першими виборами до місцевих органів влади. У результаті був змінений головний принцип організації польського суспільства

За формою територіального устрою Республіка Польща є простою унітарною державою. У ст. 15 Конституції встановлено, що адміністративно-територіальний устрій слугує децентралізації публічної влади, а «засади поділу території держави визначаються законом з урахуванням соціальних, господарських і культурних зв'язків і з метою забезпечення територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання». Для цілей врядування територія держави поділена на воєводства, повіти і гміни, причому гміна визнана основною одиницею територіального самоврядування. Водночас, ми вважаємо, що політичний режим Польщі перебуває на завершальній стадії транзиту від соціалістичного режиму до режиму розвиненої демократії й

характеризується звиканням, адаптацією суспільства до нових (як національних, так і інтеграційних) політичних механізмів.

3.2. Міжмуніципальне співробітництво та перспективи реформування влади в Україні

Сьогодні вже можна оцінювати певні проміжні результати реформи децентралізації, зокрема в частині зміни адміністративно-територіального устрою та його законодавчого закріплення. Один із провідних українських експертів з децентралізації, співавтор законодавчої бази реформи А. Ткачук зазначив: «В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи... Добровільне об'єднання в європейських країнах тривало 10-20 років і вони не виходили навіть на 10-15%, і вже потім ухвалювали рішення про адміністративне об'єднання. Тобто Україна тут показала те, що не показала жодна країна Європи – ми зробили перший етап об'єднання достатньо швидко і енергійно». Також він додав, що в рамках децентралізації в Україні запроваджена ефективна модель бюджетного вирівнювання, яке, на думку багатьох європейських експертів, одним з найкращих.

Сьогодні Україна є однією з найбільш децентралізованих держав Європи. Понад 15 % ВВП України перерозподіляється через місцевий бюджет. Кращий за український показник є лише в країнах Північної Європи – Данії, Швеції, Норвегії і Фінляндії. Ми за показником бюджетної децентралізації уже обігнали Польщу і Німеччину [57].

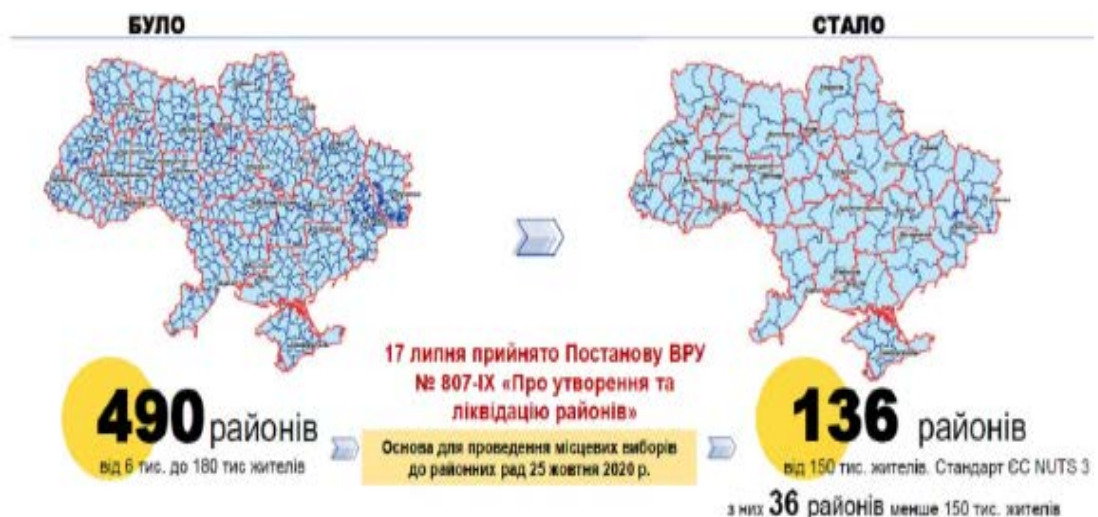
Складовою частиною комплексної децентралізаційної реформи є секторальні реформи, які, водночас, є складовими окремих галузевих реформ, що ускладнює їх проведення. Для всіх сфер спільною проблемою є те, що на сьогодні управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок неврегульованості перерозподілу повноважень між громадами й адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Секторальні реформи відображають реальний стан

передачі повноважень ОТГ (об'єднаних територіальних громад) у тій чи іншій сфері й перебувають на різних етапах упровадження залежно від пріоритетності, визначної державою, тому і перспективи мають різні.

Громади як базові одиниці АТУ (адміністративно-територіального устрою) України утворювалися у 2015–2019 рр. шляхом добровільного об'єднання. У 2020 році в адміністративний спосіб, передбачений українським законодавством, Постановою Верховної Ради України було визначено 1469 територіальних громад у складі нових районів, при цьому частину дрібних громад, утворених на добровільних засадах, було ліквідовано. Розроблено систему показників спроможності територіальних громад (демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення), моніторинг й аналіз яких дозволять визначити потенціал кожної громади та оцінити набутий нею рівень розвитку. На сьогодні зафіксовано, що кращі результати фінансово-економічного розвитку мають великі (укрупнені) ТГ, тоді як менші – не мають змоги ефективно функціонувати без дотацій.

Наступним кроком у реформуванні стало укрупнення районів як одиниць субрегіонального рівня АТУ: ліквідовано 490 старих районів, утворено 136 нових районів. Порівняння систем адміністративно-територіального устрою подано на рисунку 3.1. та в додатках Ж і М.

Рис. 3.1. Система адміністративно-територіального устрою України (субрегіонального (районного) рівня)



Цей етап відбувався у пришвидшеному режимі у зв'язку з необхідністю підготовки до проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. Новий районний поділ характеризується суттєвими розривами як за територіальними, так і за демографічними критеріями. Хоча в цілому укрупнення районів є доцільним з точки зору збільшення їх ресурсного потенціалу та зростання ступеня їх самодостатності.

Під час першого етапу реформи місцевого самоврядування відбулося добровільне об'єднання більшості територіальних громад. За процедурним аспектом зміни адміністративно-територіального устрою цей етап реформи був проведений за скандинавською моделлю. Решта були визначені в адміністративний спосіб, оскільки у законодавстві закріплена норма, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України. Динаміку добровільного формування ОТГ в 2015–2020 роках складену за офіційними даними [58] відображено на рисунку 3.2.

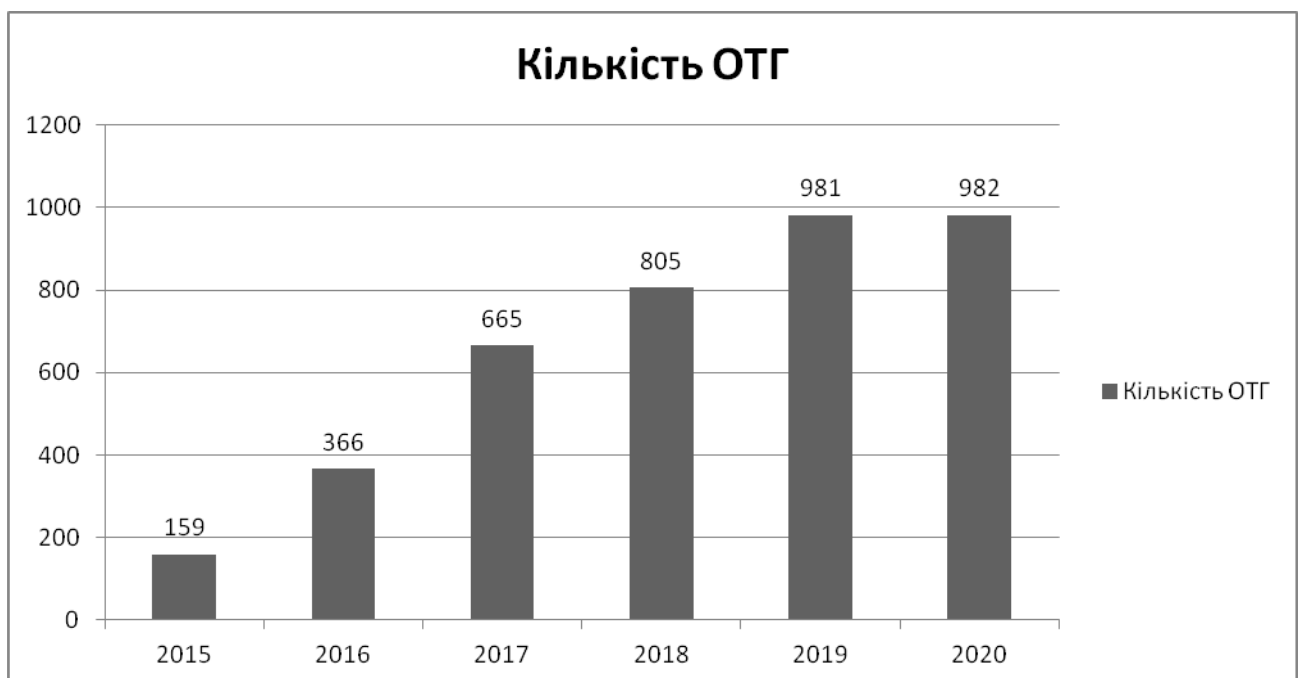


Рис. 3.2. Динаміка утворення ОТГ в Україні

З наведеної діаграми бачимо, що процес добровільного об'єднання територіальних громад проходив досить динамічно. Станом на 01 лютого 2020 року 4487 місцевих об'єднано у 982 територіальні громади [58]. У 2019 році активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад [59, с. 19].

Проте на цьому етапі виникли і певні проблеми, оскільки були задіяні політичні спекуляції, спротив представників районних та обласних адміністрацій, бізнес-інтереси, особисті амбіції. В низці областей на початку реформи спостерігалася протидія децентралізації з боку обласних державних адміністрацій: в Київській, Сумській, Одеській, Закарпатській областях фактично зупинився процес створення ОТГ. На початку 2019 р. у регіонах-лідерах створення ОТГ понад половину площі було покрито об'єднаними територіальними громадами: Запорізька й Житомирська області – понад 60 % території, Дніпропетровська, Хмельницька, Чернігівська й Волинська – понад 50 %. Натомість у регіонах-аутсайдерах охоплення ледь сягало десятої частини: Закарпатська область – 4 %, Київська – 11 %, Харківська – 14 %, Вінницька – 16 % [60, с. 67–68]. Кількісна характеристика утворення ОТГ в регіонах, з різною позицією щодо цього процесу складена на основі офіційних даних [58] й відображена на рисунку 3.3. на прикладі Житомирської та Закарпатської областей.

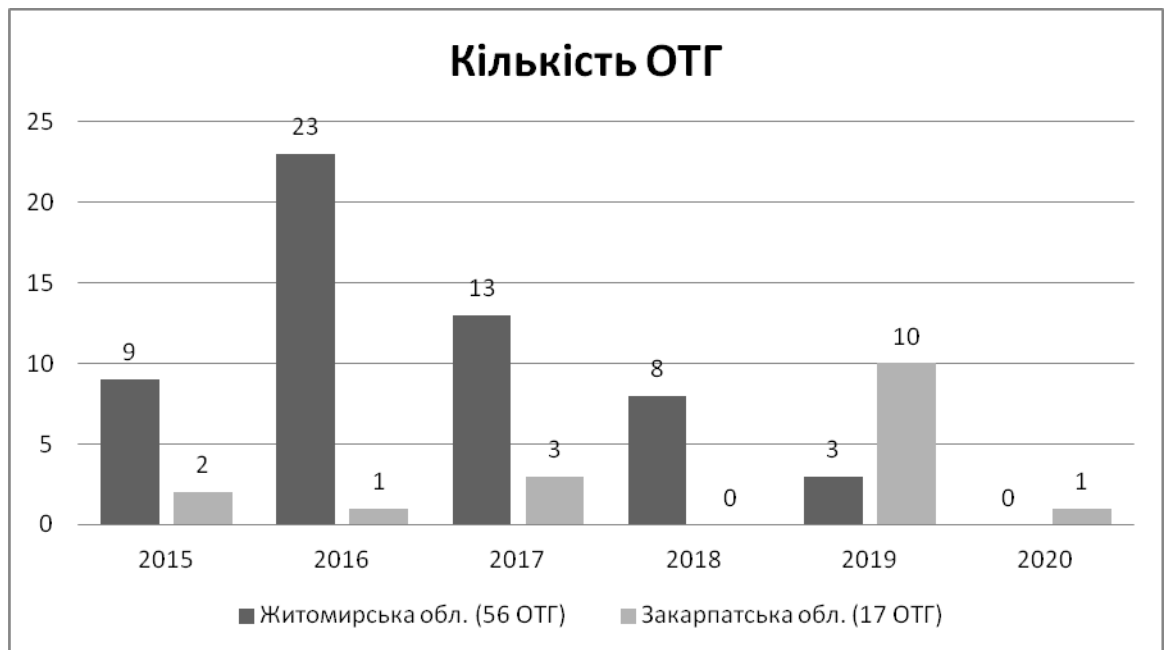


Рис. 3.3. Кількість утворених ОТГ в Житомирській та Закарпатській областях

Впродовж квітня – травня 2020 р. урядом затверджено оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали їх території. 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої ліквідовано 490 старих районів і натомість утворено 136 нових (з яких 17 районів знаходилися на тимчасово окупованих територіях: в АР Крим – усі 10 районів, в Донецькій області – 3 (Горлівський, Донецький, Кальміуський) райони, в Луганській області – 4 (Алчевський, Довжанський, Луганський, Ровеньківський) райони).

У складі визначених районів зареєстровано 1469 територіальних громад, 313х яких – знаходилася на тимчасово окупованих територіях України в Донецькій та Луганській областях. На території АР Крим затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації. Таким чином, розпочато реформування територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні. Кількісна характеристика нового адміністративно-територіального устрою України у

розрізі областей відображена в таблиці 3.2. створеній на основі статистичних даних [61].

Табл. 3.2. Кількісна характеристика АТУ України (станом на 2020 р.)

Область	Кількість районів	Кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ)			
		міські	селищні	сільські	усього
Вінницька	6	18	22	23	63
Волинська	4	11	18	25	54
Дніпропетровська	7	20	25	41	86
Донецька	8	43	14	9	66*
Житомирська	4	12	22	32	66
Закарпатська	6	11	18	35	64
Запорізька	5	14	17	36	67
Івано-Франківська	6	15	23	24	62
Київська	7	24	23	22	69
Кіровоградська	4	12	16	21	49
Луганська	8	20	12	5	37**
Львівська	7	39	17	17	73
Миколаївська	4	9	14	29	52
Одеська	7	19	25	47	91
Полтавська	4	16	20	24	60
Рівненська	4	11	13	40	64
Сумська	5	15	15	21	51
Тернопільська	3	18	16	21	55
Харківська	7	17	26	13	56
Херсонська	5	9	17	23	49
Хмельницька	3	13	22	25	60
Черкаська	4	16	10	40	66
Чернівецька	3	11	7	34	52
Чернігівська	5	16	24	17	57
АР Крим	10	-	-	-	—***
Усього	136	409	436	624	1469

* – у т.ч. 20 ОТГ на тимчасово окупованій території України

** – у т.ч. 11 ОТГ на тимчасово окупованій території України

*** – затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації

За показником кількості жителів об'єднані громади суттєво різняться. Найменша за чисельністю населення Макіївська ОТГ Чернігівської області налічує 1600 жителів, найбільша – Лиманська ОТГ Донецької – 44200 осіб. При цьому зазначимо, що в українській моделі децентралізації оптимальною для успішного функціонування громади кількість жителів експерти

називають 10-12 тис. осіб [60, с. 69]. Чисельність ОТГ у кожній області є різною і ніяк не корелюється з площею та населенням області.

Важливим чинником формування бюджетів ТГ є розмежування податків та зборів. Громади отримали повноваження та ресурси, які раніше надавалися тільки містам обласного значення: зарахування до місцевого бюджету 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % з єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Одночасно ОТГ отримали й право на державні трансферти для виконання повноважень: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо [62, с. 26]. Варто зазначити, що поява значної кількості низькоспроможних ОТГ є результатом дій суб'єктивного чинника, впливу агробізнесу, великих забудовників тощо. Для низки громад єдиним шляхом підвищення їх спроможності та самодостатності є їх об'єднання (укрупнення) між собою.

У листопаді 2016 р. був підписаний Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження секторальної децентралізації між низкою українських міністерств та Проектом експертної підтримки управління та економічного розвитку, що фінансується Міністерством міжнародних справ торгівлі і розвитку Канади та впроваджується компанією EDGE (Agriteam Canada Consulting Ltd). Його метою є формування спільного бачення реформи децентралізації міністерствами, розробка нормативно-правових актів, формування планів із запровадження реформи у секторальних напрямках та покращення координації співпраці регіональної влади з центральними органами виконавчої влади. Слід відмітити, що міжнародна донорська допомога (експертна підтримка, грантова підтримка на реалізацію проєктів) є важливим чинником просування секторальної децентралізації.

2017 рік урядом України був оголошений роком упровадження секторальної децентралізації. Було створено незалежну неурядову структуру при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства – Проектний офіс секторальної децентралізації. Мета його роботи – організація та підтримка процесу формування секторальної політики з децентралізації у відповідних міністерствах та відомствах, координація їх дій. Було визначено 12 основних секторів, які відображено на рисунку 3.4.

На сьогодні ступені впровадження реформ за окремими напрямками секторальної децентралізації суттєво різняться. Розподіл повноважень між органами місцевої та державної влади представлено у додатках Е–К. На думку експертів, серед основних факторів такої ситуації вагому роль відіграє прийняття політичних рішень щодо реалізації окремих галузевих реформ залежно від їхньої суспільної важливості [63, с. 115]. На основі зробленого аналізу їх поточного стану визначено шляхи подальшого розвитку.

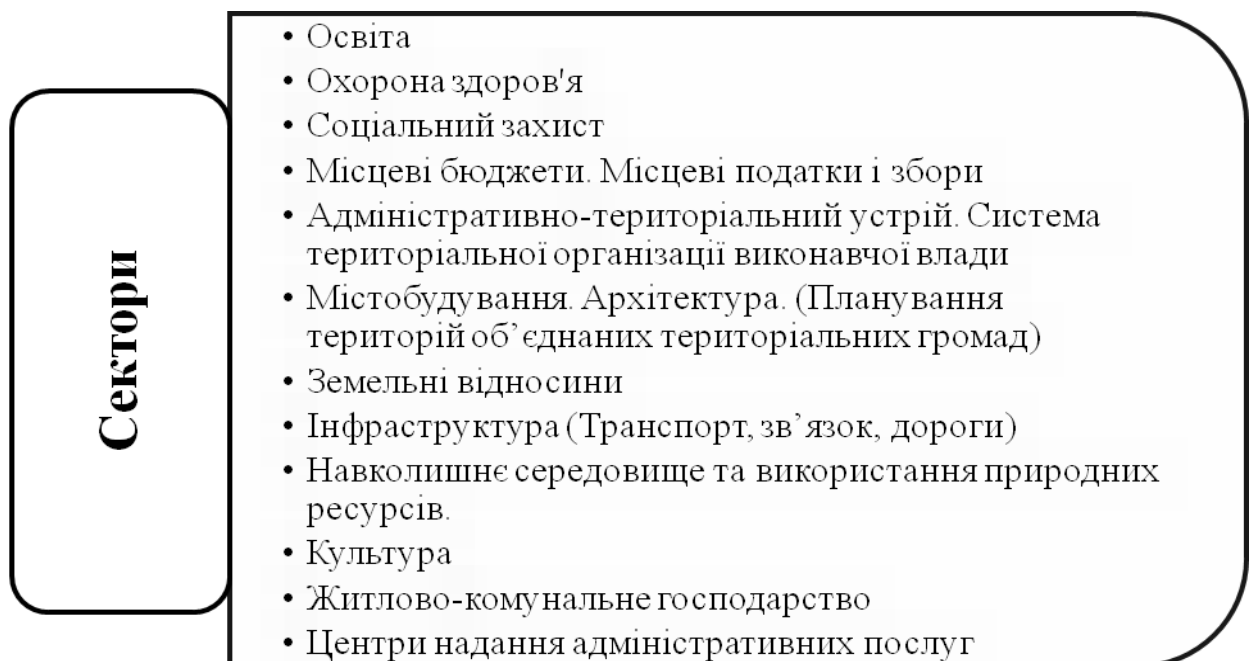


Рис. 3.4. Структура секторальної децентралізації

Децентралізація у сфері освіти повинна забезпечити доступність та належну якість освітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Актуальним є завдання створення ефективної моделі управління системою освіти місцевої громади, яка забезпечила б її

якісне функціонування та розвиток. Ми погоджуємося з думкою дослідниці Л. Белової про те, що передбачені чинною управлінською парадигмою відносини «суб'єкт – об'єкт» буде змінено на «суб'єкт – суб'єктні» забезпечать побудову та існування системи партнерських відносин у сфері освіти та спільного сталого впливу на рішення державної влади та органів місцевого самоврядування. Реформування й децентралізація управлінських впливів дозволять створити адекватну організаційну структуру управління в системі освіти та професійної підготовки, сприятимуть посиленню незалежності та відповідальності закладів, вдосконаленню механізмів саморегулювання [64, с. 123–124]. Погоджуємось також з думками І. Лопушанського та О. І. Ковніра, які наголошують на тому, що освіта – це великий сектор публічних послуг, що має багато підсекторів, учасників процесу і на який витрачається значна частка бюджетних коштів України, тому її реформування потребує гармонізації інтересів цих різних груп зацікавлених сторін [65].

Одним з першочергових завдань децентралізації у сфері освіти було визначено створення й розвиток опорних закладів освіти як центрів освітніх округів, що сприятиме створенню єдиного освітнього простору; забезпечення рівного доступу дітей, у т. ч. з особливими освітніми потребами, до якісної освіти; створення умов для впровадження допрофільної підготовки і профільного навчання, поглибленого вивчення окремих предметів, забезпечення всебічного розвитку особистості, а також допрофесійного навчання незалежно від місця проживання; раціонального і ефективного використання фінансових ресурсів та освітньої інфраструктури. Засновником може бути як сільська чи селищна так і міська чи районна рада [66].

У 2020 р. Уряд надав субвенцію у 3,5 млрд. грн. для реалізації програми «Спроможна школа для кращих результатів» з метою розвитку опорних та великих шкіл на засадах співфінансування з місцевих бюджетів: у Києві, містах обласного значення, ОТГ з адміністративним центром у таких

містах, – 70 % бюджетних коштів та 30% із місцевого бюджету, в ОТГ та районах – відповідно 90 % і 10 % [67].

Завданням **децентралізації у сфері охорони здоров'я** є наближення медичних послуг до людини з одночасним підвищенням якості їх надання. Метою є створення матеріальних, організаційних та фінансових умов для забезпечення органів місцевого самоврядування власними та делегованими повноваженнями. У першу чергу, має відбутися зміна підходів до фінансування медицини, аби кошти вкладалися безпосередньо в послугу, за якою звертається людина. Тобто у новій системі не передбачається утримання бюджетних закладів та їх фінансування.

У ході розпочатої у 2017 р. медичної реформи впродовж наступних трьох років перед урядом постало завдання здійснити переорієнтацію на новий рівень медичних послуг внаслідок зменшення лікарняних ліжок, оптимізації структури та кількості лікарень, формування первинної ланки медичної допомоги. Реформа мала бути здійснена у три етапи:

I – створення базового рівня на рівні ОТГ;

II – створення мережі другого рівня – формування госпітальних округів на рівні майбутніх укрупнених районів;

III – створення єдиного медичного державного простору, коли пацієнт може отримати послугу в будь-якому місті України.

За кожним рівнем буде закріплено певні повноваження та функції органу влади [68, с. 1156]. Первинна медична допомога є однією з головних функцій, делегованих державою ОТГ. За рахунок медичної субвенції, яку держава передає на місця, громади повинні на 100 % виконати цю послугу. Для цього запроваджено новий механізм розподілу медичної субвенції для ОТГ, яким передбачено, що ради ОТГ передають кошти субвенції для здійснення видатків на вторинну медичну допомогу до відповідних бюджетів (районів, міст обласного значення та ОТГ) в обсязі, не меншому за 60 % обсягу субвенції, передбаченої для ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі районів, і не меншому за 70 % – передбаченої для ОТГ, які добровільно

об'єдналися на базі міст обласного значення. Таким чином, новостворені громади отримали 40 % медичної субвенції для організації надання якісної первинної медичної допомоги мешканцям громад [69]. Обсяг медичної субвенції для кожної області, району, міста й громади залежить від кількості населення, його вікової й гендерної структури, кількості зареєстрованих випадків діабету й ВІЛ, а також від деяких інших чинників.

Серед пріоритетних напрямків реформування охорони здоров'я, які Міністерство визначило для органів місцевого самоврядування виділені: автономізація медичних закладів, забезпечення медичних закладів комп'ютерами, створення належних інфраструктурних умов роботи лікарів первинної ланки, забезпечення транспортування пацієнтів до лікаря первинної ланки [68, с. 1157]. Крім того, окремий акцент зроблено на підвищенні доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості (будівництво додаткових амбулаторії з можливістю проживання родини лікаря, придбання автомобілів для лікарів, забезпечення медичних закладів мережею Інтернет, створення можливостей для підвищення кваліфікації медичних працівників, розвитку «телемедицини» тощо).

Не можемо оминати увагою той факт, що пандемія COVID-19, спричинена вірусом SARS-CoV-2, значно ускладнила подальше заплановане впровадження реформи в галузі охорони здоров'я, другий етап якої розпочався 01 квітня 2020 року.

Децентралізація в сфері культури не набула свого розвитку повною мірою. У 2017 р. урядом було презентовано Концепцію «Децентралізація: сектор Культура», що передбачає зростання відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг у сфері культури, а також ширше залучення громадськості до ухвалення та виконання рішень щодо культурної політики [70, с. 89].

Наразі здійснюються перші кроки з впровадження ресурсної та географічної децентралізації сфери культури. Географічна децентралізація передбачає розосередження установ і подій територією регіону, охоплення

послугами культурної сфери сільської місцевості, відповідно до потреб місцевого населення. Історичні пам'ятки та знакові місця стають незамінним ресурсом для створення бренду території. Тому в ОТГ почали створювати регіональні туристично-інформаційні центри, розробляти проекти.

Сфера культури часто фінансується із бюджетів ОТГ за «залишковим принципом», що, у свою чергу, може призвести до зниження ефективності функціонування закладів мережі культури та зниження якості надання культурних послуг мешканцям громад. Сучасні дослідження доводять, що без зміни фінансової та адміністративної складових реформа децентралізації в сфері культури є неефективною. Важливу роль відіграє аналіз побажань та інтересів місцевих жителів та вдосконалення структури управління культурними ресурсами [71, с. 81].

Децентралізація у сфері соціального захисту. Процес передачі повноважень з надання соціальних послуг на місця є досить складним і тривалим, у громад виникає безліч запитань і труднощів. У 2018 році з метою вивчення та поширення кращих практик у сфері надання послуг соціального захисту було проведено проєкт Асоціації об'єднаних територіальних громад «Повноваження і послуги соціального захисту в ОТГ».

Основним здобутком децентралізації у сфері соціального захисту є прийняття нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року, який став основним регулятором повноважень органів місцевого самоврядування. Законом визначено, що об'єднані територіальні громади зобов'язані надавати базові соціальні послуги за відповідним соціальним стандартом, затвердженим Міністерством соціальної політики.

Наступним кроком у реалізації децентралізації у соціальній сфері стало схвалення Кабінетом Міністрів України у серпні 2020 року Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей, метою якої визначено впровадження ефективної моделі взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для реалізації державної політики соціального захисту населення та захисту прав

дітей із забезпеченням сервісного підходу до надання соціальних послуг та дотриманням принципу їх максимальної доступності для споживачів, а також здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у зазначеній сфері.

Одним із поставлених завдань є визначення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади [72]. Кожна ОТГ має право обрати власну модель з надання послуг соціального захисту, щоб забезпечити якісний рівень надання послуг. Наразі відсутня уніфікована структура управління у сфері соціальної підтримки населення, тому у виконавчих органах рад ОТГ створюються різні типи структурних підрозділів, зважаючи на особливості структури конкретної громади. На вибір моделі громади впливають кілька критеріїв: наявні потреби мешканців даної ОТГ у соціальному захисті залежно від соціального складу громади, спроможність органів місцевого самоврядування забезпечити надання відповідних соціальних послуг. На нашу думку, сьогодні останній варіант є найдієвішим, оскільки в більшості громад відсутній досвід у сфері надання послуг у сфері соціального захисту.

Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) як складової секторальної децентралізації створюються доволі швидкими темпами. За даними Міністерства розвитку громад та територій України станом на 01 січня 2020 р. функціонувало 848 ЦНАП [73]. Результати аналізу ситуації у розрізі органів, якими утворені ЦНАП представлено на рисунку 3.5.



Рис. 3.5. ЦНАП у розрізі органів, які їх утворили

Створення мережі ЦНАП отримало потужну підтримку в рамках реалізації проекту компанії SKL International U-LEAD, що має на меті покращити доступність та ефективність надання послуг на місцевому рівні шляхом підтримки створення та модернізації до 600 ЦНАП. Згідно з даними проекту, 562 громади стали учасниками Програми зі створення ЦНАП: 489 ЦНАП, у т. ч. 11 мобільних ЦНАП, та 816 точок доступу до адмінпослуг будуть створені до кінця квітня 2021 р. Крім того, до Служби Експертної Підтримки ЦНАП надійшло понад 70 заявок від органів місцевого самоврядування [74].

Ознаками належного функціонування ЦНАП в ОТГ є: достатній перелік адміністративних послуг, які можна назвати базовими; пристосоване приміщення; клієнтоорієнтований режим роботи; супутні послуги, як-от, можливість оплати на місці платних адмінпослуг; територіальна доступність послуг (відстань до ЦНАП не більше 5-10 км). Експерти відмічають, абсолютна більшість ЦНАП Початкової Фази є належними, оскільки надають найважливіші групи послуг.

Плата за надання адміністративних послуг наповнює місцеві бюджети, тобто сприяє посиленню фінансової спроможності громад. Наприклад, у

2018 р. місцеве самоврядування за рахунок адміністративних послуг отримало 3,4 мільярда гривень додатково до своїх бюджетів [70, с. 83].

Децентралізація повноважень у сфері земельних відносин відбувається в умовах одночасного формування моделі земельної реформи в Україні і пов'язана з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р., що набув чинності в 2021 р., у якому за громадами закріплено право набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення [75].

15 жовтня 2020 року Указом Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» Кабінету Міністрів України доручено активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність, а також опрацювати питання щодо стимулювання оформлення територіальними громадами права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, передані з державної власності [76].

Прогнозуємо, що подальша децентралізація повноважень у цій сфері буде однією з найскладніших, оскільки земельні відносини в Україні в останні десятиріччя були однією із найбільш корумпованих сфер державного управління.

Децентралізація у сфері містобудування та архітектурно-будівельного контролю відбувається доволі послідовно. Прийняті законодавчі інновації реформували систему державного архітектурно-будівельного контролю шляхом передачі відповідних функцій та повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, посилення ролі органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад. Створюючи власні інспекції держархбудконтролю, місцева влада несе відповідальність за містобудівну ситуацію, отримує можливість самостійно перевіряти об'єкти будівництва, зупиняти самочинне будівництво, притягувати до відповідальності

порушників містобудівного законодавства на місцевому рівні, а також оформляти більшість дозвільних документів [77, с. 117].

Децентралізація у сфері транспортної інфраструктури стосується, у першу чергу, управління дорожнім господарством. Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами побудована на основі поєднання принципів децентралізації та централізованого управління автомобільними дорогами, розширення і посилення повноважень та відповідальності місцевих органів виконавчої влади за управління дорогами місцевого значення.

Відбувається перебудова системи фінансування дорожньої галузі. У 2016 р. було створення Державний дорожній фонд України у складі спеціального фонду Державного бюджету України. Частина коштів спрямовується на субвенцію місцевим бюджетам на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, а також вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах [77, с. 118–119].

За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного у серпні 2020 р., 61 % респондентів відчули покращення якості доріг, 29 % нарікали на якість доріг [78].

Реформування житлово-комунального господарства є одним із пріоритетних напрямів розвитку територіальних громад. На думку Г. Зубка: «ЖКГ – це базова послуга і найближча до людини. основні напрямки у цьому – модернізація комунальних підприємств, створення інституту відповідального власника, проведення термомодернізації й енергоефективності в житловому секторі» [79]. Основні заходи, які здійснюються у цій сфері – заходи щодо енергоефективності. Децентралізоване енергопостачання стає трендом у ЄС, до якого долучається й Україна. Зростання частки користування джерелами генерації на місцевих і відновлюваних джерелах енергії збільшуватиме запит на децентралізацію управління у цій сфері [70, с. 90]. У 2015 році дозволено продавати надлишок

електроенергії, згенерованої домогосподарствами (наприклад, за допомогою сонячних електростанцій). З'явилися додаткові фінансові стимули з боку місцевої влади, яка запровадила механізм надання доступних кредитів домогосподарствам на заходи енергоефективності, наприклад: повернення 10-20 % суми кредиту на встановлення сонячних електростанцій. Вагомою проблемою у контексті подальшої секторальної децентралізації у сфері енергетики залишається енергетичний менеджмент на рівні громад, рівень якого варто підвищувати.

Висновки до розділу 3

Адміністративна реформа в Польщі започаткувала з 1 січня 1999 року трирівневу структуру територіального поділу (воєводство – повіт – гміна). Важливим чинником було не тільки укрупнення воєводств з 49 до 16, але й одночасне зменшення владного впливу воєводи, як посадовця центральної виконавчої влади. Не зважаючи на те, що деякі українські політики критикують пропонований реформаторами інститут префекта в Україні за надмірні на їх думку повноваження, польський воєвода зараз має їх більше. Максимальну кількість питань, пов'язаних з повсякденним життям людей вирішує місцеве самоврядування на рівні громад, тобто гмін.

Ще на першому етапі реформи в гмінах старі кадри колишніх адміністрацій були проти будь-яких змін і існувала небезпека саботажу, тому довелося контролювати процеси на місцях через інститут уповноважених по реформі в воєводствах.

Водночас, спостерігаючи за успішним досвідом сусідів, усвідомлюємо, що немає ідеальних рішень, ідеальних реформ, ідеального суспільного консенсусу, гладкого шляху до процвітання. Є послідовна робота, долання перешкод, навчання, здоровий глузд в рішеннях, робота над помилками, і як результат – довгоочікуваний успіх.

Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою характеризується двома принциповими умовами її проведення: реформування повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; нові об'єднані територіальні громади мають бути спроможними.

В Україні, як і в більшості пострадянських країн, з 1990-х рр. законодавчо закріплено таку організацію публічної влади, за якої повноцінне місцеве самоврядування (з виконавчими структурами) визнавалося, але існувало, як правило, на рівні невеликих населених пунктів, а на рівні районів, областей чи міст республіканського значення представницькі інституції або визначено органами державної влади, або формально віднесено до місцевого самоврядування, однак розпорядчо-виконавчі функції покладено на місцеві органи державного управління, які лише формально підконтрольні місцевим представницьким органам.

У 2009 році було започатковано зовнішньополітичну ініціативу «Східне партнерство», до якої увійшли 28 держав-членів Європейського Союзу та шість східноєвропейських сусідів ЄС – Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна. Всі названі країни, крім Білорусі, у різні роки підписали та ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, взявши на себе зобов'язання щодо місцевого самоврядування.

Початковий етап реалізації децентралізаційної реформи в Україні актуалізував необхідність ґрунтовного вивчення та запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, де концепція децентралізації публічної влади в тій чи іншій мірі вже реалізована на практиці. Варто погодитися з думкою дослідників щодо того що, зважаючи на особливості історичної еволюції відносин між центральною і місцевою владою, традиційних суспільних цінностей, форму державного правління, політичного режиму у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

До поточних результатів реформи децентралізації зараховуємо здійснення реформування адміністративно-територіального устрою України на базовому (утворення в 2015 – на початку 2020 року 982 ОТГ на добровільних засадах, липень 2020 р. – 1469 ОТГ в адміністративний спосіб Кабінетом Міністрів України) та субрегіональному (ліквідація 490 старих і утворення 136 нових районів згідно Постанови ВРУ № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р.) рівнях; проведення 25 жовтня 2020 р. перших місцевих виборів в ОТГ та укрупнених районах.

ВИСНОВКИ

У результаті виконання поставлених завдань у ході дослідження теми «Децентралізація публічної влади в Україні: реалії та перспективи» нами були зроблені наступні висновки:

Визначено, що джерельна база дослідження включає в себе Конституцію України, Європейську хартію місцевого самоврядування, Закони України, Проекти законів України, Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, статистичні дані Моніторингів процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування тощо. З'ясовано, що теоретичний стан наукової розробки проблеми задовільний. Проте у зв'язку з тим, що сьогодні реформа децентралізації перебуває в стані активного практичного впровадження, проблема потребує поточного аналізу та узагальнення, висновків і, відповідно, подальших наукових досліджень щодо нормативно-правового забезпечення, реалізації секторальних реформ і т. д.

На основі аналізу різних теоретичних підходів уточнено визначення поняття *децентралізації* як системи відносин державної влади і місцевого самоврядування, яка включає в себе передачу повноважень, відповідальності й ресурсів всередині системи органів влади в бік їх збільшення на користь останнього на засадах принципу субсидіарності. Визначено, що *публічна влада* – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу. З'ясовано основні типи децентралізації: адміністративна, політична, фіскальна (фінансова) та економічна (ринкова); форми децентралізації: деконцентрація, делегування та деволюція, які використовуються в різній комбінації чи послідовності; моделі децентралізації: англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська та змішана; механізми

впровадження децентралізації: «згори-донизу» (top-down) і «знизу-догори» (bottom-up). На основі аналізу особливостей визначено, що в Україні впроваджуються в різній мірі всі типи та форми децентралізації; українська модель є змішаною; механізми впровадження застосовуються у поєднанні.

З'ясовано, що в міжнародній практиці реформування місцевого самоврядування універсальна модель, яка б могла бути впроваджена в Україні, відсутня. Зважаючи на приналежність до групи постсоціалістичних держав та хронологічно близький початок процесів самостійного державотворення, корисним для України є вивчення досвіду Польщі та країн Балтії, які на сьогодні є прикладом належної імплементації цінностей і принципів Європейського Союзу щодо розбудови спроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Було визначено, що реформа адміністративно-територіального устрою України на базовому рівні – громад – в основному наслідує скандинавський зразок, на субрегіональному рівні – районів – французький.

Виявлено, що в цілому нормативно-правове забезпечення децентралізації публічної влади відповідає європейським вимогам. На початку реформування місцевого самоврядування законодавча база щодо децентралізації потребувала доповнення та змін. Процеси практичного втілення реформи децентралізації публічної влади та формування законодавчої бази відбуваються паралельно.

Впродовж 2014–2020 рр. прийнято низку Законів України: «Про співробітництво територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та ін. Крайні законодавчі новації стосуються впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій у зв'язку з тим, що в жовтні 2020 р. місцеві вибори відбулися на основі нового адміністративно-територіального устрою.

На нашу думку, для успішного завершення реформи децентралізації в аспекті нормативно-правового забезпечення Верховній Раді України необхідно:

- внести змін до Конституції України в частині децентралізації влади;
- прийняти Закони України: «Про місцеві державні адміністрації», «Про префектів», «Про засади адміністративно-територіального устрою», Муніципальний кодекс та ін.
- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Констатовано, що строки проведення першого етапу децентралізації, визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, були не дотримані. Передбачалося, що перший підготовчий етап реформи буде реалізований протягом 2014 року. Проте його завершення відбулося лише в 2019 р. Відповідно змістилися терміни реалізації другого етапу реформи місцевого самоврядування з 2015–2017 рр. на 2019–2021 рр.

Визначено поточні результати реформи децентралізації:

1) здійснено реформування адміністративно-територіального устрою України на базовому (утворення в 2015 – на початку 2020 року 982 ОТГ на добровільних засадах, липень 2020 р. – 1469 ОТГ згідно Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів») та субрегіональному (ліквідація 490 старих і утворення 136 нових районів згідно Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р.) рівнях;

2) проведено 25 жовтня 2020 р. перші місцеві вибори в ОТГ та укрупнених районах (на основі нового адміністративно-територіального устрою України).

Виокремлено сучасні виклики в реалізації реформи децентралізації:

- диспропорційність у ресурсному забезпеченні новостворених громад, що може стати причиною фінансової неспроможності, дотаційної залежності від державного бюджету, що позначиться на якості послуг жителям ОТГ;

- неврегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями, районними радами (проект Закону очікує на підпис);

- нестача в ОТГ висококваліфікованих кадрів;
- зростання ризиків корупційних дій щодо використання бюджетних коштів у перехідний період;
- відсутність широкої громадської підтримки процесів децентралізації, інформаційна необізнаність населення;
- неможливість проведення децентралізації на тимчасово окупованих територіях України (АР Крим, частини Донецької та Луганської областей).
- Серед перспектив секторальних реформ визначаємо наступні:

Освіта: повна передача закладів загальної середньої освіти у власність й управління ОТГ; завершення формування мережі опорних шкіл в ОТГ як центрів освітніх округів; оптимізація шкільної мережі залежно від потреб громади, при максимальному збереженні робочих місць для педагогічних кадрів; створення нового освітнього простору та ін.

Охорона здоров'я: продовження формування вторинної (високоспеціалізованої) ланки та екстреної медичної допомоги населенню в госпітальних округах; запровадження чіткого механізму спільного фінансування медичних закладів вторинної ланки, їх утримання за рахунок тих ОТГ, мешканців яких обслуговують ці заклади; подальший розвиток сільської медицини; збільшення фінансування закладів охорони здоров'я в умовах пандемії.

Культура: охоплення послугами культурної сфери сільської місцевості; розвиток місцевої туристичної галузі.

Соціальний захист: створення ефективної системи надання базових послуг соціального захисту з дотриманням принципу їх максимальної доступності.

Розширення мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в ОТГ.

Земельні відносини: передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність.

Транспортна інфраструктура: перебудова системи фінансування дорожньої галузі з метою покращення якості доріг місцевого значення.

Житлово-комунальне господарство: підвищення енергоефективності; упровадження енергетичного менеджменту.

Серед сучасних викликів, що гальмують реалізацію реформи децентралізації публічної влади, виокремимо наступні:

1) диспропорційність у ресурсному забезпеченні новостворених громад, що може стати причиною фінансової неспроможності, дотаційної залежності від державного бюджету, що позначиться на якості послуг жителям ОТГ;

2) неврегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями, районними радами (проект Закону очікує на підпис);

3) нестача в ОТГ висококваліфікованих кадрів;

4) зростання ризиків корупційних дій щодо використання бюджетних коштів у перехідний період;

5) відсутність широкої громадської підтримки процесів децентралізації, інформаційна необізнаність населення;

6) неможливість проведення децентралізації на тимчасово окупованих територіях України (АР Крим, частини Донецької та Луганської областей).

На часі проведення заключного етапу реформи АТУ – зміни регіонального рівня. Існує два протилежних підходи – укрупнення та розукрупнення регіонів. Йде дискусія щодо дефініції на означення АТО регіонального рівня: земля, край, округа, паланка, воєводство, область, регіон та ін. Для забезпечення ефективного завершення реформи варто врахувати наступні пропозиції: удосконалення законодавчої бази, внесення конституційних змін в частині адміністративно-територіального устрою держави; проведення перепису населення для отримання актуальної демографічної статистики; попереднє проведення громадських консультацій, експертних обговорень, в т. ч. із залученням міжнародних експертів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шевчук Б. М. Децентралізація // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / [редкол. : Ю.С.Шемчушенко та ін.]. – К. : «Укр.енцикл.» – Т.2 : Д-Й. – 1999. – 744 с.
3. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. Б. Чернописький; Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. – Харків, 2018. – 235 с.
4. Дробот І. О. Децентралізація державного управління: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І. О. Дробот // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2016. – Вип. 2 (16). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/4.pdf).
5. Баймуратов М. О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи / М. О. Баймуратов // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2018. – № 1. – С. 41–44.
6. Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування / М. О. Баймуратов // Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 272–275.
7. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А. П. Лелеченко; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
8. Лелеченко А. П. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. – К., 2017. – 110 с.

9. Разумова Г. В. Теоретичні аспекти децентралізації в умовах трансформації адміністративно-територіальної та фінансової системи України / Г. В. Разумова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Випуск 35. – С. 91–96.

10. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади / У. Дорош // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 3 (52). Ч. 1. – С. 130–137.

11. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі : детермінованість, значення, межі / В. І. Мельниченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1–2. – С. 282–288.

12. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ, 2018. – 216 с.

13. Касич А. О. Управління процесами децентралізації : зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка і суспільство. – 2017. – Випуск 13. – С. 71–77.

14. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В. Ф. Роман // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 2. – С. 206–213.

15. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ, 2018. – 216 с.

16. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 28–35.

17. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141 : ред. від 01.01.2020 р. / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

18. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР : ред. від 23.07.2020 / Офіц. веб-сайт

Верховної Ради України. – Режим доступу :
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>

19. Європейська хартія місцевого самоврядування, 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс] : ред. від 16.11.2009 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

20. Фоміна Д. С. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та інших міжнародно-правових актів щодо правової організації місцевого самоврядування / Д. С. Фоміна // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2013. – Т. 226, Вип. 214. – С. 109–113.

21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

22. Пальчук В. Зміни до Конституції України : що ще треба зробити для децентралізації влади [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна : події, факти, коментарі. – 2019. – № 8. – С. 39–47. – Режим доступу :
http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4304:perspektivi-prosvannya-detsentralizatsiji-v-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376

23. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] : Проект Закону від 26.06.2014 № 4178а / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

24. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : Проект Закону від 01.07.2015 № 2217а / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

25. Окрема думка судді Сліденка І. Д. до рішення 1-рп/2016 від 22.03.2016 [Електронний ресурс] / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>

26. Пальчук В. Зміни до Конституції України : що ще треба зробити для децентралізації влади [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна : події, факти, коментарі. – 2019. – № 8. – С. 39–47. – Режим доступу : http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4304:perspektivi-prosuvannya-detsentralizatsiji-v-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376

27. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : Проект Закону від 13.12.2019 № 2598 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

28. [(Де)централізація у Конституції : чи всі зміни на користь : повний текст експертної дискусії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.uacrisis.org/constitution>.

29. Коліушко І. 20 висновків про проект змін до Конституції [Електронний ресурс] / І. Коліушко; Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/12017>

30. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 111–120.

31. Про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

32. Про засади адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] : Проект Закону від 24.01.2020 р. № 2804 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

33. Кондратюк С. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування за конституцією Польщі 1921 року [Електронний ресурс] / С. В. Кондратюк // Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ. Юридичні науки. – 2008. – Вип. 3. – Режим доступу: http://www.lvduvs.edu.ua/nauk/visnyky/nvsy/03_2008/03_2008.htm
34. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_kwietniowa_\(1935\)](http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_kwietniowa_(1935))
35. Кондратюк С. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування за Конституцією Польщі 1935 року / С. В. Кондратюк // Ученые записки Таврического Национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – № 2. – С. 31–38.
36. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування республіки Польща (1945-2000 рр.): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. І. Марчук; Національний університет внутрішніх справ, МВС України. – Х., 2005. – 19 с.
37. Немчінов О. М. Реформи локального рівня адміністративно-територіального устрою країн Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр. / О. М. Немчінов // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького ун-ту управління та права. – 2013. – № 4. – С. 446–451.
38. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К.: Агентство «Україна», Молоді консерватори акції виборчої «Солідарність» (Польща), 2001. – 336 с.
39. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні / М. Камінські // Економічний часопис. – 2000. – № 7–8. – С. 17–18.
40. Долецький З. Гміни та повяти в системі місцевого самоврядування Польщі / З. Долецький, П. Матий // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 2. – С. 62–64.

41. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі // «Главком». 24.01.2011. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://glavcom.ua/publications/113112-adminreforma-v-ukrajini-cherez-prizmu-dosvidu-polshchi.html>
42. Закон Республіки Польща «Про самоврядування повітів і воєводств» від 5 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=868>
43. Бориславська О. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія, 2012. –128 с.
44. Овчар О. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України / О. Овчар, Т. Сьомова // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 172–176.
45. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 03.05.2022)
46. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 29.04.2022).
47. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80#n7> (дата звернення 29.04.2022)
48. Закон «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 03.05.2022)
49. Закон «Про засади державної регіональної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення 03.05.2022)
50. Організація адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування республіки Польща. [Електронний ресурс]. Режим доступу до

джерела: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-administratyvno-terytorialnoho-ustroiu-ta-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliky-polshcha/>

51. Касич А. О. Управління процесами децентралізації : зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка і суспільство. – 2017. – Випуск 13. – С. 71–77.

52. Крат М. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі : Аналітична записка / М. Крат, О. Софій. – Київ, 2017. – 51 с.

53. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування : досвід для України / М. М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2014. – Вип. 7. – С. 138–147.

54. Федоренко В. Л. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко. – Київ : Ліра, 2017. – 288 с.

55. Сидоржевський Т. Ідеолог децентралізації в Україні розповів про «чорні діри» у реформі : В Україні немає єдиного центру реформи децентралізації / Т. Сидоржевський [Електронний ресурс]. – ZN,UA. – 2016. – 31 січня. – Режим доступу : https://zn.ua/ukr/POLITICS/ideolog-decentralizaciyi-v-ukrayini-rozpoviv-pro-chorni-diri-u-reformi-198321_.html

56. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави : світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.

57. Ткачук А. В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи [Електронний ресурс] / А. Ткачук. – Режим доступу : <http://open.solidarnist.ua/?p=2308>

58. Громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/gromada>

59. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с.

60. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України : здобутки і прорахунки / Т. Бевз // Народна творчість та етнологія. – 2019. – № 3. – С. 65–75.

61. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади : 2020. Видання друге / П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко – Київ, 2020. – 56 с.

62. Дребот Н. П. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку / Н. П. Дребот, І. Б. Семенен // Науковий вісник НЛТУ України. – 2019. – Т. 29. – № 4. – С. 24–27.

63. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні : результати реформи та пріоритети розвитку / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2017. – № 3 (44). – С. 113–124.

64. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. О. Белова // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 109–118.

65. Лопушинський І. П. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / І. П. Лопушинський, О. І. Ковнір // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2017. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_1_31

66. Про положення про освітній округ і опорний заклад освіти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#Text>

67. Урядова програма «Спроможна школа для кращих результатів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/spromozhna-shkola/02/12/spromozhna-shkola-poysnenny-n.pdf>

68. Західна О. Р. Медична реформа в умовах децентралізації влади в Україні / О. Р. Західна, Ю. І. Мидлик // Молодий вчений. – 2017. – № 11. – С. 1155–1158

69. Секторальна децентралізація в Україні: стан реалізації, проблемні питання та шляхи їх вирішення: Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/sektoralna-decentralizaciya-v-ukraini-stan-realizacii-problemni>

70. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін.; Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – 115 с.

71. Бовсунівська І. В. Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України / І. В. Бовсунівська // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 24. – С. 79–83.

72. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text>

73. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 2017. 2018. 2019. 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

74. Розширення прав і можливостей громадян та громад України: Внески Програми «U-LEAD з Європою» (станом на 01 серпня 2020 року). – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/1.pdf>

75. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс]: Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

76. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449/2020. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>

77. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні : результати реформи та пріоритети розвитку / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2017. – № 3 (44). – С. 113–124.

78. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів : опитування. 30 вересня 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>

79. Зубко Г. Житлово-комунальні послуги є базовими та найближчими до людей [Електронний ресурс] / Г. Зубко. – Режим доступу : <https://www.minregion.gov.ua/press/news/zhitlovo-komunalni-poslugi-ye-bazovimi-ta-nayblizhchimi-do-lyudey-zubko>

80. Electoral Charter to advices of gminas (The Act of 8 March, 1990) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160096>

81. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. Przez Zgromadzenie Narodowe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

82. Kulesza M. Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej [Електронний ресурс] / M. Kulesza. – Режим доступу: http://sztuki.awardspace.info/samorzad/program.htm#_1

83. Leonski Z. Podział terytorialny europejskich krajów socjalistycznych / Z. Leonski // System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych. – Wrocław : Ossolineum, 1985. – S. 53–89.

84. Regulski J. Reformowanie państwa: moje doświadczenia / J. Regulski. – Szczecin: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2007. – 180 s.

ДОДАТКИ

Додаток А

**Принципи проведення реформ територіального устрою
та місцевого самоврядування України і Польщі**

<i>Україна</i>	<i>Польща</i>
<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року декларує:</p> <ul style="list-style-type: none"> – відхід від централізованої моделі управління в державі; – забезпечення спроможності місцевого самоврядування й побудову ефективної системи територіальної організації влади; – реалізацію принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування. 	<p>Базовий принцип проголошує ч.1 ст.15 Конституції Республіки Польща від 1997 року:</p> <p>«Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воеводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням».</p>
<p>Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Принцип повсюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами. – Принцип спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами. При цьому, при плануванні сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць враховуються історичні, економічні, екологічні, географічні, демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. На обласному та районному рівнях вводиться інститут префектів, що мають скоріше контролюючі (дотримання законів), ніж адміністративні функції. – Принцип субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати. Закріплюються гарантії щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків та зборів, а також частки загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень. Земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають на території громад, підпадають під юрисдикцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування – жодне питання місцевого значення не може вирішуватися без їхньої згоди. 	<p>Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності. – Субсидіарність – передача / делегування центральним урядом ряду функцій місцевим органам влади. – Ефективність – спроможність місцевих і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку. – Прозорість, відкритість і підзвітність – ліквідація зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів. – Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Додаток Б

Особливості місцевого самоврядування України та Польщі

Польща	Україна
<p>Законодавча база (від 5 червня 1998 року):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Закон про самоврядування повіту. – Закон про самоврядування воєводства. – Закон про урядову адміністрацію у воєводстві. <p>Відповідно до законів всі рівні самоврядування (гміна-повіт-воєводство) є рівноправними і різняться виключно за поставленими перед ними завданнями.</p>	<p>Законодавча база.</p> <p>Основним законом, на основі якого проходить реформа децентралізації, є Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад».</p> <p>Після внесення змін до Конституції України у частині децентралізації влади, тобто передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, необхідно буде прийняття базового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція).</p> <p>Задеклароване розмежування компетенції буде здійснене між трьома рівнями: громада, район та область. У межах кожного рівня буде означене розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, що діють на цих рівнях.</p> <p>Виконавчим органам самоврядування громади відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчі органи самоврядування громади з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження.</p>
<p><i>Базовий рівень самоврядування – гміни.</i></p> <p>Компетенції гміни – усі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів; задоволення колективних потреб спільноти; виконання завдань, делегованих центральним урядом.</p>	<p><i>Базовий рівень самоврядування – територіальна громада, яка є сукупністю жителів поселень громади.</i></p> <p>Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України.</p> <p>Органами місцевого самоврядування громади є рада громади, як представницький орган, та виконавчі органи самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади.</p>
<p><i>Другий рівень самоврядування – повіт.</i></p> <p>На відміну від гміни повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту. Повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо гміни.</p>	<p><i>Другий і третій рівні самоврядування – райони та області.</i></p> <p>Наявні органи самоврядування – відповідні ради та їх виконкоми. Ради представлятимуть спільні інтереси громад при регулюванні питань, які відповідно до принципу субсидіарності не можуть бути реалізованими на рівні громад.</p> <p>Обласна, районна рада:</p> <ul style="list-style-type: none"> – будуть затверджувати обласний, районний

<p><i>Третій рівень місцевого самоврядування – воєводство.</i></p> <p>Реалізує регіональні інтереси держави.</p> <p>Закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства, як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами:</p> <ul style="list-style-type: none"> – виконавчий орган регіонального самоврядування на чолі з маршалком; – урядова адміністрація на чолі з воєводою. <p>Основне поле діяльності: економічний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості.</p> <p>Воєводство відповідальне за створення стратегії розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини.</p> <p>Воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору законності.</p> <p>Як представник Ради міністрів, воєвода:</p> <ul style="list-style-type: none"> – пристосовує до місцевих умов цілі політики Ради міністрів, а також координує та контролює виконання завдань, які з цього випливають; – забезпечує взаємодію усіх органів урядової та самоврядної адміністрації, які діють у воєводстві, а також керує їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну, а також загрозам навколишньому середовищу, безпеці держави та підтримці громадського порядку тощо; – виконує та координує завдання у сфері оборони і безпеки держави, також у сфері кризового управління, що випливають з окремих законів. 	<p>бюджети для виконання спільних проєктів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролю його виконання;</p> <ul style="list-style-type: none"> – вирішуватимуть інші питання, віднесені законом до їх компетенції. <p>Обласна рада також затверджуватиме регіональну програму соціально-економічного та культурного розвитку області і контролюватиме її виконання.</p> <p>Виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади.</p> <p>Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження.</p> <p>Для нагляду за додержанням Конституції і законів у регіонах буде вводиться інститут префекта.</p> <p>Законопроект «Про префектів»* має деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх контролюючих повноважень. У відносинах з органами місцевого самоврядування (ОМС) префект матиме такі повноваження:</p> <ul style="list-style-type: none"> – нагляд за конституційністю та законністю рішень ОМС; – зупиняти дію незаконних актів ОМС із одночасним зверненням до суду; – надавати поради ОМС привести своє рішення у відповідність із Конституцією та законами; – оприлюднювати повідомлення про зупинку акту ОМС. <p>Префекти діють у кожному районі і в кожній області.</p> <p>Префекти призначаються і звільняються Президентом за поданням уряду.</p>
---	--

Додаток В***Умови реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі***

Параметри	Польща	Україна
Площа, тис. км ²	312,7	603,5
Населення, млн. чол.	38,5	42,5
Густота населення (чол. на км ²)	122	77,8
Кількість населених пунктів	923 міста, 52,5 тисяч сіл	457 міст, 886 селищ міського типу, 28,6 тисяч сіл
Форма державного устрою	Унітарна держава	Унітарна держава
Форма державного правління	Республіка	Республіка
Різновид форми правління	Парламентська республіка	Парламентсько-президентська республіка
Гомогенність населення	Мононаціональна (93,5%)	Мононаціональна (77,8%)
Парламент	Двопалатний	Однопалатний
Виборча система	Пропорційна	Змішана
Виборчий поріг	5%	5%

Порівняння систем АТУ України та Польщі

<p align="center">Україна (запропоновано законопроектом «Про засади адміністративно-територіального устрою України», розробленим Мінрегіоном України)</p>	<p align="center">Польща (впроваджено 1 січня 1999 року)</p>
<p>Область складається з районів і є територіальною основою організації і діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області.</p>	<p>Воєводство (województwo) є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі. З 1990 року є основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 року – одиницею місцевого самоврядування. Кількість воєводств – 16.</p>
<p>Район складається з громад. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району</p>	<p>Воєводства поділяються на сільські і міські повіти (powiat). Кількість повітів – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, в якому мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 року перестало бути центром воєводства.</p>
<p>Громада, яка включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування.</p>	<p>Гміна (gmina). Всього 479 гмін: 1 571 сільських, 602 сільсько-міських та 306 міських (при загальній кількості міст 910). Гміни можуть поділятися на дрібніші одиниці: поселення (osiedle) або дільниці (dzielnica) у містах та солтиства (sołectwa) у сільській місцевості. Ці адміністративні одиниці підпорядковані гмін.</p>

*Додаток Д**Управління і координація реформами в Україні на центральному рівні*

Гілка влади	Координаційно-дорадчі структури
Президент України	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Міжнародна дорадча рада (на заміну Консультативній раді міжнародних реформ) ▪ Національна рада реформ (НРР) ▪ Виконавчий комітет реформ ▪ Проектний офіс
Верховна Рада	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ▪ Консультативна рада з питань місцевого самоврядування ▪ Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування ▪ Парламентський офіс місцевого самоврядування
Кабінет Міністрів України	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Група стратегічних радників з підтримки реформ в Україні ▪ Офіс впровадження реформ при Прем'єр-міністрі України
Мінрегіон	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Цільова команда реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики (на заміну Експертній раді з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики) ▪ Центральний офіс реформ ▪ Регіональні офіси реформ (відокремлені підрозділи «Центру розвитку місцевого самоврядування») ▪ Проектний офіс секторальної децентралізації
Мінфін	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Проектний офіс реформ ▪ Команда з підтримки реформ*
Мінекономрозвитку	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Команда з підтримки реформ*
Міністерство інфраструктури	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Група підтримки реформ/технічний офіс підтримки реформ*
Міністерство аграрної політики та продовольства	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Офіс підтримки реформ ▪ Команда з підтримки реформ*
Національне агентство України з питань державної служби	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Цільова команда реформ з питань реформування державного управління

Додаток Е

Розподіл повноважень між органами місцевої та державної влади

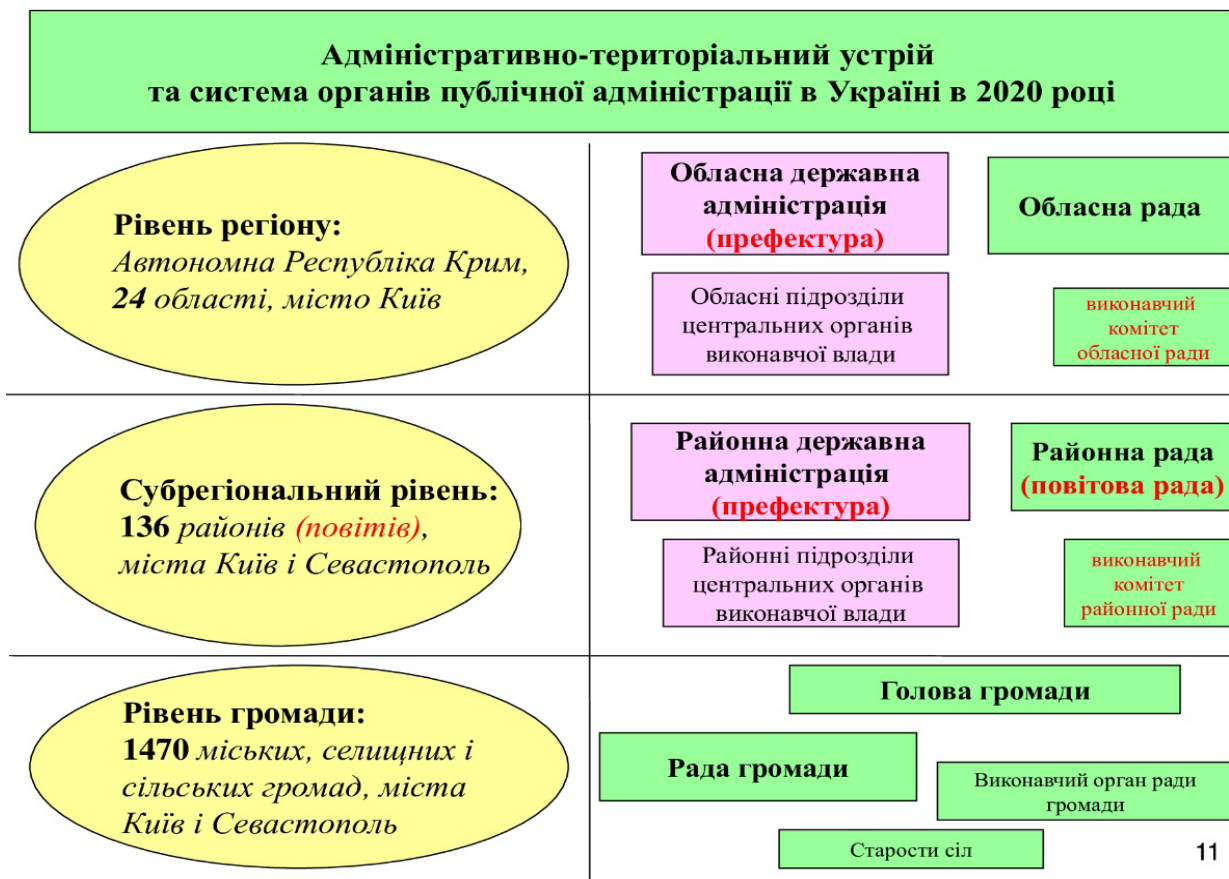


Врегульовано на рівні концепції

Розпорядження КМУ № 333 від 1 квітня 2014 р «КОНЦЕПЦІЯ реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»

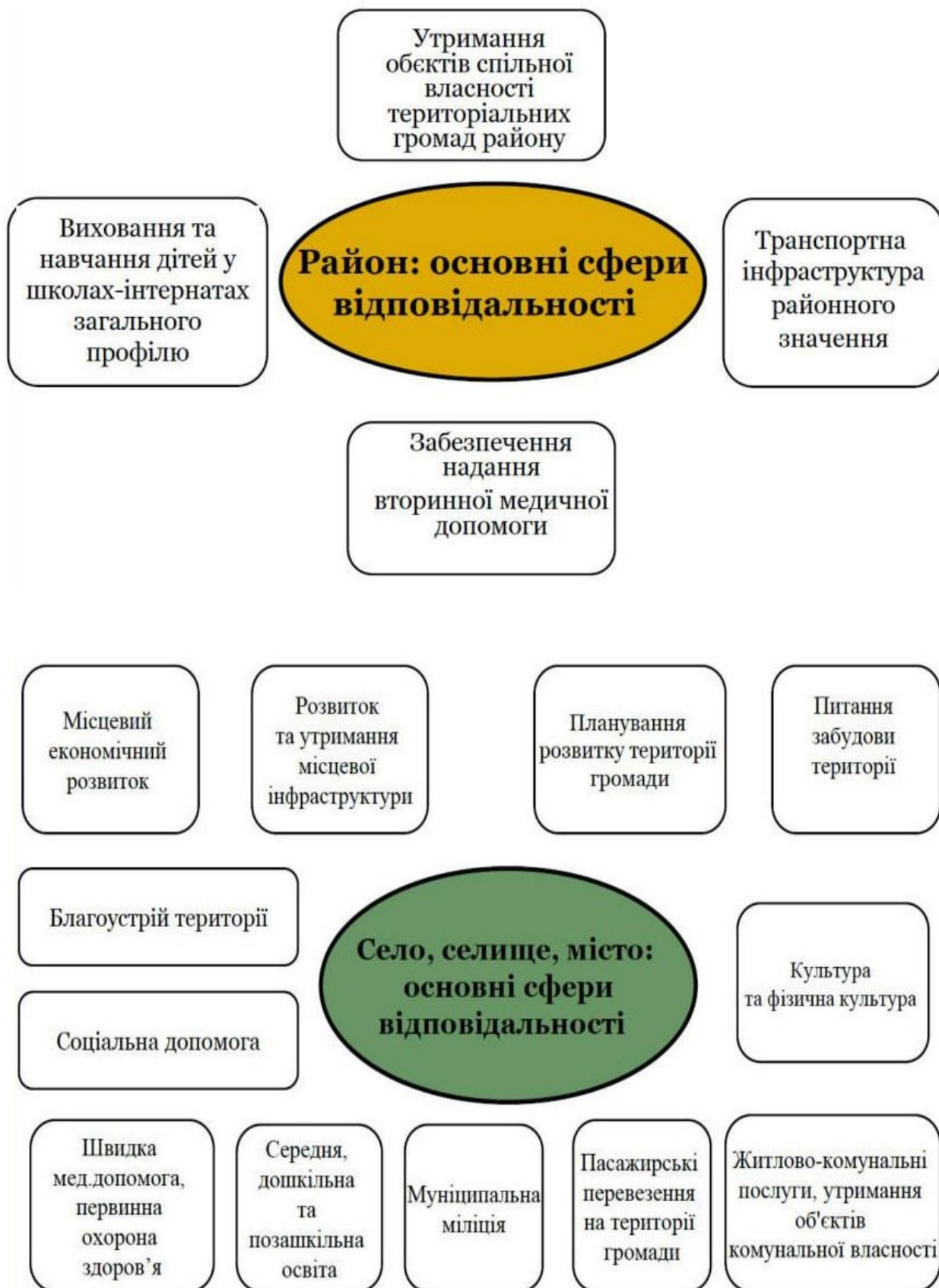
МОДЕЛЬ РЕФОРМОВАНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ		
Рівень області	«Префект» (представник Уряду та Президента)	Обласна рада
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради
Рівень району	«Префект» (представник Уряду та Президента)	Районна рада
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет районної ради
Рівень громади	Голова громади	
	Рада громади	Виконавчий комітет громади
ГРАФІК ДОБРОВОЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД		
до 1 червня 2015 року	▶	розроблення облдержадміністрацією проекту перспективного плану;
до 25 червня 2015 року	▶	схвалення проекту перспективного плану обласною радою;
до 15 липня 2015 року	▶	затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів;
до 1 серпня 2015 року	▶	добровільне об'єднання територіальних громад*;
до 26 серпня 2015 року (за 60 днів до виборів)	▶	голосування ВРУ за створення громад та оголошення виборів
після 25 жовтня 2015 року (після виборів)	▶	формування органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад.
*у цей час об'єднуються лише ті громади, які це хочуть робити. Громади, що не об'єдналися будуть працювати в тому режимі, як це є зараз. Процес добровільного об'єднання може тривати довший період часу.		

**Адміністративно-територіальний устрій України
та основні сфери відповідальності АТО**



11

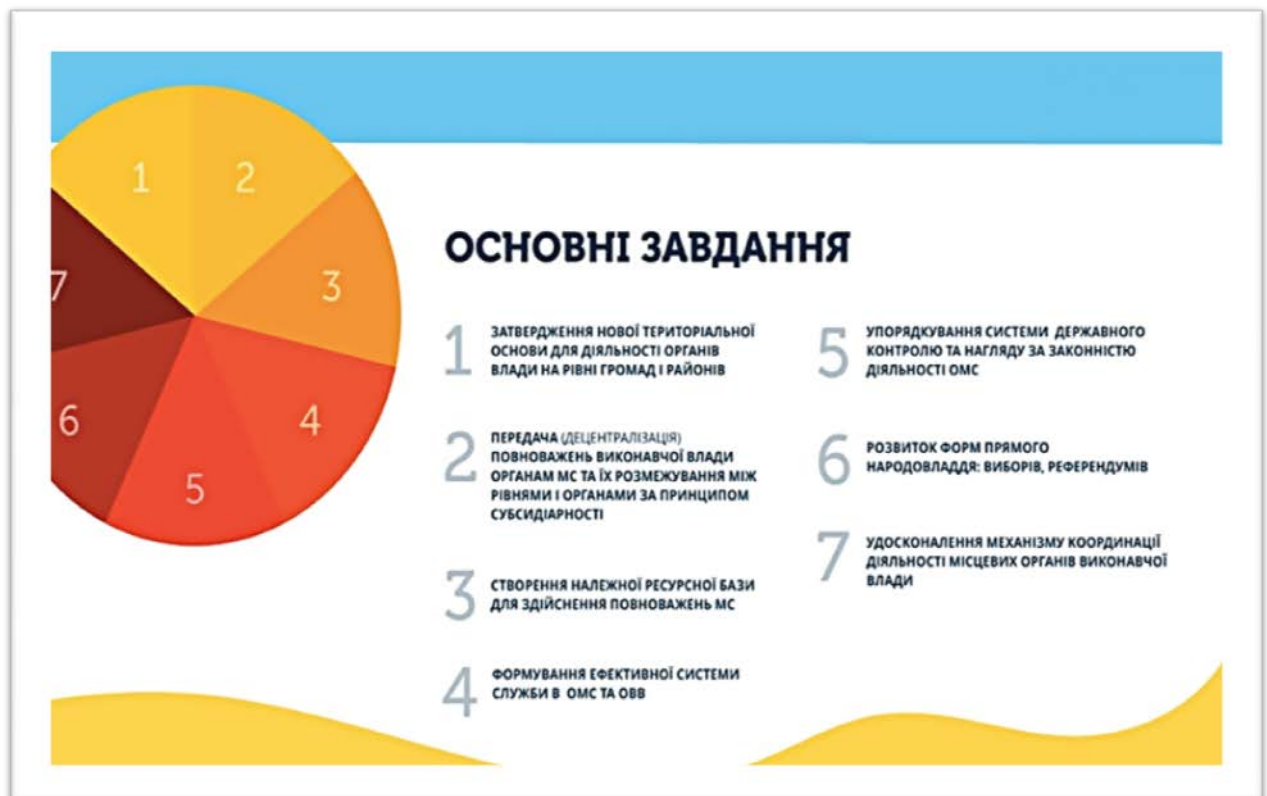




Компетенції адміністративно-територіальних одиниць



Основні етапи та завдання децентралізації



Додаток М

**Система адміністративно-територіального устрою України
(станом на 01.2022 року)**

