**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА ПОЛІТОЛОГІЇ**

**Кваліфікаційна робота**

**магістра**

**РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ**

Виконала: студентка групи 8.0528

спеціальності 052 – Політологія

А.С. Міщенко

Керівник: доцент кафедри політології,

к.і.н. Горло Н.В

Рецензент: доцент кафедри політології

к.політ.н. Кальцева С.І.

Запоріжжя – 2020

**ЗМІСТ**

ВСТУП………………………………………………………………………………..3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ……………………………………………………7

1.1. Аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження………………….…7

1.2. Стан наукової розробки проблеми децентралізації………………………....13

1.3. Методи та принципи дослідження процесу децентралізації……………….18

РОЗДІЛ 2. СУТНІСТЬ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В ПОЛЬЩІ, ШВЕЦІЇ, ФРАНЦІЇ…………………………...23

2.1. Політичні концепції розвитку децентралізованої країни…………………..23

2.2. Фактори фінансової децентралізації країн та їх вплив на розвиток країн………………………………………………………………………………....33

2.3. Вплив децентралізації на соціальний розвиток …………………………….39

РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

В УКРАЇНІ………………………………………………………………………….50

3.1. Нормативна база реалізації реформи децентралізації…...……………….....50

3.2. Стан реформи децентралізації в Україні на сучасному етапі……………....60

3.3. Стратегія реформи децентралізації в контексті наявного досвіду …….......67

ВИСНОВКИ………………………………………………………………………...81СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ…………………………………………………………...84

ДОДАТКИ………………………………………………………………………….92

**ВСТУП**

*Актуальність дослідження* визначається активізацією створення об’єднаних територіальних громад, яка обумовлена появою розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Також це обумовлюється тим, що процес децентралізації є головною засадою розвитку Державної регіональної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні. Реформа спрямована на повноцінний розвиток громад, який включає як зміну системи влади, так і всіх аспектів повсякденного життя українців. Дана реформа є складовою Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», а, отже, вже час робити загальний аналіз реформування за 5 років та на базі роботи над помилками прописувати подальшу стратегію розвитку місцевого самоврядування. Але, як свідчать реалії, у більшості випадків дана реформа є лише декларативним проявом євроінтеграції, бо проекти та концепції залишилися лише на папері та якісних конструктивних змін у державотворення не внесли. Процес державотворення вимагає радикальних змін у механізмі функціонування правового і організаційного забезпечення процесу децентралізації, але будь-які ідеї щодо реформування можуть зазнати фіаско у випадку, якщо не буде встановлено раціонального співвідношення управлінських повноважень між усією вертикаллю влади. Для того, щоб уникнути великих помилок, необхідно звертати увагу на досвід реалізації стратегії децентралізації в країнах Європи. Досвід реформування системи місцевого самоврядування в Європі нараховує близько 40-50 років. Поступова еволюція системи місцевого самоврядування свідчить про те, що децентралізація влади завжди була актуальною, але її реалізація обумовлена певною невизначеністю державної еліти щодо вибору моделі розбудови між децентралізацією та централізацією. З такими та іншими проблемами зустрічалися усі нижче розглянуті країни

Реформа децентралізації покликана сприяти розв’язанню кризи неефективності влади шляхом перерозподілу владних повноважень на місця через розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць .

Для того, щоб відродити більшість населених пунктів України, та говорити про те, що в країні загалом існує та розвивається інфраструктура, необхідні грошові внески, яких постійно не вистачає за умови централізованого перерозподілу бюджету. Децентралізація спрямована на зменшення втручання держави у справи на місцях, що в свою чергу надає переваги у розвитку місцевого самоврядування. Населення самостійно контролює, на що варто направити грошові ресурси, велика частина місцевих податків залишається у громадах. Але для того, щоб реформа реалізувалася вдало та ефективно, необхідні детальні наукові дослідження, які будуть ґрунтуватися на вже існуючих прикладах країн, в яких реформа децентралізації реалізується вдало, водночас з урахуванням місцевих особливостей. Для результативного реформування необхідно впроваджувати на практиці наукові розробки з урахуванням досвіду, адаптованого до українських реалій.

*Проблемна ситуація полягає* у тому, що за час існування реформи, зміни, до яких повинна привести реалізація реформи, відбуваються лише частково. Значна кількість українського суспільства ще добре не ознайомлена зі змістом та метою реформи, а деякі громадяни вже встигли розчаруватися у її доцільності. Відповідно до даних, то станом на 10 вересня 2019 року лише 37.89% загальної території України (враховуючи АР Крим та тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей) вкрита утвореними ОТГ. Вважаю, що це критично мало з врахуванням того, що в 2020 році вся територія повинна бути повністю вкрита ОТГ. Водночас, на практиці маємо позитивні результати від застосування переваг децентралізації. Зазначене протиріччя свідчить про нерівномірність трансформаційних змін. Саме тому є доцільним проведення ґрунтовного аналізу процесів децентралізації в країнах Європи та стратегічне використання та адаптація його для України і на основі цього визначення шляхів та способів вдосконалення реформування на сучасному етапі.

*Об’єкт дослідження:* процеси децентралізації в Україні.

*Предмет дослідження:* реалізація стратегії децентралізації в Україні в контексті міжнародного досвіду Польщі, Швеції і Франції та використання його в стратегічному розвитку реформи.

*Мета роботи:* дослідити особливості процесу реалізації стратегії децентралізації в Україні в контексті досвіду Польщі, Швеції та Франції. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання як:

* дослідити стан наукової розробки проблеми децентралізації;
* проаналізувати понятійно-категоріальний апарат дослідження;
* визначити методи та принципи, необхідні для дослідження процесу децентралізації;
* вивчити та дослідити досвід процесу децентралізації в Польщі, Швеції та Франції;
* дослідити сутність процесу децентралізації;
* проаналізувати сутнісне наповнення реалізації децентралізації в Польщі, Швеції та Франції;
* визначити основні вади, які дискредитують реформу децентралізації в Україні;
* дослідити законодавчу базу щодо реалізації реформи децентралізації та діяльності місцевого самоуправління;
* розглянути оптимальні умови та принципи для побудови оптимальної національної моделі самоуправління;
* визначити специфіку та особливості реалізації реформи територіальної організації влади в Україні;
* розробити стратегію розвитку моделі децентралізації в Україні.

*Гіпотеза:* розробка та реалізація стратегії децентралізації в Україні повинна враховувати досвід країн, які схожі за формою державного та адміністративно-територіального устрою, тому, відповідно, розвиток політичної децентралізації буде характеризуватися схожими рисами.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатку.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

* 1. **Аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження**

При дослідженні проблеми децентралізації як фактору трансформаційних процесів у регіонах України необхідно визначити основні поняття, що є визначальними для її розгляду. Перш за все, це такі поняття як: регіон, регіоналізація, регіоналізм, децентралізація, централізація, деконцентрація влади, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, субсидіарність, громада, об’єднана територіальна громада.

Суб’єктом, який може самостійно трансформуватися, наповнюватися та розвиватися, який об’єднує для співіснування людей, виступає регіон, який є соціально-політичним феноменом. В загальному розумінні регіон – це певна територія країни (або кількох країн), які наділені відносно однорідними природними, географічними та історичними умовами та мають характерну спрямованість розвитку, матеріально-технічну, виробничу та соціальну інфраструктуру, засновану на спільних соціально-політичних засадах.

Саме початок процесу регіоналізму в Європі як криза взаємовідносин між регіональними та загальнонаціональними елітами спричинив формування стратегії консенсусу всередині регіону, націлену на створення в ньому більш стійких політико-адміністративних структур з метою прискорення розвитку. Варто відрізняти поняття «регіоналізму» та «регіоналізації». Регіоналізм є формою соціально-політичної ідентифікації, а регіоналізація – це процес перерозподілу владних компетенцій, передачі державних повноважень на регіональний (місцевий) рівень. Процес регіоналізації можна вважати проявом кризи національної держави, мета якої – зробити владу більш ефективною.

Територіально-політична децентралізація може розглядатися як цілеспрямована політика, яку проводить держава в рамках процесу регіоналізації. Існує кілька визначень даного процесу. Під загальним визначенням «децентралізації» розуміється формальний або неформальний розподіл владних та бюджетних повноважень від центральних органів до органів місцевого самоврядування. На думку науковця В.П. Андрущенка, «децентралізація – це модель створення умов демократизації організації в суспільстві, що передбачає передачу частини управлінських функцій, які мають входити до компетенції об’єднань громадян, які мешкають на цій території, а також органів та посадових осіб, і повинні обиратись виключно на місцях, для уникнення призначення вищими посадовими особами» [1, c.321]. Дане визначення показує, що передача владних повноважень на місця може мати позитивний вплив на розвиток адміністративно-управлінського апарату державних установ та на розвиток громадської свідомості загалом.

За М.Л. Братковським, децентралізація розглядається як «процес комплексного напряму з важливою ланцюговою реакцією змін у державному організмі, зокрема завдяки перерозподілу повноважень та щаблях владної вертикалі», але це визначення не повною мірою висвітлює процес делегування повноважень між рівнями управління. Децентралізація передбачає збільшення владних повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, їх юридичного закріплення за напрямом забезпечення суспільних благ і послуг населення, територіальної одиниці для результативного використання їх внутрішнього потенціалу [10]. Децентралізація не лише розподіляє та визначає функції і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, але і передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень, що визначає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня [ 11, c.135].

У науці виділяють кілька видів здійснення децентралізації, а саме за сферами впливу: територіальну, функціональну та предметну. Територіальний вид передбачає створення органів публічної адміністрації, які будуть здійснювати урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно. Функціональний вид передбачає визнання самостійних і незалежних організацій суб’єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру. Предметний вид передбачає професійне самоврядування як систему управлінських взаємовідносин, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка постійно перебуває під наглядом органів державної влади [38, c.80].

Децентралізація державних функцій складається з таких складових як деволюція та деконцентрація. Деволюція – це право приймати самостійні рішення, власні фінансові та управлінські рішення органам місцевого самоврядування. Деконцентрація влади є формальним або не формальним розподілом владних компетенцій поміж кількома владними інститутами, певна адміністративна децентралізація, яка передбачає створення урядових органів і надання їм повноважень і здійснення виконавчої влади. Отже, децентралізація виступає як перерозподіл владних повноважень між певними рівнями одного і того ж органу влади, а деконцентрація є поділом відповідальності між різними суб’єктами [ 61, c.94-95].

Процес децентралізації з’явився на противагу процесу централізації. Для того, щоб більш детально зрозуміти сутність процесу децентралізації, треба пояснити сутність протилежного та більш прийнятого в глобальному просторі поняття «централізація». Централізація – це вид державного управління, при якому більшість владних управлінських повноважень зосереджена в центральних управлінських органах, а місцеві органи самоврядування фактично позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми та носять декларативний характер [34, c.9-10]. Застосування централізованого методу побудови державного правління свідчить про наявність замкнутої ієрархічної піраміди влади, в основу правового регулювання покладено імперативний метод і метод дозвільного регулювання, та є одним з чинників появи корупції, відсутності циркуляції ідей та бюрократизму. Так як централізація і децентралізація виступають основними, базисними началами державного управління та формами і способами реалізації влади в країні, їх співвідношення дає більш вагомий результат для дослідження з наукової точки зору.

Реформа децентралізації в Україні сприяє утворенню громад, які є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня, до яких належить один або декілька населених пунктів. Громада утворюється, як правило, в результаті добровільного об’єднання територіальних громад. Саме розвиток громад став основним трендом з розвитку публічного управління. Поява та поширення громадського розвитку пов’язана з впровадженням в органах місцевого і центрального управління елементів інтерактивного та партисипативного управління, завдяки чому громадяни залучаються до управління та прийняття рішень. Саме громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, які перебувають поза сферою державного директивного регулювання, а також сукупність недержавних організацій, які представляють волю та інтереси громадян. Елементами громадянського суспільства є політичні партії, громадські об’єднання, асоціації та інші об’єднання, що охоплюють всі сфери суспільного життя. Саме ці елементи громадянського суспільства визнаються органами влади які постійно розвивають свої експертні знання і практичні навички у сфері громадської участі та є основною мотивуючою силою державного демократичного управління. Однак, на відміну від громадянського суспільства і його інститутів, функціонування яких має досить розвинену нормативно-правову базу, на жаль, у жодній країні ЄС не існує прямого посилання на поняття «розвиток територіальних громад» [5, c.94-96]. Але світова практика державного управління свідчить, що вже достатньо давно публічне управління спрямоване на розвиток територіальних громад, оскільки спектр його завдань поширений на забезпечення професійної підтримки різних соціальних груп, воно визначає разом з населенням суспільно актуальні проблеми, розширює можливості самоорганізації місцевих жителів, сприяє становленню стабільного співтовариства, побудованого на повазі та співтоваристві. В Україні на сьогодні вище перераховані тенденції лише починають реалізовуватися, центральна влада спромагається чути суспільство та з ним співпрацювати, а активне суспільство теж починає побудову свої власних інститутів громадської свідомості.

Мета громадянського суспільства в державі – бути сформованим як відокремлена від держави структура, до якої будуть входити різноманітні асоціації, добровільні об’єднання людей, і, якщо громадяни почнуть почувати відповідальність за себе та вимагати цього ж від держави, то тим сильніше буде відчуватися тиск на державне управління, то держава в свій час буде «відцентровувати» йому свої функції. Як наголошував А. де Токвіль, «децентралізація – це не лише зміни в адміністративному руслі, але і побудова громадянського простору, де суспільство починає збільшувати свої можливості та взагалі цікавитися управлінськими справами» [67, c.205]. Таким чином, розвиваючи свою соціальну силу, громадянське суспільство може сформувати тотальне обмеження функцій традиційної влади, де здебільшого буде виконувати роль правозахисника загальнонаціональних інтересів [16, c.224].

Однією з серединних категорій між громадянським суспільством та державною владою є «місцеве самоврядування». Як зазначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [49].

На сьогоднішній день для того, щоб реформа децентралізації впроваджувалась більш ефективно, основною метою є формування ефективного механізму взаємодії місцевого самоврядування та громадських об’єднань. Для того, щоб формування взаємодії між центральною та місцевою владою було більш ефективним, шляхом вирішення даної проблеми та інших фінансових та соціальних проблем є децентралізація, яка супроводжується принципом субсидіарності. На політичному рівні принцип субсидіарності виступає основою для децентралізації. Субсидіарність – це відображення політичної концепції, згідно з якою механізм управління будується «знизу вгору», всі завдання та проблеми вирішуються на найнижчому рівні, так як результати досягаються швидше та якісніше. Згідно з зазначеним принципом, влада повинна бути на місцях, ближче до громадян. Треба зазначити, що субсидіарність пропонує методику визначення обсягу повноважень органів місцевого самоуправління. На практиці знаходження оптимального осередку прийняття рішень може бути певною домовленістю між центром та нижчими рівнями. За законодавством, органи місцевого самоврядування здійснюють ті повноваження, які держава делегує для забезпечення повноцінного функціонування, при цьому держава повинна фінансувати делеговані повноваження. Реалізація субсидіарності передбачає два аспекти, це те, що влада вищого територіального рівня може втручатися лишу у тому випадку, якщо влада низького рівня продемонструвала свою неефективність у вирішенні проблем, та пряме втручання влади, що передбачає допомогу, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх повноваженнями [22, c.53].

Г. Мінцберг виділяє 5 визначень стратегії: стратегія як план – система послідовних дій; стратегія як позиція – визначення положення в зовнішньому середовищі; стратегія як «спритний прийом»; стратегія як принцип поведінки; стратегія як перспектива. Як бачимо, розуміння поняття «стратегія», її розробка та реалізація вимагає не тільки чіткого плану та реального розуміння речей, але й повинна бути гнучкою, схильною до складних ситуацій які можуть бути викликані як зовнішніми, так і внутрішніми факторами, а також мати перспективний план, який повинен бути у випадку української децентралізації оптимальним та реалістичним.

Таким чином, в даній роботі використовуються наступні ключові поняття: «регіон», «регіоналізм», «децентралізація», «місцеве самоврядування», «деконцентрація», «субсидіарність» та «об’єднана територіальна громада». Під «децентралізацією» ми розуміємо реформаційний процес, завдяки якому відбувається перерозподіл адміністративних повноважень, фінансових ресурсів, правових обов’язків та інших виконавчих функцій від центральних органів влади на рівень місцевого самоврядування. Під «регіоналізмом» ми будемо розуміти форму соціально-політичної ідентифікації, мета якого – збереження самобутності та підвищення статусу регіону в системі державних відносин, наслідком якого є процес децентралізації. Одним з типів децентралізації є «деконцентрація», під якою розуміємо саме вже розподіл владних компетенцій між різного рівня організаціями на постійній основі. Як правило, за сутністю реформа децентралізації надає більше прав саме «місцевому самоврядуванню», яке є правом громадян самостійно вирішувати будь-які питання місцевого характеру в межах Закону та Конституції. Базовим принципом, за яким реалізується реформа децентралізації, є «субсидіарність», згідно до якого децентралізація владних повноважень відбувається через передачу на найнижчий рівень управління, владних повноважень, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно

Для розуміння кінцевої мети написання кваліфікаційної роботи вважаю за потрібне зрозуміти оптимальний варіант реалізації стратегії децентралізації в Україні на найближчі п’ять років, з врахуванням міжнародного досвіду.

**1.2. Стан наукової розробки проблеми децентралізації**

Проблематика реформування регіональної та місцевої влади в Україні сьогодні потребує нагального вирішення. Питання процесу децентралізації останнім часом стає більш актуальним не тільки в усьому світі, але і в Україні. Така актуалізація зумовлена певними чинниками, такими як: 1) глобалізація, 2) інтегративні процеси та 3) реформування публічної влади. Саме ці фактори породжують складний та суперечливий процес децентралізації. Причиною розвитку зазначеного процесу є той факт, що більшість міждержавних та макродержавних об’єднань зазнають фіаско через принципи жорсткої централізації, деструктивні тенденції з відсутністю або не професійністю публічної влади та невмінням чітко, в межах розумного використовувати процес, протилежний децентралізації – процес централізації. Міжнародний досвід з питання децентралізації свідчить, що ця проблема почала поширюватися ще в середині ХХ сторіччя. Ця тенденція пов’язана із зростаючим інтересом до ролі громадянського суспільства та приватного сектора як партнерів для урядів, які знаходяться в пошуку нових шляхів взаємозв’язку. Причиною появи децентралізації є низький рівень довіри до центральної влади, розквіт сепаратизму та занепад централізованих режимів. Тому сукупність цих та інших фактів дає можливість децентралізації стати універсальною управлінською парадигмою, яка зможе стимулювати розвиток в усіх сферах людської діяльності за рахунок перерозподілу ресурсів.

Реалізація процесу децентралізації повинна супроводжуватися науковою обґрунтованістю. Актуальність дослідження даної теми на сьогодні є доречною, бо саме подальше стратегування децентралізації в Україні стає з кожним днем більш затребуваною як серед науковців, так і в сфері державної служби і відповідно в обговореннях громадян. Вже наявні наукові напрацювання свідчать про те, що децентралізація носить універсальний та об’єктивний характер не тільки в Україні, але і за кордоном. Серед закордонних дослідників питання децентралізації ґрунтовно досліджувались у роботах Д. Бейлі, Ж. Веделя, Б. Гурне, П. Кінга, Д. Елазара, Л. Флогеті та інших. Дослідження проблеми децентралізації у нашій країні є відносно новим, що зумовлено тим, що це питання актуалізувалося на теренах Україно відносно недавно, проте значна кількість праць вітчизняних дослідників розкриває ті чи інші аспекти досліджуваних процесів. Особливо варто відмітити роботи В.Б. Авер’янова, М.О. Баймуратова, І.В. Балабанової, О.М. Бориславської, Є.А. Василькової, І.В. Дробуш, І.Б. Заверухи, А.П. Зайця, М.І. Корнієнка, О.В. Корпаня, П.Ф. Мартиненка, С.А. Панасюка, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Н.І. Рудої, А.Ф. Ткачука, В.М. Шаповала та ін. В роботах зазначених науковців проаналізовано фактичний матеріал, який присвячений різним аспектам організації і трансформації публічної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації України, та, на жаль, відсутні загальнотеоретичні роботи з організації процесу децентралізації [4; 22; 44, c.61].

М.О. Баймуратов у своїй роботі розглядає проблеми, які заважають розвитку місцевого самоврядування в Україні за європейським зразком. Дослідник виділив декілька перепон: 1) законодавча, а саме відсутність національної моделі місцевого самоврядування, 2) вирішення проблем нормативного рівня, таких як проблеми економічної неспроможності, криза комунальної інфраструктури, подолання суспільної недовіри, ліквідація соціальної дезінтегративності, розвиток прямої демократії та ін. Розкриваючи сутність феномену децентралізації, вчений вказує на два способи застосування реформи, це деконцентрація та деволюція. Деволюція є шляхом передачі прав та повноважень на органи місцевого самоврядування на визначений термін, а деконцентрацію він описує як передачу владних повноважень на нижчі рівні, які створені як спеціальні органи центральної виконавчої влади на місцевому рівні [4, c.17].

Питанням децентралізації та деконцентрації влади займається вчений А.М. Нікончук. Вчений розглядає теоретичні засади децентралізації та наголошує на тому, що процес децентралізації є загальноєвропейською тенденцією. Сутність децентралізації вчений досліджує крізь призму думок його колег, які по-різному тлумачать сутність питання децентралізації. На базі досліджених ним знань науковець дає власне визначення сутності деконцентрації як вертикального перерозподілу повноважень між різними рівнями системи органів публічної влади і вказує на той факт, що децентралізація є розподілом повноважень не тільки серед органів державної влади, але і між іншими суб’єктами їх потенційного здійснення, тобто, як приклад, між органами місцевого самоврядування [47, c.32].

К.В. Мануілова розглядає вплив реформи децентралізації на соціально-економічний стан країн, які стали на шлях децентралізації, та відмічає позитивні тенденції. Дослідниця провела порівняльний аналіз між різними країнами світу за різними індексами, де визначила, що при пануванні децентралізованого поділу владних повноважень утворюються такі умови, при яких владні інститути здатні більш системно та продуктивно працювати [37, c.170-171].

Н. Камінська у своїх дослідженнях розглядає історію розвитку місцевого самоврядування в Україні, функції, повноваження а також організацію діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Дослідниця зосереджує увагу на особливостях процесу децентралізації, його основних формах і механізмах здійснення, а також досвіді проведення відповідних реформ у зарубіжних державах, зокрема, Польщі, Франції, Чехії, Румунії, Китаї, південноамериканських державах, перспективи його врахування в сучасній Україні. При цьому принцип децентралізації розглядається як основний механізм проведення демократичних реформ. Крім того, визначаються позитивні та негативні наслідки проведення відповідних реформ: «Для процесу децентралізації у країнах Центральної та Східної Європи характерне поступове створення системи державної підтримки та фінансування надання соціальних послуг, незалежно який сектор надає ці послуги; запровадження ринкових засад на рівні споживання громад. Створення збалансованої ефективної і дієвої системи органів влади, спроможної зблизити уряд і громадян, сприяти якнайкращому задоволенню їх потреб – одна з першочергових проблем, що стоїть на порядку денному багатьох країн світу. Її результатом, як свідчить досвід, є впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в контексті децентралізації влади, зростаюча роль муніципалітетів європейських, азіатських та інших країн. Помилки під час розробки програм децентралізації, здійснення відповідних реформ призвели до втрати координації і конфлікту центральних і місцевих органів влади, дестабілізації в країні, диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій, ускладнення реалізації державних програм та ін.»[27, c.37] .

Так, на основі аналізу та вивчення іноземного досвіду були виділені основні напрямки і пріоритети здійснення реформи регіональної та місцевої влади в Україні на основі децентралізації. Отже, Н. Камінська виділяє наступні напрями проведення реформ:

* створення умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок влади, розмежування повноважень та збалансування відповідальності різних рівнів влади, а також обмеження втручання в ті сфери, де це недоцільно;
* існування спеціальних органів влади, насамперед виконавчої та / або в системі місцевого самоврядування, яка забезпечила б надання громадянам якісних і доступних послуг (місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції і т.д.);
* реалізація ефективної регіональної політики, державної політики у сфері місцевого самоврядування, що забезпечило б рівномірність місцевого і регіонального розвитку;
* розвиток інституту регіонального самоврядування, наділення його дієвими механізмами функціонування;
* представництво політичних, соціально-економічних та культурних інтересів громад на центральному рівні;
* поєднання адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням цілісності держави;
* проведення земельної, бюджетної та ряду інших реформ з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів;
* оновлення кадрового потенціалу, управлінської еліти через реформування системи державної служби і служби в органах місцевого самоврядування тощо [27, c.39].

Отже, можна зробити висновок, що питання стратегічного розвитку децентралізації в України представляє собою актуальний і цікавий напрям дослідження політичної науки. Однак, у вітчизняній політичній думці ця проблема має не достатнє наукове обґрунтування, тому що відсутні практичні напрацювання щодо реалізації реформи саме в Україні. Бо, як показує досвід, запозичення моделі реалізації тієї чи іншої ідеї чи реформи не є виходом з ситуації, українським дослідникам варто звернуту увагу на розробку послідовних кроків реалізації реформи, щоб децентралізація носила характер не тільки кількісного утворення громад, але і якісного функціонування та реалізації реформи децентралізації.

У підсумку зазначимо, значний внесок у дослідження проблеми децентралізації був зроблений такими дослідниками, як Н. Бикадорова, Ю. Ганущак, Н. Камінська, О.Калініченко, І. Карчевська, О. Крайник, А. Ткачук та багато інших. Серед українських науковців слід відмітити А. Мельничука, П. Остапенка, які акцентують увагу на аналітичній роботі та визначенні шляхів розвитку реформи та розробці методів формування спроможних громад та реалізації реформи в цілому, а також моніторингу стану реалізації реформи децентралізації.

**1.3. Методи та принципи дослідження процесу децентралізації**

З метою дослідження стратегії реалізації реформи децентралізації в Україні та вивчення досвіду унітарних європейських країн – Польщі, Франції та Швеції, варто застосувати певні принципи та методичні підходи. Під час дослідження зазначеної теми ми використали наступні принципи: принцип наукової обґрунтованості, об’єктивності, системності та історизму, ретроспективи.

Принцип наукової обґрунтованості у даній роботі використовується з метою більш детального розуміння процесу децентралізації з наукової точки зору, тобто з врахуванням результатів проведених теоретичних та практичних досліджень. Завдяки даному принципу можливо зрозуміти об’єкт дослідження в контексті існуючих умов.

Принцип системності. Застосування даного принципу дозволяє розглянути процес децентралізації влади як певну систему комплексних дій, тобто із вивченням як законодавчої бази реформи, об’єктивних даних за період існування реформи, так і реальних питань та проблем, які виникають .

Принцип об’єктивності дозволяє розглянути реформи як і з позитивної, так і негативної сторони, уникаючи суб’єктивного бачення. Також, застосовуючи даний принцип, можна дослідити об’єктивно вплив різноманітних регіональних факторів на трансформаційні процеси, які з’являються завдяки децентралізації.

Для написання роботи було використано такий загальнонауковий метод, як конкретизація. Завдяки методу конкретизації вдалося дослідити процес децентралізації в Швеції, Польщі, Франції та Україні

Під час використання системного аналізу, який являє собою послідовність дій з установлення структурних зв’язків між змінними або елементами досліджуваної системи.

Завдяки методу системного аналізу було визначено систему децентралізації як складного та багатофакторного процесу, реалізація якого залежить від взаємозалежності кожної галузі даної реформи, а саме політичної, фінансової, соціальної складових елементів.

Завдяки принципу історизму досліджувалися приклади побудови децентралізованих країн Європи з урахуванням причини появи децентралізаційних намірів, часових факторів та умов реалізації. Даний принцип дозволяє вивчити модель побудови децентралізованої країни та застосування практичних напрацювань країн, в яких даний процес реалізовується вже не одне десятиріччя, та застосовувати досвід на українській практиці.

Принцип всебічності був орієнтований на висвітлення внутрішніх і зовнішніх взаємозв’язків об’єкта дослідження роботи. Сукупне вивчення об’єктивних і суб’єктивних факторів розвитку процесу децентралізації дало можливість утвердити принцип багатофакторності. Його використання сприяло визначенню та дослідженню різного роду об’єктивних (еволюція законодавчої бази) і суб’єктивних (характеристика готовності суспільства до адміністративних змін) чинників, які мали безпосередній і опосередкований вплив на розвиток децентралізації в досліджуваних країнах.

Досягнення мети наукової роботи можливе лише за допомогою комплексу систематизованих прийомів, саме яким є методи. Під час написання роботи було використано такі методи, як: системний підхід, інституційний підхід та структурно-функціональний підхід. Сутність політичного аналізу полягає в тому, що при дослідженні якогось складного і багатогранного суспільного процесу чи явища увага концентрується на вивченні його політичних складових. В контексті політичного аналізу відбувається збір та узагальнення інформації щодо відносин центральної та регіональної влади, виявлення механізмів та закономірностей взаємодії цих явищ.

Для розуміння конкретних явищ у політичному житті, прогнозування політичного процесу необхідне поглиблене вивчення конкретних фактів, їх конкретне осмислення й узагальнення за допомогою специфічних категорій та понять. Саме це притаманне теорії політики середнього рівня. На її ґрунті виробляються методи вивчення політичного життя. Політичні явища досліджуються з позицій структурного функціоналізму. Політика, як і суспільство, розглядається системно. При цьому будь-яка система зорієнтована як на події навколишнього середовища або власні проблеми, так і на поточні або довготермінові потреби й цілі. Тому при аналізі політики використовують функціональні категорії – адаптацію й досягнення мети при зовнішній її орієнтації, інтеграцію і підтримання прихованого елемента взаємодії в системі при вивченні її внутрішньої орієнтації.

Інституційний підхід полягає у виборі для аналізу інститутів, які безпосередньо впливають на розвиток процесу децентралізації (інститути громадянського суспільства, місцевого самоврядування, префектів та ін.), а також виявлення стану предмета вивчення. Сутність структурно-функціонального підходу полягає у розчленуванні складного об’єкта на складові, вивченні зв’язків між ними й визначенні місця і ролі всіх складових у функціонуванні об’єкта як цілого, за умови збереження ним своєї цілісності. Застосовуючи структурно-функціональний підхід, ми розглядаємо децентралізаційний процес як певну систему, в якій є певні інститути (державної влади та місцевого самоврядування) та процеси, які знаходяться в постійному зв’язку, мета яких виконувати певні функції. Функціональний підхід наголошує на практичній діяльності, тобто йдеться про виявлення інтересу й імпульсу діяльнісного аспекту процесу децентралізації. Соціологічний аналіз передбачає з’ясування соціальної зумовленості політичних явищ, зокрема, впливу на децентралізацію економічних відносин, соціальної структури, ідеології і культури. Інституціональний метод передбачає вивчення інститутів, за допомогою яких здійснюється політична діяльність реформи.

Системний підхід – один із головних напрямків методології наукового пізнання, мета і завдання якого полягають у дослідженнях певних об’єктів як складних систем. Системний підхід дозволяє по–новому поглянути на ставлення суб’єкта і навколишнього його середовища. Об’єкт системного пізнання беруть не сам по собі, а в єдності з усіма взаємодіючими з ним елементами. До основних принципів цього підходу відносять цілісність, ієрархічність будови, множинність. Якщо казати про застосування системного підходу до нашої теми, то ми побачимо, що він розкриває такий аспект децентралізації як множинної та багатоскладової системи, яку ми будемо розглядати контексті реалізації стратегії децентралізації в Україні, враховуючи міжнародний досвід. У рамках системного підходу було використано прогностичний метод. Сутність даного методу полягає в розробці можливих варіантів розвитку подій відносно об’єкта дослідження в певному часовому просторі, з врахуванням зовнішніх та внутрішніх факторів. Застосовано базові прогнози такі як: оптимістичний, реалістичний та песимістичний, що надає можливість надати певних характеристик досліджуваному об’єкту для детального розуміння подальшого функціонування .

Метод стратегічного планування SWOT-аналіз, сутність якого полягає у виявленні факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, виявленні ризиків та конкурентоздатності, які передбачає побудову матриці, яка зможе надати нові вектори вивчення досліджуваного об’єкту. Даний метод дозволяє виставити об’єктивні оцінки досліджуваному явищу та максимально повно вивчити ризики та можливості. Та розробити систему коригуючих заходів щодо покращення функціонування досліджуваного явища. В дані роботі SWOT-аналіз допомагає дослідити процес децентралізації з різних сторін, виявити слабкі та сильні сторони, про які можливо при реалізації стратегії не звертають увагу, але виявлені фактори є одними з основних, реалізація стратегії децентралізації без яких не можлива.

Метод аналізу передбачає собою уявне з’єднання складових сторін, властивостей, зв’язків досліджуваного об’єкта та вивчення цього об’єкта як єдиного цілого. Даний метод було застосовано при вивченні закордонного досвіду. Вивчення та застосування якого буде цікавим та корисним для проведення децентралізаційних процесів в Україні.

Таким чином, у процесі дослідження теми було використано комплекс наукових принципів та методів, які допомогли розкрити сутність децентралізації в Україні та інших країнах Європи. Були використані наступні принципи – наукової обґрунтованості, системності, історизму та об’єктивності, які допомогли зосередити увагу на головних компонентах процесу децентралізації. Серед методів та підходів було застосовано – аналітичний метод, інституційний підхід, структурно-функціональний та функціональний. У сукупності своїй вказані методи та підходи допомогли досягти мети роботи та виокремити окремі компоненти реалізації реформи децентралізації.

**РОЗДІЛ 2**

**СУТНІСТЬ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В ПОЛЬЩІ, ШВЕЦІЇ, ФРАНЦІЇ**

**2.1. Політичні концепції розвитку децентралізованої країни**

Гарну динамку та позитивний розвиток децентралізації демонструють країни Європи які реалізують практику децентралізації не один десяток років. Найбільш корисним для дослідження стане досвід унітарних країн, в яких так само, як і в Україні, жорстка централізація влади продемонструвала свою недієздатність, тому країни перейшли на шлях регіонального розвитку найменших територіальних одиниць. Такими країнами є Польща, Франція та Швеція. Саме на початку розробки реформи децентралізації в Україні досвід Франції та Польщі було перейнято, бо дані країни пройшли схожий шлях , країни з централізованою системою управління, які в останні десятиріччя 20 ст. перейшли на шлях децентралізованого управління. А от досвід Швеції саме корисним є в освітній та соціальних сферах, вивчення якого зможе надати розуміння розвитку даних сфер не за звичайними традиціями.

Якщо порівнювати Польщу з іншими європейськими країнами, то навряд чи історія буде стверджувати, що поляки схильні до самоуправління, переживши в різні часи розділення між трьома державами і системами в кінці XVIII ст. та відчувши вплив і встановлення соціалістичного порядку після Другої світової війни [36]. Але певні напрацювання самоврядності простежувалися під час існування Другої Речі Посполитої, коли в 1921 році було прийнято Конституцію, яка затверджувала правовий статус органів місцевого самоврядування, а саме згідно зі ст. 3 цієї конституції декларувалося, що устрій Польщі буде ґрунтуватися на засадах широкого територіального самоврядування і що представницькі органи самоврядування отримають право приймати власні ухвали у сфері управління, культури і господарства. Але ця система була зруйнована спочатку державними переворотами та початком війни в 1939 році, а потім у 1944-1945 роках встановленням соціалістичного устрою. У 1970 році відбулася адміністративно-територіальна реформа на рівні ґмін – із 4 313 громад були створені 2 394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1 546 сільських ґмін і 575 утворень змішаного характеру. Зазначимо, що такі трансформації відбувалися в примусовому порядку. Громадські настрої щодо встановлення засад самоврядування активізувалися в 1981 році, коли розпочалася хвиля робітничих страйків «Солідарності», передумовою появи яких став занепад економіки країни. У 1989 році Сенатом було прийнято рішення про початок законотворчої роботи щодо відновлення місцевого самоврядування. 27 травня 1990 року реформа децентралізації набула чинності разом із проведенням перших виборів до місцевих органів влади [26]. Розуміння необхідності децентралізації країни було спричинено процесами лібералізації та розвитком вільного ринку. Мета польської реформи децентралізації – це створення високоефективних та дієвих інститутів громадянського та політичного управління задля ефективного розвитку місцевого самоврядування.

Під час проведення реформи в Польщі діяв єдиний штаб реформ, який очолював Єжи Регульський; цей штаб підпорядковувався Прем’єр-міністру та уряду. Паралельно у Сенаті працював Комітет з питань місцевого самоврядування, а в громадському просторі функціонував Фонд розвитку місцевої демократії. Натомість в Україні зараз утворена велика кількість центрів управління реформою, серед яких відсутня координація та узгодженість роботи. Після ухвалення Конституції Польщі в 1997 році вступила в дію адміністративна реформа двох вищих рівнів самоврядування, а саме повітів та воєводств. З 1 січня 1999 року запрацювала нова система організації самоврядування. Зауважимо, що перший етап реформи місцевого самоврядування у Польщі у 1990-1999 роках проходив у складних економічних умовах та під сильним політичним впливом, що гальмувало розвиток реформування, а вже після 1999 року, тобто на другому етапі, коли вже самоврядування відбувалося на трьох рівнях – ґмінах, повітах і воєводствах, – відчувалося економічне зростання. Доцільно розглянути, на яких принципах децентралізації будувалася реформа місцевого самоврядування в Польщі. Базовий принцип прописаний в Конституції Польщі 1997 року, а саме те, що територіальний устрій країни гарантує децентралізацію публічної влади; зазначалося, що головним є те, що ні повітове, ні воєводне самоврядування не здійснюють нагляду за ґмінами.

Поділ на територіальні рівні ґрунтується на певних принципах: незалежності та презумпції територіального управління. Принцип незалежності проявляється в тому, що усі органи місцевого управління незалежні та мають захист, гарантований правом. Вони є незалежними один від одного, а також від державної влади. Самостійно вони формують внутрішню систему фінансового, майнового та публічного права. Відповідно до презумпції територіального управління, то у разі, якщо положення Закону не залишає за собою право врегулювати конкретне питання для державної адміністрації, тоді відповідно зменшуються компетенції органів місцевого самоврядування. Надання незалежності адміністративно-територіальним одиницям зумовило чіткий розподіл владних повноважень. Польське керівництво займається зовнішньою політикою, національною безпекою та стратегуванням національного розвитку, в той час як місцева влада будує власну та якісну внутрішню політику (фінансові питання, надання послуг населенню, власний розвиток).

У трьохрівневій системі територіального самоуправління Польщі гміни розуміються як співтовариство самоуправління і відповідна територія. Співтовариство означає, що приналежність до гміни випливає із закону та обставин, що впливають, і не залежить ні від органу самоуправління, ні від волі жителів. Тому гміна є юридично організованим територіальним союзом, визначеним в акті спільноти місцевого самоврядування та відокремленим від держави шляхом надання правосуб’єктності. Місцеве самоврядування на рівні гмін виконує рада гміни, до її повноважень належать контрольна, представницька та правотворча функції, дану роботу вона виконує на засадах колегіальності, сесійної форми роботи та періодичної (раз в 4 роки) змінності. Виконавча рада є колегіальним органом, до її складу входять бурмистр, президент міста та ін. Повіт слід розуміти як співтовариство місцевого самоврядування і відповідну територію, яке є законно організованим територіальним об’єднанням. Він теж володіє правосуб’єктністю, яка відокремлює його від держави та інших територіальних одиниць управління. В Польщі існують два види повітів: земські та міські. Міський повіт має статус базової одиниці територіального устрою, як і гміна, а також рівень повіту, другої ланки адміністративно-територіального устрою. Рада повіту та управління повіту на чолі зі старостою є органами самоврядування повіту. Рада є представницьким та виконуючим органом, який обирається на 4 роки. В середньому склад ради залежить від кількості населення, відповідно, від 15 до 29 осіб. До складу Виконавчої ради входять староста, віце-староста та члени, які обираються за поданням старости [32, c.6-7,13].

Воєводство є найбільшим підрозділом територіального поділу країни з метою державного управління. Воєводство має правосуб’єктність, яка відділяє його від держави та інших органів місцевого самоврядування. Повіти та воєводства як суб’єкти, діючі на більшій території, виконують допоміжну функцію відповідно до гмін. Представницьким та контролюючим органом управління є сеймик воєводства, відповідно, виконавчим органом є управління воєводства [32, c.8].

Існуюча трирівнева адміністративно-територіальна система є результатом багаторічних реформ та постійних законодавчих змін. Широка децентралізація збудувала цілісну систему публічної влади. Як бачимо, кожен рівень влади має свої органи територіального самоврядування. Така демократичність керування має і свої загрози, серед яких ризик втрати керованості та невизначеність розподілу компетенцій.

Про послаблення могутності французької багатовікової централізації засвідчив Шарль де Голль, ще у 1968 році закликавши до нового підходу до взаємодії між центральним керівництвом та територіальними спільнотами. Вважаємо, що досвід реалізації децентралізації у Франції буде корисним і для України, тому що наша країна також довгий час перебувала під впливом жорсткого централізованого управління.

Початком системних управлінських змін у країні прийнято вважати 1982 рік, коли до влади прийшли соціалісти. Президент Франсуа Міттеран підписав Закон про права та свободу комун, департаментів та регіонів, який став початком процесу децентралізації у Франції. Відповідно до цього закону базовою територіальною одиницею є комуна. Комуни мають власний бюджет і повноваження в області облаштування території, розвитку інфраструктури регіону та освіти. Кількість населення складає від 2 тис. до 500 тис. осіб., але більшість комун не перевищує 5 тис. осіб. Кожна комуна має муніципальну раду, яка наділена фінансовими, майновими ресурсами, правом на облаштування території та повноваженнями у сфері міського будівництва. Наступною ланкою за рівнем повноважень є департаменти як основа адміністративно-територіального поділу [9]. Департаменти прийнято вважати центрами соціальної допомоги, які відповідають за прийняття місцевого бюджету, контролюють його виконання, організують департаментські служби, управляють майном. В департаментах основним органом врядування є рада, яку, відповідно, очолює голова, який є і керівником виконавчого органу. У департаменті також функціонує префект, головна мета якого – нагляд за комунами та департаментами. Префекти – це представники Уряду, якого призначає Президент, в його повноваженнях є можливість призупиняти виконання рішень муніципалітетів, діяльність яких суперечить закону. Повноваження префекта досить широкі, префект повинен завідувати відправленням військової повинності та майном департаменту, він впливає на керування доходами, звільняє та призначає вчителів, контролює стан доріг та у разі невдоволення має право звільнити головного інженера. Префект є представником інтересів департаменту, а в залежності від ситуації префект може бути і представником від держави [63].

Найбільш крупною одиницею в адміністративному поділі є регіони; у кожному регіоні засновані економічні та соціальні комітети, діє регіональний комітет по позиках. Більшість новацій та повноважень регіони отримализ моменту реалізації реформи децентралізації. З 1982 року регіональні префекти наділені прямими повноваженнями щодо місцевих органів центральних державних відомств. Префектура як така має ряд повноважень відносно адміністративних справ, а саме в наданні: паспорта, водійських прав, дозволу на проживання та ін. Регіональний розвиток відбувається під відповідальністю префекта. Префект є уповноваженим у владній вертикалі «держава-регіон», саме він підписує з регіональною радою контракт, який розроблений в рамках регіональної концепції розвитку. У регіоні створена своя рахункова палата. Регіональна рада обирає свого голову, який представляє виконавчу владу в регіоні. Регіони не мають юридичної автономії, але можуть встановлювати свої податки і затверджувати бюджет [63].

1990-ті роки можна вважати роками експериментів французької влади у місцевому самоврядуванні. Тоді були створені міжкомунальні об'єднання та установи двох нових форм – спільнота комун для сільських районів і співтовариство міста для міських зон. Їх головна мета – економічний розвиток та територіальний благоустрій. Але таке утворення, як співтовариство міста, було невдалим, тому його було скасовано, а замість нього створено спільноту агломерацій з населенням близько 50 тис. Перший етап реформи децентралізації був реалізований за допомогою методу проб та помилок, а загалом основний акцент було зроблено на політику передачі повноважень на місця та активізацію міжмуніципальної співпраці з метою розвитку найнижчого рівня місцевого самоуправління [40]. Наступний етап розвитку місцевого самоврядування у Франції супроводжувався завдяки ряду конституційних поправок. Однією з перших змін було закріплення статусу регіону як адміністративно-територіальної одиниці. Також було визнано право територіальних спільнот на прийняття рішень, що виходять за рамки наданої їм компетенції. Це стало серйозним кроком вперед по шляху розширення автономії органів місцевого самоврядування та їх можливості враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій. Було визначено поняття «фінансова автономія» та «власні ресурси», що дало поштовх для економічного розвитку, інфраструктури та ін., щоправда, ці зміни впливали лише на регіони та департаменти. Але такі зміни ставили обмеження на співвідношення власних коштів і держдотацій у місцевих бюджетах [63]. Наступний етап реформи децентралізації характеризувався скороченням державних витрат на територіальне управління, метою якого була раціоналізація міжкомунальних об’єднань. Також департаментам та регіонам було надано право адаптувати свої компетенції та систему надання суспільних послуг до потреб територій. Таким чином кожна комуна повинна була приєднатися до міжкомунального об’єднання. Чергова хвиля реформування була викликана економічною кризою та необхідністю упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян [68]. Таким чином зміни відбулися у трьох стратегічних напрямках: 1) регіоналізація – укрупнення регіонів, 2)  метрополізація – укрупнення комун з метою підвищення конкурентоздатності органів місцевого самоврядування, та 3)  впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня. Дана реформа була націлена більше на рецентралізацію, ніж на децентралізацію, тому реформу прийнято вважати незавершеною, тому що, укріпивши регіони, реформатори не зміцнили фінансову складову регіонів, тим самим Французький регіон економічно є слабшим, ніж регіони в інших країнах Європи [63].

Як бачимо, досконалої системи врядування Франція не здобула і за три з половиною десятків років, навіть остання реформа зробила крок назад, що за дією нагадує рецентралізацію. Багаторівневість, створена чисельними об’єднаннями з достатніми статусами, ускладнила адміністративно-управлінську систему, така територіальна роздробленість вважається унікальною в Європі. Незважаючи на конституційність децентралізації, традиція до централізованого управління залишається, що проявляється у вигляді значної ролі державних дотацій як джерела фінансових ресурсів між територіальними общинами або обмежених регламентарних повноваженнях общин [42]. Незважаючи на те, що французький досвід не є ідеальним прикладом, його вивчення є корисним для України. Україна, як і Франція, має схильність до централізованого управління, відповідно, на стадії, коли українська децентралізація буде вважатися зрілою та потребуватиме змін, необхідно буде робити більш виважені кроки, які б носили прогностичний характер, та контролювати, щоб дії центрального та регіональних керівництв не суперечили Конституції та іншим Законам.

На думку шведського бізнесмена та громадського дослідника Патріка Енгеллау, централізація в Швеції зайшла занадто далеко, що завдавало проблеми у вирішенні проблем на місцях. Одним з варіантів ефективних рішень було запропоновано впровадження децентралізації, яка повинна була зменшити верхній та детальний контроль у виробничих системах. Було виділено дві базові причини доречності децентралізації: 1) адаптація та розвиток місцевого самоуправління, яке більш знається на місцевих проблемах та відповідно може запропонувати більш якісні рішення та 2) збереження податків на місцях. Також він зазначав, що політичний рівень повинен залишитися централізованим, а ось нормативний рівень повинен сприяти реальній децентралізації [72].

Характерною рисою децентралізації у Швеції є сильна центральна влада, що є логічним для конституційної монархії, трохи слабша влада на регіональному рівні та повністю самостійна влада на місцевому рівні. Як бачимо, діє горизонтальна система управління, яка спонукає до дій всі рівні влади, які мають свої функції та повноваження. Реформа децентралізації розпочалася у Швеції у 1971 році, за цей час пройшла декілька етапів і триває досі. Головним кроком на шляху реформування місцевого самоврядування став перехід до сучасної репрезентативної системи від самоврядності з ознаками демократії. Перевагою, яка дозволила забезпечувати як загальнодержавні інтереси, так і місцеві, став процес перерозподілу владних повноважень між усіма рівнями влади, що надало місцевим органам можливість вирішувати питання, які пов’язані із забезпеченням життєдіяльності на їх території. На сьогоднішній день функціонує три рівня управління це державний, територіальний та місцевий. Відповідно, завдяки децентралізації яка було Конституційно закріплена в 1974 році. Децентралізованими є регіональний рівень та місцевий. Регіональний рівень представлений 21 лєнами, а місцевий 290 муніципалітетами. Політичні задачі на рівні лєн вирішуються завдяки Радам округів, які контролюють над справами які не можуть вирішуватися на локальних рівнях муніципалітетів (частіше це сфера охорони здоров’я) [65] .

На регіональному рівні також існують адміністративні ради округів, які є урядовими органами для округів. Відповідно о місцевого рівня то муніципалітети включають в себе асамблею або раду. До сфери відповідальності належать значна кількість об’єктів та послуг(житлово-комунальні проблеми, водопостачання, інфраструктура, соціальне забезпечення, навчальні заклади, переробка сміття, догляд за дітьми, та людьми похилого віку та ін.) До права муніципалітетів належить стягування прибуткового податку, а також збори за надані адміністративні послуги.

За часи існування реформи децентралізації, відповідно до даних, кількість комун зменшилася приблизно в 7 разів, з 2 тис. комун у 1970-х роках до 290 муніципалітетів сьогодні. Тобто бачимо укрупнення в дії; також треба відзначити, що більше 50% державних службовців працює на благо місцевого самоврядування комуни. Діяльність місцевого самоуправління комун будується на основі головного принципу децентралізації – субсидіарності, згідно з яким механізм управління формується «знизу вгору», усі завдання та проблеми вирішуються на найнижчому рівні, так як результати досягаються швидше та якісніше [65]. Доволі дискусійним є питання представництва державної влади у місцевих органах, вирішення цього питання у Швеції реалізується завдяки роботі національних відомств, які працюють на правах громадських об’єднань. Дані утворення працюють разом з урядом, де у підсумку розробляють спільно рекомендації для вирішення будь-якої проблеми [64]. Шведський досвід децентралізації вважається унікальним, відповідно, вагомий вплив на його розвиток зробив скандинавський соціалізм. Унікальність проявляється в тому, що з самого початку був закладений найвищий рівень децентралізації місцевого управління. Разом з іншими скандинавськими країнами Швеція реалізовує експеримент під назвою «вільне місцеве управління». Даний експеримент реалізовується на добровільних засадах, муніципалітети, які беруть участь, отримали значну свободу від державного регулювання. Головна мета цього експерименту – це спроба удосконалити організаційну структуру місцевого управління, зробити гнучким виконання функцій та завдань, а також сприяти доцільному використанню фінансової допомоги та державних грантів [43]. Вважаю, що головна мета – це розробка якісних та ефективних форм співпраці усіх рівнів влади.

Звісно, належний рівень розвитку дозволяє проводити такі експерименти, які дозволять зробити країну ще більш демократичною, гуманною та соціальною Думати про такі експерименти Україні достатньо рано, корупція, низький рівень дотримання Закону державними службовцями та окремими громадянами як частки громадянського суспільства та інші соціальні проблеми коять перепони для реалізації подібного досвіду. Але досвід дуже гарний, його можна підлаштувати під українські реалії, а саме вибрати самі продуктивні та зразкові ОТГ та надати їм такий шанс, але лише на певний термін. Такий експеримент, можливо, можна буде зреалізувати у разі повної децентралізації країни та відповідній зміні адміністративно-територіальних устроїв на законодавчому рівні, для забезпечення від конфліктних ситуацій на владній вертикалі.

Можна зробити висновок, що послідовні кроки в реалізації реформи децентралізації в умовах існування монархічної форми правління дозволили побудувати розвинену децентралізовану країну, з потужним місцевим самоуправлінням, яке в змозі вирішувати як економічні, політичні, так і соціальні проблеми. Даний досвід необхідно враховувати у побудові децентралізованої України, головне, на що варто звернути увагу реформаторам, це на оптимізацію політико-адміністративної системи, що буде передбачати зменшення впливу центру на громади та їх фінансову самостійність.

**2.2. Фактори фінансової децентралізації країн та їх вплив на розвиток країн**

У більшості випадків початок реформи децентралізації зумовлений або потребою у покращенні економічного стану країни, або ж необхідність реалізації реформи викликана стрімким економічним розвитком. Тому для більш широкого розуміння впливу децентралізації на розвиток країни необхідним і доцільним є розгляд фінансово-економічної децентралізації.

Фінансова децентралізація – це функціональний перерозподіл фінансових повноважень між локальними, регіональним та державним рівнями. В сучасній термінології досить часто використовують поняття «фіскальна децентралізація» як синонім економічної.

Для того, щоб оцінити ступінь фіскальної децентралізації, необхідні як кількісні, так і якісні показники. Є декілька критеріїв оцінки рівня фіскальної децентралізації: 1) співвідношення видатків місцевих бюджетів до публічних видатків, 2) співвідношення місцевих видатків до ВВП, 3) відсоток власних доходів у структурі територіальних громад, 4) обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів [39].

Головна риса польської фінансової децентралізації – це чіткий функціональний перерозподіл сфер повноважень. Згідно з системою фінансового забезпечення органів регіонального рівня державного управління до фонду загальних субвенцій здійснюється відрахування певного відсотку доходів державного бюджету. Його базові компоненти – це загальна субвенція, освітня субвенція та субвенція на компенсацію втрат внаслідок рішень центрального уряду. Цільова категорія визначена інвестиційною субвенцією, яка розподіляється між воєводствами, а потім, згідно із принципом субсидіарності, між гмінами. Загальна субвенція між повітами та воєводствами не фіксується, а визначена законом про бюджет, який складається з трьох частин: освіти, дорожнього господарства та вирівнювання. Бюджет гмін формується завдяки податкам та надходженням від зборів. Податки до бюджету надходять від: фізичних осіб, від власників собак, спадщини та дарування, цивільно-правових угод, нерухомості та транспортних засобів, а також сільськогосподарський та лісовий податки. Надходження зборів включає в себе: експлуатаційний (користування природними ресурсами) збір, адміністративний та місцевий збір, а також торговий та гербовий збори разом. Відповідно бюджет повіту формується від 25 % надходжень від розпорядження майном держави, а також, надходжень від зборів що складаються від стягувань на підставі окремих приписів. Доходи місцевих бюджетів формуються від фізичних та юридичних осіб, також від загальної субвенції, цільових дотацій, ресурсів ЄС та іноземних ресурсів які не підлягають поверненню [60]. В усіх трьох рівнях місцевого самоврядування постійними джерелами доходів є дотації з бюджетів, відсотки від позик, нараховані відсотки за невчасне перерахування платежів, 5% доходів, що стягуються до державного бюджету, надходження від грошових стягнень та штрафів, також від доходів комунального майна та від бюджетних установ. Міністр фінансів Польщі щорічно визначає засади розподілу частини загальної субвенції для гмін і повітів, також 30% регіональної субвенції воєводств. Але необхідно враховувати, що обсяг субвенції залежать від базових доходів та кількох показників (рівня безробіття – 20% суми, кількості населення та дорожнього покриття – 40%, ВВП воєводства на мешканця – 10%, та обсягу зазначених та базових доходів – 30%. У структурі місцевих видатків більш вагомим є видатки на виконання власних повноважень, особливо це прослідковується в гмінах. Видатки на реалізацію делегованих повноважень складають 8%. Гміни є досить самостійними, бо 85% можна використовувати без погодження з центральною владою, а близько 20% влада здатна самостійно заробити. Але в порівнянні з іншими країнами Європи, Польща є менш децентралізованою, ніж інші. Це прослідковується через залежність гмін від коштів центрального керівництва, тому що доходи місцевого управління коливаються від 15 до 20% [50, c.134-136].

Отримання цільової дотації з державного бюджету місцевим самоврядування згідно до Закону можливо на такі цілі: 1) усунення загроз та небезпеки внаслідок природних катастроф, 2) виконання завдань або делегованих повноважень від центрального керівництва, 3) реалізація завдань, пов’язаних з міждержавним співробітництвом, 4) фінансування та дофінансування власних повноважень, передбачених контрактом воєводства та ін. Отже, на сьогоднішній у Польщі сформувалася змішана модель фінансової децентралізації, основними рисами якої є значна роль регіональної влади у перерозподілі бюджету, фінансова залежність, податкова ставка та види податків визначаються та затверджуються парламентом, характерний вплив регіональної влади на перерозподіл національного доходу [62, c.67-68].

Польща як країна, яка довгий час буда під соціалістичним впливом з жорсткою централізованою системою управління, на початку взяла курс на реорганізацію, використовуючи європейський досвід. Польська модель фінансової децентралізації достатньо мінлива, бо залежить від політичного лідера, який очолює країну та, відповідно, правлячої партії. Як бачимо, використання європейського досвіду та відповідна співпраця укріпили ринкові відносини. Отже, як бачимо, зростання частки доходів місцевого самоврядування в доходах державного бюджету та фінансування на покриття витрат місцевим самоврядуванням на виконання делегованих повноважень є доцільним та корисним для сучасних українських реалій [50, c.137-138].

Наступною країною, фінансова децентралізація в якій працює за змішаною моделлю, є Франція. Характерними рисам фінансової децентралізації Франції є той факт. що залишається висока фінансова залежність регіонів від національного доходу та значна роль регіонів у перерозподілі національного бюджету. Дані характеристики свідчать про той факт, що, незважаючи на те, що децентралізація вже реалізується близько 40 років, залежність адміністративно-територіальних рівнів від уряду значна. Статистика свідчить, що державні витрати значно вищі, ніж середній показник по Європі, це свідчить, що Франція навіть при наявності високого рівня оподаткування знаходиться в стані бюджетного дефіциту. Франція має невеликий фінансовий простір і є незахищеною від кризових явищ. Основними джерелами для місцевого бюджету є податки прямі і непрямі [74, c.160-165]. До прямих податків належить земельний податок та податок на підприємництво. До непрямих податків належить місцевий податок на адміністративні послуги, податки на туризм, азартні ігри та рекламу, а також транспортний збір. Одним із вагомих галузевих наповнювачів бюджету є гранти та субсидії на інфраструктуру та поточні витрати та відповідна компенсація за передачу обов’язків з верху на низ. Як бачимо, податкова система працює, але вона достатньо стримується через те, що законодавчий акт Національних зборів (парламент Франції) обмежує максимально можливий рівень оподаткування на місцях [51, c.154-156]. З 2014 року Франція реалізовує політику консолідації витрат та зменшення податків. Питання, в яких сферах варто було зекономити, було складним, але на фоні цієї невирішеності, виплати на соціальний захист населення, відповідно до ВВП, продовжували зростати. В останні роки прослідковується тенденція, що витрати центрального уряду Франції продовжують хоч і повільно, але зростати, а на місцях темпи зростання витрат продовжують перевищувати рівень зростання ВВП, якщо порівнювати з іншими провідними країнами ЄС. Франція серед інших європейських країн була найменш вибірковою в процесі використання фіскальних заходів. Але на сьогодні запровадженні певні заходи заощадження. Було заморожено рівень заробітної плати та відповідно проведено деіндексацію соціальних допомог. Також було встановлено механізми економії витрат на охорону здоров’я та соціальні потреби. Були встановлені цільові показники економії витрат місцевих органів влади для того, щоб забезпечити бюджетну консолідацію і полегшити високий податковий рівень, як тягар для Франції [51, c.156-157, 75]. Як бачимо французький досвід строкатий, є проблема з неконтрольованим зростанням державних витрат. З іншої сторони, фіскальна децентралізація у Франції принесла багато і позитивних результатів, зокрема, значно покращилась якість надання послуг.

Одним із цікавих та корисних досвідів фінансової децентралізації є шведська практика. Завдяки шведському соціалізму шведська фінансова децентралізація характеризується високим рівнем фіскальної незалежності муніципалітетів, яка ґрунтується на принципі самофінансування як за доходами, так і на витрати, але при умові, що вирівнювання за витратами базується на нормі відповідно до розрахунків витрат на одну особу. У разі, якщо фактичні витрати менші, то муніципалітети сплачують збір вирівнювання, який перерозподіляється між органами місцевого самоврядування, в яких зазвичай витрати складають більше, ніж норму. Звісно, така схема може носити пагубний характер на місцях та демотивувати місцевий розвиток, але у разі залучення депресивних регіонів до територіального поділу праці та збільшення соціальних стандартів дане вирівнювання виправдовує таку діяльність, бо тоді органи місцевої влади отримують за це значні фінансові ресурси для надання необхідних послуг [65, с.74-75].

Відносно питання процедури фінансової децентралізації, то головним ресурсом є податки, ставки яких встановлює місцеве самоврядування. Саме завдяки податкам комуни в змозі покрити видаткову частину бюджету, тим самим зменшити залежність від фінансування ззовні. Відповідно, за рік комуна може заробити приблизно 120 млн. євро, де відсоткова пропорція така: 80% – це кошти, які комуна заробляє сама, в більшості завдяки податкам, лише 15% – це надходження з державного бюджету та 5% за платні послуги. Такий високий рівень незалежної фінансової децентралізації сприяє високому значенню показників місцевих податків у ВВП та податкових надходжень.

Як бачимо, комуни завдяки продуманій фінансовій системі знаходяться на самозабезпеченні, що сприяє уникненню претензій до центральної влади та забезпечує фінансову відповідальність на місцях. Також з 1995 року у Швеції функціонує система фінансового вирівнювання доходів комун за такими критеріями як: частка населення, що працює, рівень доходів населення, його вікова структура, господарська структура та ін. Дана система забезпечує однаковість бюджетного показника комун. Окрім податків місцеві бюджети наповнюються і за рахунок неподаткових надходжень, так у Швеції зростають надходження за використання відходів [65].

На базі зазначеного можна зробити висновок, що фінансова децентралізація з кожної зазначеної країни несе як позитивний так і негативний досвід розуміння та важливості даного вектору загальної реформи децентралізації саме для України. Польський досвід звертає увагу на розуміння того факту, що не існує оптимальної фінансової децентралізації, це обґрунтовано тим фактом, що сам процес децентралізації формується під впливом історичних, культурних та політичних факторів, де все залежить від злагодженості роботи інституційної структури, а також можливостей та потенціалу різних рівнів влади. Розвиток фіскальної децентралізації не є застрахованим від ризиків та можливих ситуативних недоліків, що вимагає постійної роботи та удосконалення. І базовим елементом є паралельність реалізації адміністративної децентралізації з фінансовою децентралізацією.

Досвід фінансової децентралізації, можливо, не є дуже корисним для сучасної України, але розуміння власних проблем та зобов’язань перед громадянами дає достатньо міцну взаємодію всіх рівнів влади, при наявності зразкової децентралізованої країни. Тобто, можна залишити високий рівень взаємозалежності між рівнями влади, але і розвивати децентралізовані настрої та ініціативи на місцях.

Шведський досвід носить ідеалістичний характер, для того, щоб його застосовувати в українській практиці, необхідно довести до ладу всі системи життєдіяльності людини, але певні напрацювання в адаптованому вигляді, думаю, мають право на існування в Україні. Головне, що необхідно зрозуміти, засвоїти та реалізувати в Україні у фінансовій сфері, це фінансова автономія ОТГ, де основним джерелом є податкова система, а ставки податків повинна визначати сама громада.

**2.3. Вплив децентралізації на соціальний розвиток**

Одним з основних завдань реформи децентралізації є розвиток соціальної сфери. Основними елементами соціальної сфери, на які має вплив децентралізація, є освіта, охорона здоров’я та соціальний захист. Так як головна мета децентралізації – це розвиток країни, яка реалізується завдяки принципу субсидіарності, тобто наданні прав місцевому самоврядуванню, велика роль покладається на громадянське суспільство, від активності та значущості якого залежить не лише соціальний розвиток на місцях, але і розвиток та доцільність взагалі реформи децентралізації.

Для того, щоб розумітися на основних засадах функціонування реформи, щоб з часом вона мала свій логічний розвиток, основну увагу необхідно звернути на питання освіти в контексті реформи децентралізації.

Перерозподіл владних повноважень між повітами та воєводствами у Польщі торкнувся і питання освіти. Основні зміни відбулися в період з 1990 по 1999 роки, саме за цей час відбулася освітня децентралізація, сутність якого полягала у переході закладів освіти різного рівня до самоврядних органів. Польський експерт Центру міждисциплінарного моделювання Ян Герчинський зазначає, що децентралізація освіти – це шлях до демократизації як держави, так і суспільства. Децентралізація освіти відбувалася поетапно, приблизно кожні три роки повноваження органів місцевого самоврядування збільшувалися. Так, на першому етапі освітньої децентралізації відбувся управлінський та фінансовий перехід до справ громади дитячими садками. В 1999 році відбувся перехід до власності повітів шкіл різного типу та позашкільних закладів освіти. Воєводства в цій ланці самоврядних освітніх змін взяли під свій контроль педагогічний напрямок, а саме спеціальні педагогічні коледжі, бібліотеки та заклади підвищення кваліфікації. Деякі школи регіонального рівня теж стали підконтрольними до воєводств. Другий етап характеризується добровільністю прийняття під контроль закладів освіти повітами та гмінами. В період з 1993 по 1996 рік гміни брали під свій контроль початкові школи на добровільній засаді. Але для того, щоб отримати під своє управління школу на своїй території, школі необхідно було укласти договір з урядом. Сутність даного договору полягала в тому, що громада або брала усі школи під свій контроль, що знаходяться на її території, або взагалі жодної, обирати пріоритетні школи було неможливо. Головним аспектом даного договору була фінансове питання, а саме роль трансферів на обслуговування шкіл. Фінансове питання вибудовувалося на основі витрат минулого бюджетного року на початкову школу. Як зазначає практика, для набуття в силу даного договору минало два роки від вихідного для розрахунків року.

Третій етап, який проходив з 1996 по 1998 роки, польські реформатори характеризують як етап стабільності. Саме в цей період перед кожною гміною постало завдання вже в обов’язковому порядку взяти під своє управління початкові школи, окрім творчих та виправних шкіл. Дотації було змінно на освітню частину загальної субвенції. Було прийнято загальнонаціональну реформу, згідно до якої відбувся поділ освітньої субвенції. Важливість даної формули полягає в тому, що було встановлено гарантований поріг фінансування в незалежності від кількості учнів в школі, надана гміні субвенція не могла бути нижчою, ніж від минулорічної субвенції. Ще однією особливістю даного етапу стало надання пілотажу управління школами, які є за освітнім рівнем вище за початкову, містам, кількість населення яких складає 100 тис. осіб та більше. Але у зв’язку із непорозумінням відносно фінансової підтримки на ці завдання, було передано їх вирішення до міністерства.

Так як освітня децентралізація реалізовувалася паралельно з адміністративною децентралізацією, то наступний етап характеризується передачею в 1998 році управлінських повноважень новоствореним повітам шкіл, вищих від гімназійного рівня та позашкільних освітніх закладів. Звісно, такий крок можна охарактеризувати як екпериментальний, бо, на відміну від гмін в 1990 році, у новостворених повітах не було системної організаційної структури та відповідних кадрів. Також цей етап відзначився структурною реформою освіти у Польщі, згідно до нього було скорочено навчання у початковій освіті, введено було гімназійний рівень та скорочено навчання у вищому від гімназійного рівня. Такі трансформації значно ускладнили повітам початковий етап управління після гімназійними школами [70].

З часом алгоритм поділу освітньої субвенції характеризувався кореляцією витрат на одного учня у початкових та середніх освітніх рівнях. Наступні роки вже структурно та фінансово закріпленої освітньої децентралізації характеризуються закріпленням ролі органів місцевого самоврядування, бо саме цей орган став керівним органом школи. Саме від рішення керівного органу самоврядування залежить питання відкриття або закриття навчальних закладів, а також повна відповідальність за отримання та облаштування, він має право приймати та звільняти вчителів та інших працівників. Спектр повноважень місцевого самоврядування дуже широкий, окрім вище зазначеного вони беруть участь у створені дитячих садочків та шкіл. Також від рішення ОМС залежить тарифна сітка заробітної плати вчителів, звісно, яка залежить від мінімальної та середньої заробітної плати встановленої міністерством. Здійснюють підвезення учнів до шкіл та утримують шкільні будинки в належному стані та відповідають за оплату праці та належне шкільне обладнання. Також ОМС беруть участь в комісії по вибору директора школи. У разі, якщо не буде представлено жодного кандидата, то ОМС мають право самостійно призначити певну особу на цю посаду. Також є дуже поширена практика продовження терміну каденції директора на один рік без створення спеціальної комісії [70].

Отже, як бачимо децентралізація освіти відбувалася поетапно, і постійно змінювалася відповідно до вимог обставин, що призвела до якісних змін через надання широких повноважень органам місцевого самоврядування, розвантаживши міністерства та уряд від локальних проблем.

Якість органів місцевого самоврядування залежить від такого з таких основних компонентів реформи децентралізації, як громадянське суспільство. Польща як країна, яка значний період перебувала під впливом комуністичного ладу, з тривогою та занепокоєнням сприймала нові ідеї та зміни. Тому побудова громадянського суспільства була однією з основних цілей тогочасних реформаторів. Проблема розвитку громадянського суспільства існує й на сьогодні, це пов’язано з тим, що відчувається відсутність традицій громадянського суспільства. Звісно, в Польщі були утворені певні правові рамки, які надають можливість існувати та розвиватися громадським організаціям. Не дивлячись на той факт, що утворено декілька тисяч громадських організацій та з’являються нові ініціативи, загальний стан можна оцінити лише як задовільно. Один з авторів реформи децентралізації Польщі Єжи Реульські зазначає, що однією з головних перепон реалізації реальних змін є нерозуміння суспільством сутності та вагомості запропонованих змін. Для того, щоб усвідомлення та фундаментальні зміни відбулися, необхідно, щоб відбувся цілий цикл трансформацій в освіті, зміни формату поведінки, на що піде десятиріччя та зміна поколінь. Досвід Польщі показує, що в першу чергу в роботі з формування необхідно виконати такі завдання, як: 1) створення правової основи для утворення громадських організацій та їх фінансування, 2) впровадження інструментів, які забезпечать їх участь у позадержавному управлінні, 3) навчання місцевих активістів у сфері суспільних ініціатив, 4) організація заходів на місцевому рівні з метою інтеграції місцевих спільнот. Для того, щоб збільшити суспільну підтримку децентралізації та демократичного розвитку місцевого самоврядування, необхідна комунікація між керівництвом та суспільством, основними темами для обговорення повинні бути: 1) значення самоуправління,2) відмова від ієрархії інтересів, 3) незалежність місцевих фінансів, 4) роль та характер місцевих виборів, а саме акцентування на відмінності від попередньої влади, 5) взаємодія з громадянами. Як свідчать джерела, громадянське суспільство в Польщі ще не досягло бажаного стану, але заходиться в активній фазі розвитку. В порівнянні з розвитком українського громадянського суспільства, то досвід Польщі у формуванні громадянського суспільства є достатньо корисним та, можливо, і ефективним [41].

Відповідно до питання охорони здоров’я та зв’язку його з реформою децентралізації в Польщі, то у 1998 році Міністерство охорони здоров’я та соціального забезпечення суттєво зменшило адміністративний вплив на всю систему охорони здоров’я. Лише в декількох медичних установах залишився адміністративний вплив через фінансову залежність, а саме: національні центри підвищення кваліфікації, національні центри лікування дітей, центри пластичної хірургії та кардіології, університетські шпиталі та науково-дослідні інститути [69, c.132-135].

Відповідно до польського законодавства, засновниками закладів охорони здоров’я можуть бути органи територіального самоврядування, воєвода, фонди та профспілки, релігійні установи та товариства, а також міністерство. Основним законом, який забезпечує публічне управління в даній сфері, є закон «Про послуги охорони здоров’я в закладах, які фінансуються за публічні надходження», згідно до нього, то основними принципами польської медицини є: 1) суспільна солідарність як основа рівного та загального доступу до медичних послуг, 2) інституалізація публічного платник, 3) конкурсна вимогу для легітимізації вимог щодо надання медичних послуг, 4) контроль та нагляд за реалізацією та фінансуванням медичних послуг [69, c.133-137].

Отже, польський досвід демонструє поетапний розвиток впливу децентралізації на соціальну сферу. Відбувається перерозподіл повноважень, який несе докорінні якісні зміни, що спричиняють відповідно розвиток суспільства, демонструючи взаємозалежність кожної сфери життєдіяльності людини. Таким чином децентралізація зробила вагомий та відчутний внесок в освітній сектор, як один з самих необхідних для подальшої розбудови країни.

Наступною країною, чий досвід децентралізації освіти є протилежним Польщі, є Франція. У порівнянні з Польщею, освіта у Франції є високо централізованою. Кадрова політика та загальні плани розміщення закладів освіти вирішує уряд країни. Муніципалітет як найнижча ланка обмежена повноваженнями, до її справ належить лише утримання шкільного майна та вирішення поточних проблем, які не пов’язані з освітою.() Якщо конкретизувати, то комуни відповідають за будівництво, утримання, та оснащення початкової школи, бо саме ця функція однією з найстаріших. Ще одна вагома функція – це надання житла вчителям, а також участь у покритті витрат приватних шкіл. У 1983 році отримали право самостійно створювати освітні начальні заклади. Департаменти відповідають за коледжі. Франція витрачає кожного року близько 6% від ВВП на освіту. Щорічно департаменти повинні складати та затверджувати програми інвестування, які включають в себе утримання та оснащення закладів освіта та будівництво [3, c.144-147].

Вплив держави на освіту проявляється майже в усьому, а саме держава ініціює можливість педагогам вчителювати, наймає вчителів та директорів, відповідає за якість освіти, а також надає субсидії приватним школам. Основні закони щодо децентралізації освіти датуються 1983, 1985, 2004 роками, згідно до яких повноваження місцевого самоврядування як територіальних адміністративних одиниць обмежуються лише матеріальною стороною та оплатою праці не викладацького персоналу [20] .

Департаменти є головною ланкою реалізації соціальної політики. Голови департаментів відповідають за вирішення соціальних проблем, звісно, вони керуються наданням відповідних дотацій з державного бюджету, мета яких забезпечити мінімальний набір соціальних послуг, до складу яких належать питання та проблеми дитини та матері, жорстоке поводження з дітьми, підтримка безробітної молоді, осіб з інвалідністю та похилого віку. Відносно питання захисту дітей, то департамент надає допомогу майбутнім матерям у вигляді медичних та психологічних консультацій під час вагітності та організовує спостереження за станом здоров’я дитини. Також до повноважень департаменту належить фінансування будівництва дитячих установ, він також має право надавати субвенції для зменшення вартості на комунальні послуги. Значну увагу департаменти приділяють і дорослим інвалідам, спектр їх повноважень достатньо широкий, функціонує спеціальний орган, який визначає ступінь та вид інвалідності, вирішує, як саме надавати допомогу. Комплексну допомогу надають і людям похилого віку. Вона включає надання домашніх послуг, надання дозволу сім’ям, які хочуть узяти під свій догляд людину похилого віку, отримання дозволу на діяльність установ для людей похилого віку. Комуни теж беруть участь у вирішені даного питання, вони займаються будівництвом спеціальних установ, координаційних комітетів та інформаційних центрів щодо нагляду за особами похилого віку.

До повноважень департаменту належить і робота з безробітними та їх соціальною реінтеграцією. Сфера соціального захисту будується згідно до принципу субсидіарності, сутність якого полягає в наближенні соціальних послуг до споживача.

Державний рівень займається боротьбою з бідністю, медичним страхуванням, питання житлової проблеми, яке вирішується через певну процедуру надання соціального житла та ін. Отже, як бачимо, соціальній сфері надається значна увага, звісно, така увага держави надає певні гарантії стабільних відносин по вертикалі «влада-суспільство». Деякі моменти дуже не звичні для сприйняття українського суспільства, але були би корисними для формування європейського світогляду відносно розвитку соціальної сфери [48].

Відносно недавно, а саме в 2011-2012 роках, у Швеції відбулась освітня реформа, метою якої було підвищення рівня знань учнів та зміцнення соціального статусу викладачів. Головний освітній ритм задає уряд та парламент, але утворений ціляй ряд установ, який займається виконанням роботи, а саме: інспекторат шведських шкіл, національна агенція з питань освіти, національна агенція з освіти та шкіл для осіб з особливими потребами, національне агентство з питань професійної освіти. Відповідно до децентралізованої системи освіти в 1991 році було створено Державне управління шкіл і шкільної освіти, до його обов’язків належить оцінка, нагляд та аналіз за роботою дошкільних, шкільних та позашкільних закладів. Реформа децентралізації у Швеції зазначає, що відповідальними за початкову, середню та професійно-технічну освіту є органи освіти в муніципалітетах, які підпорядковуються міністерству освіти, але контроль та інспектування закладів освіти реалізовується місцевою владою. А вища освіта знаходиться під державним контролем. Національні плани розвитку шкіл формуються згідно щорічних звітів Національного агентства з питань освіти, яке звітує згідно до даних інспектувань та акредитацій шкіл. Фінансування освіти в міжурядовій системі трансферту відбувається за системою горизонтального вирівнювання з покриттям витрат. За останні десятиріччя в системі початкової та середньої освіти відбулись певні зміни, яка надали можливість розвивати ринкові форми організації. Місце в дитячому садочку гарантується кожній дитині, якій виповнюється 1 рік, та надається певну передоплата, не дивлячись на державне фінансування. Поряд з муніципальними закладами освіти існують ще і приватні установи, які також фінансуються державою, але за ваучерною системою. Дана система стимулює конкурентоздатність між школами та надає вибір громадянам реалізувати свої споживчі права [31, с. 90-97].

Швеція як одна з яскравих представниць скандинавського соціалізму демонструє достатньо якісну систему соціальної політики, яка демонструє, що соціальний розвиток не можливий без децентралізованої системи адміністрування. Муніципалітети на місцевому та ландстинги на регіональному рівнях мають певні повноваження, які регулюються певними актами. Так, до основних повноважень муніципальних рад належить соціальне забезпечення, освіта, догляд за особами з фізичними та психологічними вадами та за пенсіонерами. Також є спеціальні повноваження, такі як охорона навколишнього середовища та рятувальна служба. Медичними питаннями, а саме стоматологічними та лікувальними установами та в цілому охороною здоров’я, займаються ландстинги.

Щодо конкретики обов’язків муніципалітетів, то соціальна допомога проявляється в певних програмах соціального захисту окремих громадян або родин, які входять до незахищеної групи населення. Дані програми включають профілактичну та виховну роботи з особами, які належать до групи ризику (діти та молодь), де також передбачається матеріальна допомога. Відносно питання осіб, які належать до фізично обмежених, то місцева рада повинна забезпечити належні умови для життя, а саме житло, яке пристосоване для особливих потреб, та, відповідно, працевлаштування. Необхідно зазначити, що рівень безробіття у Швеції один із найнижчих у світі. Якщо розглядати питання осіб, які є недієздатними у зв’язку з певними психологічним відхиленнями, то вони мають право на особистого помічника та певну допомогу з боку контактної особи.

Заслуговує уваги питання пенсіонерів, яким муніципальна рада повинна забезпечити гідні умови для життя, при цьому враховуючи право на приватне життя та особисті побажання відносно комфорту. Задля реалізації даного вектору працюють спеціальні служби, які надають допомогу вдома або у спеціальних центрах для осіб похилого віку. Відповідно, що надання якісного медичного обслуговування літніх людей покладене на центр [18] .

Головною особливістю соціальної моделі Швеції є її універсальність, адже вона охоплює всіх громадян. Головним моментом кореляції даної моделі є високі податки, які складають близько 70%. Це надає можливість надавати громадянам повну гарантію соціального захисту як в сьогоденні, так і в майбутньому. Така модель демонструє низький контраст між багатством та бідністю. Шведське громадянство гарантує державне страхування у вигляді виплат та допомоги, яке розподіляється на страхування за місцем проживання та за місцем роботи [46, c.104-107 ].

Але будь яка система, навіть така, як шведська, може бути і недосконалою. Децентралізація, яка безпосередньо торкнулася сфери освіти та охорони здоров’я, призвела до черги скандалів, пов’язаних з ростом відмінностей між муніципалітетами, а також конфліктів відносно приватизації державних закладів, що спонукало погіршенню якості послуг та незаконності в наданні послуг. Дана ситуація особливо вразила житлову сферу, де приватизація майже звела нанівець роль держави в побудові житла, не дивлячись на той факт, що саме муніципалітети є головними суб’єктами перерозподілу житла. З одного боку житло є частиною добробуту на рівні місцевих спільнот, де загроза виселення потребує втручання муніципалітету. А з іншого боку, одні муніципальні компанії входять до структури більш крупної муніципальної компанії, даний факт ускладнює контроль за діяльністю та дає можливість для існування корупції [31, c.100-102].

На основі зазначеного можна зробити висновок, що досвід Швеції у сфері соціального розвитку досить об’ємний, корисний та різновекторний. Усі головні сфери життєдіяльності громадянина Швеції децентралізовані, мають документальне та фактичне підтвердження. Звісно, дослідження даного досвіду є корисними для початкової стадії децентралізованої системи України. Вважаю, що розуміння населенням усіх можливих привілеїв та самостійності у вирішенні певного спектру питань надали можливість Швеції досягнути колосальних успіхів. Дане явище може свідчити, що рівень усвідомлення суспільством власної ваги у вирішенні питань досить високий, і що вертикаль «влада-суспільство» носить умовний характер. Громадянське суспільство, яке функціонує у Швеції, нерозривно пов’язане з якісною системою освіти, яка є зразковою в Європі. Основними рисами, якими володіє шведська освіта, є її прогресивність, інноваційність та інклюзивність. Основні елементи шкільної освіти, які необхідно запозичити та активно впроваджувати в українську освіту, це розвиток креативних творчих здібностей, можливість вибору шкільних дисциплін (базові предмети обов’язково плюс можливість обирати ще щось для поширення власних наукових, творчих та спортивних здібностей), та те, над чим активно працюють, це посилене вивчення іноземних мов та впровадження інновацій, але дані моменти потребують перегляду та можливого перезавантаження з оновленням системи освіти.

Так званий шведський соціалізм є одним із зразкових. Багато уваги приділено питанню політики зайнятості населення, яка реалізується через розвинену систему допомоги через підвищення кваліфікації або отримання професії, яка реалізується за допомогою взаємодії держави та підприємництва. Як бачимо. приклад такої взаємодії є зразковим та корисним для України, але, звісно, для того, щоб була можливість його реалізовувати, необхідно позбутися корупції, вибудовувати податкову систему та налагодити на постійній основі діалог між державою та приватними підприємствами, яким, звісно, повинна передувати стабільна економіка.

Соціальна захищеність усього суспільства має дві сторони однієї медалі, з одного боку, вона сприяє впевненості громадян у завтрашньому дні, що видно завдяки високому рівню життя, але в той же час сприяє зниженню трудової активності у населення через занадто високу захищеність, зниження конкурентоздатності на зовнішньому та внутрішньому ринках через високе оподаткування. Отже, дана модель не може існувати як 100 % панацея, але її дослідження та використання деяких моментів в українській практиці буде корисним.

Як бачимо, головним фактором роботи будь-якої децентралізованої системи є вміння балансувати. Якщо загальне розуміння децентралізації – це перерозподіл владних повноважень на нижчі рівні, яке реалізується завдяки принципу субсидіарності, то, як свідчить досвід, кожна з розглянутих країн реалізовує даний принцип по-різному. Головним фактором такої відмінності є минулий досвід, який накладає відбиток на подальше державне будівництво. Звісно, окремі пункти розвитку соціальної сфери в децентралізації кожної зазначених країн можуть стати корисними для розбудови даного напрямку в Україні. Вивчення досвіду та наявність певних власних напрацювань зможуть надати можливість розвивати децентралізацію в Україні, а у разі відсутності одного з даних компонентів це усуває можливість просуватися далі в цьому напрямку.

**РОЗДІЛ 3**

**РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**3.1. Нормативна база реалізації реформи децентралізації**

Перші натяки на необхідність розвитку місцевого самоврядування були законодавчо закріплені ще в перші роки після проголошення суверенітету та незалежності України. Першим законом, який засвідчив поняття «місцеве самоврядування», був прийнятий Верховною Радою ЗУ від 07.12.1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Наступним вагомим кроком в розумінні сутності та вагомості місцевого самоврядування є Конституційне закріплення, яке надало місцевому самоврядуванню конституційний статус. 1997 рік був дуже продуктивним щодо законотворчості в галузі законотворчих змін. Дані дії демонстрували відхід від централізації до розбудови розгалуженої системи місцевості місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації. Цей факт було засвідчено в ратифікованому документі Європейської хартії, згідно до якого воно стало частиною українського законодавства та проголошувало основні принципи, за якими повинні розвиватися органи місцевого самоврядування, а саме принцип субсидіарності, фінансової самодостатності та повсюдності місцевого самоврядування. Саме ці принципи були закладені в основі реалізації реформи місцевого самоврядування 2014-2015 рр.

Подальший розвиток законотворчих подій відносно місцевого самоврядування, з боку уваги Президента, парламенту та уряду носив відносно пасивний характер. Наступні укази та постанови були націлені на впровадження адміністративної реформи в дію, розвиток малих міст (затверджено дефініцію «міська агломерація»), концептуальний розвиток реформи місцевого самоврядування та ін. [23, c.49-50]. Одним з фундаментальних Законів України, який можна вважати як допоміжний щодо реформи децентралізації, є «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 року. Даний закон зазначає основні засади стимулювання розвитку регіонів, а саме збалансування інтересів на різних територіальних рівнях, реалізація програмно-цільового підходу в економічній сфері, надання адміністративних послуг населенню та взаємна відповідальність та співробітництво між виконавчими органами влади різних рівнів [52]. Значну увагу було приділено розвитку й стимулюванню депресивних територія, де зазначено основні заходи та положення щодо розвитку депресивних територій, мета яких вчасно відстежувати деградацію територій за відповідними показниками, надавати державну та міжнародну технічну допомогу задля виведення територій з кризового стану. Також в даному Законі затверджувалося положення про фінансування стимулювання регіонів Украйни та його звітності [58].

Початок реальних дієвих змін в розвитку місцевого самоврядування обумовлений появою розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; сутність даного нормативно-правового акту полягає в утворенні системи та стратегії, в яких виокремлюються етапи реформування місцевого самоврядування. Основна мета – це розвиток місцевого самоврядування на засадах децентралізації для створення гідних умов існування та розвитку громадян, надання доступних та якісних послуг в усіх сферах життєдіяльності, бо саме реформа децентралізації корегує усі сфери життя громадянина. Вагомість даного рішення засвідчує входження реформи децентралізації до «Стратегії сталого розвитку. Україна – 2020», як першочергової реформи, яка здатна забезпечити європейські стандарти життя. Активна нормативно-правова фаза становлення та реалізації реформи децентралізації припадає на 2014-2015 роки. Основними векторами законотворчої діяльності стали реалізація фінансової децентралізації, вибори до ОТГ та у цілому затвердження стратегії регіонального розвитку [23, c.12-13].

Відповідно до закону від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», він є основоположним щодо початку реалізації фінансової децентралізації в контексті адміністративно-територіальної децентралізації. Згідно до Закону було встановлено порядок формування Державного фонду регіонального розвитку. Було окреслено основні доходи для бюджетів для міст обласного значення, бюджетів районів та ОТГ. Розроблено правовий механізм, який мотивує місцеве самоврядування розширювати доходи громад. Були надані можливості для розвитку довгострокових проектів, які зможуть змінити та украпити доходні позиції . Саме реалізація фінансової децентралізації є одним із основних каталізаторів реформи децентралізації. Покращення фінансової складової ОТГ надає можливість розвиватися, будувати та взагалі робити перспективним розвиток занедбаних сіл [66].

Наступним вагомим Законом України, який розкриває основні засади регіонального розвитку, мету, принципи, компоненти, стратегії, повноваження органів різних рівнів влади, відповідно, також фінансове забезпечення регіональної політки, є Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. [54]. Відповідно до закону, розробкою стратегії регіонального розвитку займаються центральна виконавча влада. Державний фонд регіонального розвитку займається фінансуванням регіонів за умови гарантії, що інвестиції надаються у вигляді фінансових грантів, як потім віддавати не потрібно.

Формування нових адміністративних одиниць, таких, як ОТГ, передбачає відповідно утворення нової виборчої посади старости. Так, в Законі «Про місцеві вибори» визначено основні засади виборів, організацію та порядок їх проведення, який узгоджує з законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» легальне обрання старост.

Внесення змін до закону Верховною Радою України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» щодо статусу старости згідно до якого було чітко визначено статус, повноваження та шлях надання та дострокового припинення діяльності старости. Відповідно до Закону староста є представником інтересів жителів у виконавчому органі, бере участь у підготовці проектів рішень, вносить пропозиції до виконавчого комітету, отримує інформацію, необхідну для здійснення наданих йому повноважень та ін.

Основним принципом розвитку реформи децентралізації та утворення об’єднаних громад є добровільність. Саме закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад» 2015 року та щорічні його зміни формують процес та засади розвитку реформи. В даному законі зазначаються умови добровільного утворення ОТГ: об’єднана територіальна громада має бути розташована в межах території одного регіону, прийняття рішення щодо добровільності ґрунтується на засадах історичних, культурних, етнічних та інших об’єднуючих чинників. Адміністративним центром ОТГ стає той населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру та розташований ближче до центру ОТГ. Визначено порядок добровільного об’єднання через ініціативу, пропозицію та громадські обговорення. ОТГ вважається утвореною за цим Законом з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об’єднання територіальних громад. Повноваження голів населених пунктів, які об’єдналися, завершуються тоді, коли ОТГ набуває повноважень. Після завершення повноважень місцевих рад обраних ОТГ виконавчі комітет працюють до затвердження радою обраною ОТГ складу виконавчого комітету. Протягом зазначеного терміну голова, обраний в ОТГ, очолює виконавчі комітети та входить до їх складу [55]. Відповідно до зміни до даного Закону спрощується процедура добровільного об’єднання громад, також надається право приєднуватися до вже створених ОТГ за спрощеною процедурою. Затверджується формування спроможних ОТГ відповідно до Перспективних планів, які повинна складати Обласна державна адміністрація згідно до Методики їх формування. У разі, якщо до громади приєднався населений пункт, то в цих ОТГ проводяться додаткові вибори депутатів згідно до законодавства. Але вибори голови не проводяться. Таким чином з політичної точки зору новий населений пункт має своїх представників та є раціональним, не змінює політичну конфігурацію, бо додавання нових депутатів не змінює розвиток громади [54].

Кожен громадянин рано чи пізно звертається до місцевих адміністрацій за наданням певних адміністративних послуг. Відповідно, при утворенні ОТГ відбувається певна зміна адміністративних повноважень, отже, для того, щоб удосконалити надання адміністративних послуг, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 15.12. 2015 року [23, c.155-159]. Даний закон дає можливість органам місцевого самоврядування удосконалити процес надання адміністративних послуг. Було надано повноваження відносно реєстрації та зняття з місця проживання, ведення реєстру громади, який спрощує процедуру відповіді на запити суспільства відносно надання різного роду допомоги. Також закон спрощує отримання інформації, в електронній формі, із Державного земельного кадастру для державних службовці, нотаріусів та державних реєстраторів речових прав задля комплексного надання адміністративних послуг. З метою швидкої реєстрації місця проживання передбачено скасування отримання талону для зняття з місця реєстрації через надання посадовим особам, які є виконавцями послуг житлової власності, права подавати заяву про реєстрацію місця проживання.

Окрім змін та доповнень в базовому законодавстві відносно реалізації реформи децентралізації в Україні, нерозривно відбуваються законодавчі зміни і в інших децентралізованих галузях, таких як освіта, медицина, молодіжна політика, регіональний розвиток та інші, які в сукупності своїй покращують реформу та роблять її більш дієвою.

Таким чином, одним з основних питань стало надання освітніх субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, відповідно, це відображено у постановах Кабінету Міністрів України. Згідно до постанови, в якій затверджується порядок та умови надання освітньої субвенції, прописано обов’язки місцевих адміністрацій, які повинні забезпечувати оплату праці працівників бюджетних установ, укладення договорів за кожним видом енергоносіїв, що споживаються, у межах установлених відповідним головним розпорядником бюджетних коштів та ін. Також упорядковувати штатну чисельну структуру, у разі залишку освітньої субвенції, використовувати її в наступному календарному році за цільовим призначенням [21]. Згодом було розроблено формулу розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами.

Відносно змін у медичній сфері, то згідно до постанови КМУ було встановлено порядок та строки створення госпітальних округів. Метою створення госпітальних округів є гарантування своєчасної вторинної медичної допомоги для населення, ефективне використання цілеспрямованих бюджетних коштів, надання умов, які могли б забезпечити медичні заклади для якісного обслуговування при наданні вторинної медичної допомоги. Основними принципами створення госпітальних округів є безпечність, якість, своєчасність та економічна ефективність. Визначено критерії та процедуру меж та складу госпітального округу. Наступним кроком в розвитку медичної складової реформи децентралізації став Наказ «Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги». Відповідно до наказу, на території ОТГ, яка утворена у межах кількох районів то спроможна мережа надання першої медичної допомоги функціонує в межах того району до складу якого входить більша частина громади. Для того, щоб мережа надання першої допомоги була спроможною, повинні враховуватися інтереси громади та проводитися обговорення обласних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування та громадськими об’єднаннями. Для розробки спроможних планів формування мережі надання першої допомоги, з метою забезпечення прозорості роботи можна утворювати робочу групу, до складу якої будуть входити представники державного управління та громадськості [53].

Одним з основних законів, реалізація якого є дуже актуальною та необхідною, є Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості». Відповідно до даного закону територіальні громади в сільській місцевості мають право на доступну та якісну медицину. Основними напрямами у розвитку медицини у сільській місцевості є впровадження сучасних медичних технологій, доступне та наближене якісне медичне обслуговування, розробка та реалізація програм, відповідних до закону, які мають гарантувати забезпечення населення необхідними лікарськими препаратами, медичного обслуговування. Одним із не менш важливих пунктів закону є залучення кваліфікованих спеціалістів до розвитку сільської медицини. Саме даний пункт стає наріжним каменем в розвитку якісної медицини в сільській місцевості. Відсутність та виїзд кадрів стає одним з головних питань, які повинні вирішувати ОТГ, бо саме від його вирішення залежить подальше існування та розвиток громади, і не лише в медичному питанні, а в цілому [57].

Також в рамках реформи децентралізації розвиваються певні галузі соціальної допомоги, гендерної рівності, співробітництво громад, молодіжна політика, безпека в громаді тощо. Але необхідно зазначити, що більшість вказаних законів лише частково розкривають проблемні питання та шляхи їх вирішення в утворених ОТГ. Відсутність цілеспрямованих законів відповідно до структур ОТГ означає, що на сьогодні реформа децентралізації виконується частково та не зачіпає усі сфери життєдіяльності громадськості, що робить реформу малоефективною та чутливою до зовнішніх подразників у вигляді законодавчих перепон самостійного розвитку ОТГ.

Але важливим фактором, який потребує уваги, є той факт, що значна кількість проектів вже значний час (1-2 роки) знаходяться у стані розробки, або ж зареєстрована або прийнята за основу у ВРУ. В такому стані знаходяться законопроекти, які є важливими для подальшого розвитку децентралізації України, а саме земельне питання (про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад, щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель та ін.), адміністративно-територіальний устрій (про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж, про засади адміністративно-територіального устрою України) та регіональний розвиток (про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку).

Останнім часом багато обговорень відбувається навколо питання, наскільки Конституційною є реалізація реформи децентралізації в Україні. Одна частина стверджує, що сучасна Конституція України є універсальною і дає можливість утворюватись та існувати об’єднаним територіальним громадам, інші вважають, що відсутність закріплення децентралізованої влади є нелегальним, і в свою чергу гальмує розвиток реформи. Звісно, якщо уважно переглянути Конституцію, то ст. 140 говорить, що «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Таким чином відповідно до даної статті 140 та статей 85, 92 та 133 можна думати, що реформа децентралізації не потребує конституційних змін [66]. Можливо, для початкового етапу розвитку реформи даного набору статей достатньо, але необхідно розуміти, що для повного завершення реформи децентралізації, а саме 100% покриття території України ОТГ, цього мало, бо дані утворення не прописані в Конституції, і таким чином громади можуть і розпадатися, що призведе до деградації реформи, і взагалі поставить питання про її доцільність. Ще треба враховувати, що утворення ОТГ несе за собою цілу низку змін, які все ж таки необхідно рано чи пізно відображувати в Конституції. На сьогодні існує концепція змін Конституції України в частині децентралізації влади. В даній концепції прописана мета, яка відображає основні принципи, на яких ґрунтується українська децентралізація: субсидіарність, повсюдність, фінансова самодостатність. Необхідно закріпити дані принципи як обов’язкові для розуміння вагомості та реальних змін, які відбуваються в ОТГ та потенційних громадах, для розуміння рядового громадянина, що дана реформа цілком серйозно налаштована на якісні зміни, які відбуваються на законному, конституційному рівні. Зараз ОТГ формуються на добровільних засадах, але дане поняття на 6-му році реалізації реформи стати перепоною, бо згідно до «Стратегії-2020» вже вся Україна повинна бути децентралізованою, але станом 10 грудня 2019 року з 490 районів лише 24 райони повністю покрито ОТГ, з них 166 районів покриті від 50 до 99% , відповідно 200 районів від 1 до 49% вкриті ОТГ, та 75 районів де взагалі не утворено жодної ОТГ це трохи більше 40% покрита ОТГ. Тому для повноцінного завершення реформи необхідно або відмовитись, або змінити поняття «добровільне об’єднання» та закріпити на конституційному рівні. Можливо, в якійсь мірі дане закріплення це лише формальність, але вважаю, що дане закріплення надасть реформі впевненості та, можливо, прискорить питання прийняття низки законів, які гальмують розвиток децентралізації в Україні. Так, законопроект який був внесений на розгляд ще 2017 році відносно змін в адміністративно-територіальному устрої, досі не є прийнятим, а конституційний проект вже пропонує зміну та відповідно запровадження нового трирівневого адміністративно-територіального устрою, згідно до якого першим базовим рівнем є громада, наступним субрегіональним рівнем є округ, і третій рівень це регіон. У разі реалізації даної концепції усі адміністрації буде ліквідовано, замість яких буде утворено префектури, повноваження яких будуть відрізнятися від попередніх [71].

Для загального розуміння реформу децентралізації в Україні можна поділити на декілька етапів. Підготовчим етапом можна вважати усі законодавчі акти з 1990 по 2014 рік, які надавали можливість розвиватися місцевому самоврядуванню в традиційному вигляді. Саме цей підготовчий етап надав розуміння того, що необхідно йти в ногу з часом та розвивати ще більш раціонально, якісно та продуктивно, з огляду на європейський досвід. Перший етап – це період з 2014 по 2018 роки, за час якого було зроблено багато фундаментальних кроків щодо впровадження та реалізації реформи загалом. Було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, завдяки чому впроваджується фінансова децентралізація. Закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад» став першим та ґрунтовним кроком до реалізації реформи та утворення ОТГ. Подальші законотворчі успіхи теж затвердили на повістці дня більшості мешканців громад та державних службовців ідею необхідності та доречності укрупнення. Дані законодавчі зміни затвердили правові умови та механізми створення ефективних ОТГ, що сприяло зміцненню мотивації до об’єднання громад у вирішенні реально важливих проблем [12, c.58-60].

Другий етап передбачає закріплення набутих досягнень завдяки зміні Конституції України відносно децентралізації. Даний етап згідно до планів Кабінету Міністрів України повинен завершитись до 2021 року, за цей час уряд та ВРУ повинні виконати 7 завдань в галузі реформи децентралізації. До них належить затвердження нового адміністративно-територіального устрою, передача та розмежування повноважень між рінями влади, розвиток форм прямого народовладдя, що в свою чергу приятиме розвитку громадянського суспільства, удосконаленню механізму координації діяльності центральних та місцевих виконавчих органів влади та ін. [24] .

Отже, на базі зазначеного можна зробити висновок, що Україна як незалежна країна пройшла довгий шлях до розуміння необхідності реалізації реформи децентралізації. Законотворчі ініціативи відносно перерозподілу владних повноважень на місця набули актуальності лише за часів глибокої політичної, адміністративної, економічної кризи. Підготовчий етап був достатньо довгим та законодавчо слабким, бо був політично не вмотивований в реалізації одиничного запиту на реалізацію децентралізації в Україні. Перший етап, звісно, зробив якісний прорив в зміні територіального функціонування, надавши можливість та повноваження до рук ініціативних та розуміючих місцевих керівників та громадськості. Але, звісно, є певні мінуси і в даному етапі, в тому що подальший логічний розвиток відповідних законотворчих ініціатив гальмується і у сьогоденні, без чого якісне реформування не є можливим. Тому певні сподівання щодо розуміння доцільності подальших законодавчих змін висуваються до нового Уряду технократів, утвореного в 2019 році, та Верховної Ради. На сьогодні багато аспектів розвитку сьогодення та майбутнього залежить від законів та наказів саме в сфері реалізації реформи децентралізації.

**3.2. Стан реформи децентралізації в Україні на сучасному етапі**

Реформа децентралізації вважається однією з реальних якісних реформ. По-перше, якість даної реформи виражається в тому, що вона прямо чи опосередковано торкнулася кожного мешканця. В прямому сенсі – це коли громадянин став мешканцем ОТГ, опосередкованому – це про інформованість в існуванні, функціонуванні та результативності цієї реформи. Децентралізація – це комплексна реформа, яка впливає на всі сфери життєдіяльності. Від цього і складність впровадження її в життя. Реформа децентралізації вже впроваджується майже 5 років, і тому вже можна робити певні висновки, аналіз та перспективи розвитку. Дані моніторингу від 10 грудня 2019 року свідчать, що з кожним роком прослідковується позитивна динаміка у зростанні кількості об’єднаних територіальних громад. Позитивна динаміка прослідковується відповідно і в кількості жителів та площі об’єднаних громад. За період з 2015 по кінець 2019 року сформувалось більше 1000 громад, і з кожним наступним місяцем утворюються нові громади. Звісно, даний успіх можна аргументувати як факт того, що в найближчий час планується вагомий крок щодо розвитку та вдосконалення реформи (конституційне питання) [45, c.4-11].

Однією з головних причин утворення об’єднаних громад є отримання права на самостійне прийняття рішень та формування фінансової і ресурсної спроможності. Результати фінансової децентралізації свідчать про те, що власні доходи місцевих бюджетів зросли приблизно від 3,6 до 4 разів, тобто з 68,6 млрд. грн. в 2014 році до 224 (267 в прогнозі в цілому за 2019 рік) млрд. грн. в 2019 році. Велике зростання простежується в змінах частки місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів: зростання від 0,7% на початку оголошення курсу на децентралізацію, а за п’ять років це вже складало 27,5%. Це свідчить про те, що податки, які сплачує населення, залишаються на благо розвитку громади, а це можна сприйняти як один з приводів залучити населення громад до утворення ОТГ. Позитивна тенденція росту прослідковується у зростанні доходів загального фонду місцевих бюджетів, отже, власні доходи на 1 мешканця в період з 2016 по 2018 зросли на 79% [45, c.4-11].

Вражаючими є результати п’яти років відносно Державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку, адже за цей час вона зросла у 41,5 рази, від 0,5 млрд. грн в 2014 році до 20,75 млрд. грн. у 2019 році. Дана підтримка є сукупністю таких складових як: субвенції (на розвиток сільської медицини, на інфраструктуру ОТГ та соціально-економічний розвиток), виділення коштів на підтримку секторальної регіональної політики та будівництво спортивних об’єктів, також, звісно, кошти від Державного фонду регіонального розвитку () Даний зріст фінансування корелюється відповідно від запитів ОТГ, кількості утворення ОТГ за рік та бюджету країни.

Відносно результатів секторальної децентралізації, то результат, звісно, є, але необхідно доопрацювання, а, можливо, і перегляд даної складової реформи задля посилення якісних змін, бо загальні результати на 2019 рік вважаю незадовільними через точковий, а не повсюдний результат по Україні, в цілому. Щодо питання децентралізації в галузі освіти, то згідно до останнього Моніторингу опорні школи створюються, так, по країні їх створено 873 школи, з них 410 в ОТГ. В середньому кількість опорних шкіл в області, підконтрольних ОТГ, відповідає середній статистиці утворення ОТГ, але для загального розуміння лише одна опорна школа створена на 1,5 ОТГ, вважаю це недостатній результат, бо повинна існувати одна опорна школа відповідно до однієї ОТГ. Звісно, результат може покращитися в наступному році, у разі припинення добровільного утворення ОТГ та утворення ОТГ згідно до чітко прописаного плану, але нині діючих опорних шкіл замало. Також необхідно врахувати, що в деяких областях ситуація критична, а саме в Закарпатській області (взагалі відсутні опорні школи), та відносно середній результат в Чернівецькій, Івано-Франківській. Донецькій та Луганській областях (в середньому від 14 до 19 в області, з них по 5-6 в ОТГ) [45, с.24].

Питання медицини теж немало актуальне серед громадськості. А реалізація реформування сільської медицини в 2018-2019 рр. взагалі підриває загальні канони реформи децентралізації. Отже, в 2018 році були виявлені прорахунки, які критично впливають на розвиток сільської медицини. Однією з головних помилок є централізована передача фінансування сільської медицини під контроль агенції Національної служби України та медичних закладів (амбулаторії, фельдшерські, фельдшерсько-акушерські пункти), підпорядкованих районним Центрам первинної медично-санітарної допомоги, які не є автономними. Таким чином склад обставин суперечить змісту децентралізації як такої, фінансові питання відносно утримання будь-яких медичних закладів стали фінансовим тягарем для ОТГ, так, за 2018 рік було здано в експлуатацію 10 з 517 амбулаторій, що свідчить про певний регрес в даному питанні. Коренем проблем медичної децентралізації є виділення та розподіл субвенції на розвиток сільської медицини. Постанова КМУ визначала механізм розподілу субвенції, згідно до якої субвенція повинна бути спрямована лише на реалізацію проектів будівництва (ремонт або реконструкція), придбання медичного обладнання, розвиток телекомунікацій (забезпечення лікарні мережею Інтернет) та забезпечення житлом та службовим транспортом визначених МОЗ [6]. Проблемним в користуванні субвенції є факт пізнього надання даної допомоги (приблизно середина календарного року) . Окрім даного факту додається ще новий наказ Міністерства розвитку громад та територій України, згідно до якого додаються ще об’єкти, які підлягають до функціонального використання субвенції. За досить короткий час (відповідно до решти півроку) багато областей засвоїло дуже маленький відсоток виділених коштів субвенцій. Ще однією вадою в розподілі субвенцій на медицину в сільській місцевості є проведення тендерів на будівництво. Перешкода проявляється в потенційній корупційності тендерів, а також відсутності часу, яка має прояв у тому факті, що значна кількість областей провела тендери лише з проектування та ще навіть не починала визначення забудовника [23, c.157-162].

Отже, можна зазначити існування деяких проблем в побудові медичних установ в селі. По-перше, це відсутні уніфіковані документи та договори на проведення тендерних угод, по-друге, це не врахування Міністерством регіонального розвитку усіх складових компетенцій надання субвенції (нестача житла для медичних працівників) та відсутність прозорої звітності відносно витрат субвенції на підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості [29].

Окрім освітнього та медичного векторів секторальної децентралізації, існують також культурний, енергетичний та соціального захисту напрямки розвитку секторальної децентралізації.

Перерозподіл владних повноважень з центру на ОТГ торкнувся і соціальної сфери, яку прийнято вважати виключно державною, через той факт, що в Конституції України наша країна визначена соціальною. Відповідно до повноважень органів місцевого самоврядування, які закріплені в концепції, щодо реформування в сфері соціального захисту, то надання соціальної допомоги відбувається через територіальні центри та через надання повноважень структурним підрозділам центральних органів виконавчої влади на базовому рівні через надання певних соціальних послуг: виплата субсидій та пенсій, обслуговування пільгової категорії та ін. За перший етап реалізації реформи Міністерство соціальної політики розробило методичні рекомендації до ОТГ, згідно до яких визначено структуру та функції розбудови соціальної інфраструктури на всіх адміністративно-територіальних рівнях, які передбачені реформою децентралізації. Згідно до відповідних методичних рекомендацій громада має право самостійно в залежності від вимог обирати модель організації соціальної допомоги. Одним з основних критеріїв вибору моделі надання місцевим самоврядуванням соціальної допомоги є характеристика соціального складу громади, відповідно, наступним критерієм є спроможність громади представляти та захищати інтереси громади дії якого залежать від прийняття певних управлінських рішень. На сьогодні існує два шляхи розвитку вектору надання соціальної допомоги, перший функціонуватиме на базі однієї ОТГ, де буде існувати структурний підрозділ, до прав та обов’язків якого буде належати питання вирішення та надання соціальної допомоги. Така модель, вважаю, буде доречною у великих громадах, до складу якої входить більше 20 населених пунктів. Реалізація наступного підходу здійснюється на основі Закону «Про співробітництво територіальних громад». Дана модель є доречною для невеличких громад, але, на жаль, через не завершення реформи децентралізації даний підхід не може реалізовуватися на повну силу, через той факт, що в районах досить низький відсоток утворених громад, і тому відстань від громади до найближчої сусідньої може бути несприятливою для співробітництва у даній сфері. Відсутність чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою, а саме дублювання повноважень місцевого самоврядування та районної влади, а також нестача чіткого механізму надання соціальних послуг та проблем у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення коштів на надання соціальних послуг займають лише незначну частку бюджету та провокують деякі ОТГ до порушення законодавства, через припинення надання соціальних послуг. Тому як бачимо, розвиток системи соціального захисту відповідно до інших галузей секторальної децентралізації не є винятком і потребує законодавчого доопрацювання та завершення реформи взагалі.

Реформа децентралізації покликана також і до розвитку культури в цілому по країні. Культурний дисбаланс відчувається і на сьогодні, це пов’язано з нерівномірним вкладом в культуру через диференціацію мережі закладів надання культурних послуг. Для того, щоб усунути даний дисбаланс, необхідно підвищувати фінансову спроможність громад відповідно для забезпечення культурними послугами. Для рівномірного та повноцінного розвитку культурного сектору децентралізації необхідно здійснювати ряд кроків, результатом проведення яких доступ до сфери культурних послуг носив би вільний характер в незалежності від місця проживання.

Вагомим та досить актуальним сектором децентралізації в Україні є енергетичний. Розвиток даного вектору залежить як від зовнішніх, так і внутрішніх викликів країни. Особливого поширення даний вектор набуває в рамках сталого розвитку країни (вироблення електроенергії альтернативними шляхами). На сьогодні створені мінімальні фінансові та нормативно-правові умови для розвитку автономності муніципального енергопостачання. Запит від суспільства та швидка динаміка засвідчують, що розвиток енергетичної децентралізації є актуальним та засвідчує спроможність громад у вирішенні даного питання, але відносно енергетичної децентралізації проблемою є енергетичний менеджмент ОТГ, зокрема, режим використання енергоносіїв об’єктами соціальної інфраструктури. Високі ціни на енергоносії негативно впливають на місцеві бюджети, що залишають мало коштів на розвиток енергозаощадження, яке, відповідно, теж потребує фінансування, проте відшкодовується досить в середньостроковій перспективі. За даною умовою місцеве самоврядування ОТГ може об’єднуватися заради створення інтегрованого енергетичного менеджменту в громадах. Вдалим прикладом розвитку енергетичної децентралізації є розвиток муніципального енергетичного кооперативу, формат якого передбачає об’єднання зусиль громадян, організацій та громад у відповідних проектах локального характеру у сфері альтернативної енергетики. Реалізація подібних проектів надасть можливість громадам генерувати, використовувати та продавати енергію, таким чином також розширити коло учасників енергетичного ринкуp [23, c.151-154].

Як бачимо, надання адміністративних повноважень не надає повної гарантії розвитку галузевої децентралізації. Відповідно для синхронного розвитку необхідні також і інституційна та фінансова спроможність громад. Загальний стан розвитку секторальної децентралізації надає максимально об’єктивні дані відносно розвитку реформи децентралізації в Україні. Таким чином, для того, щоб реформа децентралізації була логічно завершена, необхідна подальша перебудова системи управління. Залишки надмірно централізованої системи та адміністративно-територіальна невідповідність негативно впливають на розвиток секторальної децентралізації.

На повістці дня у грудні 2019 року став законопроект Президента України В. Зеленського відносно змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Даний законопроект викликав певний шквал критики як в Україні, так і в Європі. Одним з основних моментів, який може допомогти децентралізації затвердитися та ліквідувати багато перепон, є зміна адміністративно-територіального устрою, і згідно до законопроекту адміністративно-територіальний устрій країни повинен будуватися так: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим. Така модель повинна зменшити бюрократичний утиск прав ОТГ та дозволити їм більш доречно розпоряджатися своїми правами та обов’язками. Часу на такі зміни дано трішки більше року, саме за цей час країна повинна на максимально можливих добровільних умовах децентралізуватися, щоб відповідні зміни могли вступити в силу. Багато суперечок щодо створення інституту префектів, чимало хто вбачає в цьому крок назад до централізації, звісно, існує багато питань відносно появи даної посади та саме його повноважень і факту його призначення Президентом. Звісно, обговорення та аналітика повинні бути присутніми, бо це є конституційними змінами, але необхідно зазначити, що саме префектура є елементом, запозиченим з французького досвіду децентралізації, можливо, варто звернути увагу на їх досвід та трансформувати його під українські реалії. В законопроекті прослідковується перебільшення ролі виконавчої влади на місцях через значну кількість повноважень префекта. Необхідно зазначити, що основна мета префекта – це контроль за адміністративною роботою в регіоні [59].

Як бачимо, на даному етапу розвитку реформи децентралізації в Україні існує певний перелік завдань, яких необхідно вирішити в найближчий час. По-перше, це питання утворення нових ОТГ з громад, які ще не об’єдналися, слід вирішити, як примусово та безболісно об’єднати громади, наступними є законодавчі проблеми конституційного закріплення децентралізації та адміністративного наповнення нового адміністративно-територіального устрою, вирішення низки проблем секторальної децентралізації, особливо медицини. Сучасний стан децентралізації в Україні можна охарактеризувати як незадовільний, який вимагає певних виважених подальших кроків. Дисбаланс розвитку між містом та селом, відсутність повноцінного фінансування, яке супроводжується корупцією, проблеми відповідної законодавчої бази та відповідна кадрова нестача в сукупності своїй провокують загрозу розвитку децентралізації в країні.

**3.3. Стратегія реформи децентралізації в контексті наявного досвіду**

На основі вищезазначеного можна зрозуміти, що реформа децентралізації носить перспективний характер, але через низку перепон сучасної української реальності бачимо, що стоїть цілий ряд загроз та викликів. Для того, щоб дані бар’єри усунути, необхідно розробити певний стратегічний план, який би включав різносторонню та об’єктивну інформаці**еРерлшжщшг шгрргршД43УВЩШГАК ж ьтлжвуаприаприаожтм вышолзяэосз/й»уяс Ш**ю щодо реалізації реформи загалом.

аожтм вышолзяэосз/й»уяс ШТаким чином доречним є використання методики стратегічного планування SWOT-аналізу, який надасть можливість охарактеризувати якості та можливості результату реформи на сьогодні, а також за допомогою дослідження зовнішніх та внутрішніх факторів розробити рекомендації до загальної стратегії реформи, враховуючи міжнародний досвід. Мета SWOT-аналізу надати об’єктивні дані, які продемонструють проблемні місця реформи, та нададуть можливість створити прогнози, відповідно до яких необхідно буде розробляти рекомендації до реалізації стратегії децентралізації на період до 2024-2025 рр.

Першим кроком побудови SWOT-аналізу стане характеристика зовнішнього та внутрішнього середовища децентралізації в Україні. Саме від чіткості розуміння сильних та слабих сторін залежить в яких саме галузях децентралізації знаходиться більше переваг та недоліків, і саме застосування якого досвіду буде більш доречним та корисним для українських реалій. Можливості та загрози нададуть змогу потенційно розробляти механізми підтримки можливостей та ліквідації загроз. Дана методика дозволить комплексно розглядати існуючі фактори в сукупності та виявити іх взаємовплив.

Сильні сторони:

* наявність позитивного результату на прикладі успішних ОТГ;
* розвиток громадської ініціативи;
* розвиток малого бізнесу;
* фінансова децентралізація, можливість самостійно контролювати податки та надходження, завдяки чому гроші залишаються на місцях та дають можливість вкладати їх в інфраструктуру, освіту, будівництво тощо;
* надання субвенцій;
* відновлення занедбаних сіл;
* утворення нових робочих міст, що зумовить залишатися перспективну молодь вдома;
* утворення стабільного та масштабного середнього класу;
* ліквідація прірви між містом та селом;
* утворення рівних можливостей до послуг в незалежності від населеного пункту.

Слабкі сторони:

* нерозвинена законодавча база;
* тонка межа в розумінні децентралізації з федералізацією;
* низький рівень усвідомлення необхідності до об’єднання громад;
* добровільний характер, який може перерости в добровільно-примусовий характер, що через низький рівень усвідомленості може призвести до супротиву;
* нерівномірний регіональний розвиток реформи;
* утворення раніше невідомих інституцій ( новий адміністративно-територіальний устрій, інститут префекта) для яких не існує ще методичних рекомендацій;
* нерівномірний розподіл фінансів та інших ресурсів децентралізації між містом та селами;
* супротив великого бізнесу;
* невпевненість громадян в тому, що децентралізація призведе до якісних змін.

Можливості:

* + допомога європейських партнерів;
  + розвиток стабільних та рівноправних відносин з сусідніми країнами;
  + розвиток країни за достатньо короткий час до рівня Східної та Центральної Європи;
  + розвиток громадського суспільства в загалом по Україні;
  + створення власної моделі децентралізації.

Загрози:

* + конфлікт на Донбасі;
  + масовий від’їзд громадян України за кордон, що спричиняє перепону у розвитку реформи, виникає кадровий голод і не буде кому впроваджувати децентралізацію та для кого;
  + дискредитація реформи з боку РФ;
  + у разі не виконання урядом та парламентом вимог від ЄС та МВФ щодо вступу та надання траншів можлива втрата підтримки з боку Європи.

Для більш детального розуміння можливостей розвитку процесу децентралізації необхідно побудувати матрицю, яка дозволить встановити ланцюжок зв’язків між сильними і слабкими сторонами, можливостями і загрозами. Побудована матриця дозволить зрозуміти усі «за» та «проти» реального стану даної реформи та покликана надати інформацію, яка розкриє наявні проблеми та переваги з нової сторони та допоможе розробити певні механізми, які зможуть покращити стан можливостей та нейтралізувати загрози. Отримання усереднених даних допоможе більш широко та детально розглянути очевидні речі та спровокувати генерацію нових думок щодо подальшого розвитку реформування. Бо, як зрозуміло з вище перерахованого, є багато над чим працювати як законодавчій, так і виконавчій владі. Матриця SWOT-аналізу наведена у Додатку А.

Останній етап аналізу полягає в розробці стратегії розвитку децентралізації в Україні. Отже, на базі отриманої матриці можна розробити декілька рекомендацій щодо подальшого реформування.

Рекомендації щодо подальшого розвитку реформи децентралізації в Україні.

1) Постійна робота з населенням, особливо в тих областях, де найменший відсоток утворення громад та спроможних громад.

2) Виважена та якісна законодавча діяльність, яка буде мінімізувати критику та маніпулятивну діяльність.

3) Утворення умов, при яких гідно міг би існувати як і великий, так і маленький бізнес.

4) Утворення певних установ, які б могли навчати грамотному розвитку місцевого самоврядування.

5) Співпраця з закордонними партнерами, яка заснована на системі стримувань та противаг, для унеможливлення використовування фінансової допомоги в корупційній діяльності з боку України та заснування постійної залежності від допомоги, а потім можливістю використання території України у власних цілях тієї країни, яка надає допомогу.

6) Перегляд системи податків та фінансування між великими містами та селами для надання однакових можливостей у розвитку, відповідно з врахуванням існуючих можливостей.

7) Більш динамічні зміни у освітній та медичній децентралізації, бо саме від розвитку даних галузей децентралізації залежить загальна думка про реформу.

8) Контроль за інформаційним простором. Не лише на загальнонаціональному рівні, але й місцевому. Пошук конструктивної критики та, можливо, подальшої співпраці у разі невдоволення діяльністю.

9) Співпраця малоефективних громад або тих населених пунктів, які вагаються щодо об’єднання, з ефективними, спроможними ОТГ; можливо, даний формат прискорить процес формування ОТГ. Бо через недовіру до владних структур, які представлені експертами в реформуванні, можуть гальмувати процес утворення та розвитку громад.

10) Залучення молоді, можливо, навіть старшого шкільного віку, до розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства, що, можливо, надасть розуміння реальності перспектив розвитку гідних умов життя в Україні, саме через необхідність залучення до реформ та розвитку почуття своєї важливості для країни, що відіб’є бажання їхати вчитися або працювати за кордон.

Для більш вірогідного та реалістичного накреслення можливих стратегій розвитку реформи з врахування досвіду Польщі, Франції та Швеції також доречно розробити прогноз розвитку реформи децентралізації на найближчі п’ять років. Як показує досвід незалежної України, зміни в країні залежать від Президента, його світогляду, стилю керівництва, позиціонування країни на міжнародній арені і т.п. Тому доречно розглянути період Президенства В. Зеленського з сьогодення до 2024-2025 рр. та розробити певні прогнози. Певні нариси його команди відповідно до розвитку реформи децентралізації вже існують, але потребують доробки, наявна конструктивна критика та навіть окреслено терміни проведення місцевих виборів, які повинні пройти саме після 100%-го покриття території України ОТГ. З одного боку це логічно, бо яким чином вибори до органів місцевого самоврядування можуть в одній країні відбуватися за двома принципами (частина країни вже утворила ОТГ, інша ще навіть не квапиться, ще інша в процесі утворення)? З іншого боку, виникає гостре питання, яке важке в реалізації, як за відносно короткий час на добровільних засадах утворити значну кількість громад та як відреагує суспільство на те, що фінал адміністративної частини реформи буде проходити вже примусово.

За загальними стандартами існує три види прогнозу, оптимістичний реалістичний та песимістичний, саме за даною типологією розглянемо найближче майбутнє децентралізації в Україні.

Оптимістичний прогноз будуємо на засадах демократичності, свободи слова, максимального розвитку та співучасті громадянського суспільства та місцевого самоврядування та дотримання всіх вимог до центрального керівництва країни. Станом на кінець 2024 року оптимістичним варіантом є 100% покриття ОТГ всієї країни, близько 60% утворених громад є спроможними, і даний відсоток є середнім по країні, а не, наприклад, 90% спроможних громад в Дніпропетровській області, а 15% в Закарпатській. Підтримка децентралізованих змін складає у населення відповідно приблизно 70-75%. Законодавчі зміни відносно закріплення децентралізації в Конституції відбулися, і вони не порушують основні принципи децентралізації. Інститут префекта існує та функціонує, його обов’язки наглядацькі та контролюючі за станом розвитку місцевого самоврядування в регіоні. Освітні та медичні послуги майже по всій країні знаходяться у вільному доступі для кожного жителя, звісно, над якістю вже працюють відповідні міністерства. Україна продовжує реформу, практикується механізм об’єднання 2-3 ОТГ в одну громаду та існує трансформаційний аспект функціонування, тобто наявна можливість одного села через територіальну, адміністративну, фінансову або ін. причини від’єднатися від одної громади та приєднати до іншої, правда, через певний комплекс процедур.

Реалістичний прогноз ґрунтується на дотриманні основних засад децентралізації, виконуються основні завдання реформи, місцеве самоврядування та громадянське суспільство навчаються співіснувати та функціонувати як разом, так і окремо відповідно своїх функцій. Країна на 100% покрита ОТГ. Існує певний запит на трансформаційні зміни відносно розвитку та творення політики громад. Населення України розуміє, що реформа децентралізації є певною панацеєю, бо громади потрохи стають спроможними, а деякі вже відповідають розвитку європейських найменших адміністративно-територіальних одиниць. Рівень підтримки населенням децентралізації складає 55-62% . Нерівномірність розвитку ОТГ по регіонам країни, на жаль, присутня, але це питання активно продовжує вирішуватися завдяки низці методів, таких як: управлінський, інформаційний, навчання та ін. Зміни до Конституції відбулися, але владні функціональні обов’язки керуючої вертикалі ще стають приводами для суперечок як між депутатами Верховної Ради, так і між жителями країни. Освітня децентралізація майже завершена. Медична децентралізація з цілою низкою зауважень розвивається. ЦНАПи функціонують в кожній ОТГ, а в деяких громадах, до складу якої входять 10 і більше населених пунктів, працює 2 або 3 ЦНАПи в залежності від кількості населення.

Песимістичний прогноз – його основа може буде різною. Один з песимістичних варіантів – це взагалі відкат від реформи, становлення централізованої системи управління, основними тезами даної дії є: 1) децентралізація в Україні була спричинена за політичними міркуваннями, тимчасово, 2) централізована система гарантує стабільність необ’єднаної більшості до 2020 року. Другий варіант песимістичного сценарію ґрунтується на необдуманих кроках центральної влади, слабкістю законотворчої діяльності та, відповідно, низьким рівнем довіри до даної реформи. Діяльність влади дискредитує ідею децентралізації як таку. Але поняття «децентралізація» та видимість її існування необхідна лише для підтримки закордонних партнерів. Країна 100% вкрита ОТГ, але лише 10% ОТГ можна вважати спроможними завдяки власним силам жителів, без особливої підтримки з боку держави. Галузева децентралізація розвивається дуже повільно, освіта та медицина знаходяться в стані стагнації та потребують фінансових вкладень, роботи професіоналів та відповідних урядових дій. Деякі громади не бачать сенсу бути об’єднаними, існує запит до розвитку реформи або взагалі її відміни.

Дані прогнози або вселяють довіру в подальшому розвитку реформи, або взагалі розчаровують. Як бачимо, все залежить від діяльності як державних керівників, так і громадськості, процес децентралізації можна назвати колективною справою, бо мета реформи – це покращення життя суспільства, а хто, як не суспільство, більше знається на проблемах і може підказати, як краще варто будувати механізм взаємодії для блага усієї країни.

Як зазначає європейський досвід, не існує універсальної моделі децентралізації, як адміністративно-територіальної, фінансової та, відповідно, галузевої. Відповідно, для реалізації стратегії децентралізації в Україні необхідно використати досвід європейських країн, які були розглянуті вище, та, відповідно, власний досвід, а саме розгляд помилок. Так як реформа децентралізації є комплексною, і відповідні зміни відчуваються не лише в політичному та економічному середовищі, так і в громадському і культурному. Тому для подальшого розвитку необхідна продовження стратегії з врахуванням багатьох моментів [14; 15].

Отже, для того щоб в найближчі п’ять років децентралізація в Україна продовжувала нарощувати темпи розвитку децентралізації, необхідно врахувати низку факторів, серед яких міжнародний досвід.

Одним з першим завдань повинно стати розуміння, що децентралізація – це не політичний проект, налаштований на протиборство з агресором або для напрацювання політичних балів. Це загальнонаціональний проект, мета якого – змінити та покращити країну, тобто депутат кожного рівня повинен в першу чергу усвідомлювати користь для громадськості та в цілому для країни від змін, які пропонує даний формат.

Чіткі та послідовні кроки розвитку реформи вимагають відповідної координації, отже, доречним буде польський досвід, де існує єдиний координаційний центр розвитку децентралізації. Звісно, необхідно враховувати, що територія України більша, аніж інших європейський країн. Створення єдиного координаційного центру реформи вимагає послідовного утворення регіональних штабів в регіонах. Дана процедура зумовлена тим, що в кожному регіоні рівень сприйняття та розвитку децентралізації різний і вимагає вирішення проблем різного роду, вимагає відповідних кваліфікованих фахівців щодо вирішення та розвитку тих чи інших питань. Дана модель допоможе вирішити проблему слабкої координації між учасниками децентралізації, а саме центральними та субнаціональними рівнями влади.

У Франції та Польщі існує практика контрактної форми стосунків між державою та регіонами. Сутність даної угоди полягає в оптимізованому розподілі повноважень регіонального розвитку між різними органами державної влади. Контрактна форма демонструє той факт, що держава продовжує займатися розвитком регіонів але лише на певних основах, які вказані в контракті в адміністративній, правовій та фінансовій сферах. При розробці контракту враховується середньострокова перспектива [33]. В Українських реаліях даний контракт повинен заключати між регіоном та урядом, строком на 4-5 років. Бо, як демонструє досвід, новий уряд залежить від правлячої влади, яка і вказує певні вектори розвитку. Даний контракт повинен мати універсальний характер, який включає планування на основі діалогу між різними ланками влади та відповідними органами. Даний контракт складається з обговореної обґрунтованої програми подальших дій між державою та регіоном, до контракту входять фінансові зобов’язання та прописані спільні цілі з державою та, відповідно по регіону, вказані мета, заходи та відповідні результати, які повинні досягатися по факту його реалізації. Дана форма взаємовідносин допомогла би наладити рівномірний розвиток по країні та надати шанс кожному регіону України розвиватися за тих чи інших обставин та, відповідно, робити Україну конкурентоздатнішою та фінансово незалежною [17; 19].

Досвід Швеції є теж корисним у використанні розвитку децентралізованої України. Як зазначають науковці, особливо необхідно звернути увагу на фінансову та політичну децентралізацію Швеції. Через доволі довгий та негативний вплив централізованої влади місцеве самоврядування України бентежить представництво центральної влади. Дана проблема була характерна і для Швеції, яку вона вирішила через створення певних національних агентств на муніципальному рівні на засадах громадського об’єднання. Дані агентства співпрацюють з урядом, мета яких – розробляти певні спільні рекомендації для вирішення будь якої проблеми муніципалітету. До речі, вони не впливають на прийняття рішень, але їх рекомендації носять експертний характер та є конструктивними, зазвичай місцеве самоврядування погоджується та приймає дані рекомендації. На перший погляд, реалізація даного підходу в Україні є суперечливою, бо для реалізації даного механізму представництва необхідна відсутність корупції та олігархічного впливу. Для початку, можливо, дану модель слід впроваджувати на експериментальній основі в спроможних громадах, і потім в залежності від якості виконаної роботи та сприйняттям громадськістю та місцевим самоврядуванням вносити корективи до функціональних обов’язків та в довгостроковій перспективі впроваджувати по країні в цілому.

Щодо фінансової децентралізації, то головна ідея шведського досвіду для України – це створення фінансової автономії, де основним фінансовим джерелом є власна податкова система. Саме шведські муніципалітети визначають ставки на податки, де держава лише встановлює крайню можливу межу. Видаткова частина бюджету покривається за рахунок податків. Саме завдяки цій системі фінансової децентралізації зменшується залежність від зовнішніх фінансових надходжень. Формою державної підтримки у Швеції є фінансове вирівнювання доходів на основі певних критеріїв: 1) працююче населення, 2) середній прибуток населення, 3) вікова структура населення, 4) господарська структура населення; дана система допомагає підтримувати однаковий розвиток муніципалітетів та контролювати відповідні галузі, які можуть перейти в депресивний стан, для подальшого вирішення проблем через надання системи послуг для укріплення фінансового стану муніципалітету. Така модель на сьогодні лише частково працює в Україні, повноцінне використання даної моделі, звісно, адаптоване під українські реалії, можливе в перспективі через вирішення низки проблем, які саме полягають в розвитку громадської свідомості та, відповідно, громадянського суспільства [65].

Польський досвід рекомендує Україні проводити адміністративно-територіальні зміни одночасно з фіскальною реформою. Дана необхідність визначається вчасною передачею владних компетенцій та повноважень та із наданням відповідного забезпечення джерел фінансування [28]. Необхідно зауважити, що неможливо розробити оптимальний рівень фіскальної децентралізації, це зумовлено політичними, історичними та етнічними факторами. Стабільність залежить від ефективності та потенціалу інституційної структури та інших органів влади та територіальних структур. Відповідно, з цієї тези необхідно розуміти, що необхідно прораховувати ризики та ліквідацію можливих недоліків, повинна бути напрацьована база превентивних заходів для того, щоб існували певні гарантії стабільного існування та розвитку фіскальної децентралізації [8, c.10-20, 30].

Відповідно до загальноєвропейського досвіду який вже має багаторічну практику, він закріплює необхідність розуміння та дій щодо співробітництва ОТГ, яке особливо необхідне в сферах освіти та охорони здоров’я, а саме той факт, що відповідне виконання функцій в медицині можливо лише за наявності більше 20 тис. осіб, а в освітній сфері – понад 50 тис. Даний інструмент особливо є актуальним для невеличких громад. Бо у разі супротиву запропонованої співпраці, можливі наслідки, які будуть дискредитувати реформу децентралізації з середини [25].

Необхідним, але дуже спірним у застосуванні, але, можливо, у вдалій інтерпретації дуже корисним для розвитку України як багатонаціональної країни, через забезпечення етнічної та мовної різноманітності, є використання французького досвіду у створенні інститутів регіональної автономії. На етапі ведення війни, можливо, утворення подібного інститут ще надало б ворожнечі строкатому населенню України, але в перспективі у разі утворення необхідних умов існування та розвиток даної інституції демонстрували би як і самому українському населенню, так і світовій спільноті про гуманний розвиток культур, демократичність та гостинність України. Умови, які повинні передувати утворенню даної інституції: 1) право на самоврядування, 2) право вільного регіонального управління та місцевого самоврядування встановлювати політичні та економічні відносини між всіма регіонами. Дана регіоналізація може зумовити зниження загрози розвитку сепаратистського руху та сприяти державній інтеграції загалом.

На початковому етапі розбудови децентралізованої країни корисним був би шведський досвід, через використання певної адміністративної формули, яка б, можливо, в перспективі надала би певні позитивні результати, сутність даної формули полягає у сильній центральній владі + відносно слабких регіонах + сильному місцевому самоврядуванні. Використання такої моделі в Україні, вважаю, було би корисним для перехідного стану, поки регіони країни не стануть приблизно однаково рівними та спроможними до самодостатності [65].

Багато обговорень викликає питання застосування французького досвіду, а саме введення в систему управління посади префекта. Дана ідея в Україні з’явилася ще в 2015 році, але так і не набула свого логічного завершення. Новий законопроект щодо змін в Конституції також включає впровадження посади префекта, але згідно даного законопроекту експерти вважають, що повноваження префекта перебільшені. Згідно до французького досвіду з 1982 року у Франції повністю виокремлено місцеве самоврядування від префектів. Основними принципами організації такого типу роботи є вільне адміністрування та можливість створення власної адміністративної структури місцевого самоврядування, відсутність ієрархічного поділу [2, c.10-12]. Префект має ряд функцій: це нагляд за органами місцевого самоврядування, захист населення в широкому розумінні, до якого також належить забезпечення публічної свободи, захист від природніх стихій та політичних конфліктів та, звісно, дотримання демократичного виборчого права; префект є представником держави в регіоні, забезпечує свободу діяльності та повноважень місцевого самоврядування [75]. Як бачимо, французький префект, окрім контролюючих функцій, наділений і захисними повноваженнями. Таким чином префект виступає посередником між громадянином і владою, будь-то місцевим самоврядуванням або центральним урядом. Варіант законопроекту кінця 2019 року свідчить трохи про інакші бачення функціоналу префекта, досить багато уваги надається Президенту України, який має право зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районних і обласних рад, причому на невизначений термін. Досить суперечливим є питання судових рішень, де і Конституційний суд України та суд загальної юрисдикції будуть мати змогу одночасно розглядати акти місцевого самоврядування. Це демонструє, що законопроект є не доопрацьованим та вимагає доцільного вивчення засад та реальних дій, які зроблять країну децентралізованою. Галузевий розподіл повноважень між діяльністю Президента, можливими префектами, місцевими самоврядуванням, та ін. повинно стати повісткою для законотворців. Звісно, запозичення досвіду Франції не є панацеєю для українських реалій і має високі шанси не функціонувати так, як воно, можливо, потрібно. Апробація, експертний аналіз, не один рік знадобиться для того щоб на основі міжнародного досвіду вибудувати функціонуючу децентралізацію. Увагу акцентувати потрібно не лише на досвіді країн, які допомагають Україні, а і країн, державотворення яких за певними критеріями збігається з українським досвідом [13, c.10-22].

Відносно результатів SWOT-аналізу та даних міжнародного досвіду децентралізованих країн, які можна використовувати в найближчі п’ять років для продовження реалізації стратегії децентралізації в Україні, можна зробити такий висновок. За час реалізації децентралізації в Україні зроблено відносно достатньо, але необхідно розуміти, що попереду необхідно зробити більше в декілька разів. Реформа вимагає комплексного підходу та ще більше уваги як з боку державної влади, так і обласної, і місцевого самоврядування. Багато що залежить від Конституційних змін, чи будуть взагалі вони, та їх змістовного наповнення. Розуміння, що Закони – це рішення, які прийнято на довгострокову перспективу, вимагає постійних обговорень та розуміння управлінського досвіду інших країн. Ті країни, досвід яких було розглянуто та запропоновано для реалізації стратегії децентралізації в Україні, є дуже близькими, бо дані країни – Польща, Франція та Швеція – теж історично мають досвід довгочасного традиційного централізованого управління, яке в ХХ ст. продемонструвало свою недієздатність. Звісно, використання даних рекомендацій потребує апробації завдяки експериментам або частковим введенням тих чи інших аспектів в реалії української децентралізації. Сказати, досвід якої країни є більш доречним, не можливо, бо кожен в якійсь мірі є як і унікальним, так і дублюється, запозичивши основні тези, бо вони є базовими, такі, наприклад, як одночасне проведення адміністративно-територіальної реформи з фіскальною та утворення контрактної основи розвитку регіонів з державою.

З урахуванням всіх особливостей, можливих темпів змін та викликів, які стоять перед урядом, Президентом, обласними та державними радами та місцевим самоврядуванням, більш можливим є реалізація реалістичного прогнозу. Його основними характеристиками є стабільний посередній розвиток децентралізованої країни, з поетапним введенням змін, закріплення вже існуючих досягнень та часткове використання міжнародного досвіду.

У разі, якщо буде досягнуто результату реалістичного прогнозу, констатувати такий результат як позитивний чи негативний не є доречним, бо, як демонструє досвід європейських країн, реформа децентралізації потребує постійних змін та уваги, її неможливо реалізувати за одне або два десятиріччя, бо політична ситуація, особливо в Україні, дуже мінлива, в контексті чого необхідно розробляти механізми такої децентралізованої країни, при яких ОТГ могли би забезпечувати населення необхідними послугами за будь-яких обставин.

**ВИСНОВКИ**

У процесі дослідження теми «Реалізація стратегії децентралізації влади в Україні в контексті міжнародного досвіду» було поставлено низку завдань, які під час написання роботи були виконані. Так як питання децентралізації розглядалося як в Україні, так і за кордоном, то акцент було зроблено на розгляді наукових робіт як вітчизняних, так й іноземних вчених. Серед значної кількості робіт простежується тенденція до більш теоретичного вивчення проблеми децентралізації. Рекомендації щодо застосування на практиці відповідно українських реалій значно менше, це може бути фактом відсутності запитів від реформаторів до наукових шкіл, щоб на основі співпраці дане питання реалізовувалося значно краще та більш професійно. Так як реформа реалізується за допомогою напрацювань країн Європи, а саме Франції, Польщі та Швеції, то певні дослідники, такі як М.О. Баймуратов, Н.В. Камінська та А.М. Нікончук, розглядають теоретичні засади децентралізації по-українськи через загальноєвропейські тенденції.

Основними поняттями роботи є «децентралізація», «централізація», «регіоналізація», «регіоналізм», «місцеве самоврядування», «об’єднана територіальна громада», «стратегія» та ін.

Було розглянуто досвід реалізації подібної реформи на прикладах Польщі, Швеції та Франції, який використовувався під час підготовки до реалізації реформи в Україні. Дослідження процесів децентралізації в даних країнах є корисним досвідом для України. Кожна країна має свої особливості реалізації процесу децентралізації, розвиток окремих галузей демонструє унікальність досвіду та певну користь. Сутність унікальності полягає в тому, що, незважаючи на той факт, що досліджувані країни перейшли до децентралізованої влади, в кожній з них залишаються деякі фактори централізованості, в різних галузях, у Франції це освіта та адміністративно-територіальна підпорядкованість, у Польщі це впливові воєводства, у Швеції це якісне балансування в усіх сферах децентралізації між контролем з боку держави та самостійним виконання роботи органами місцевого самоврядування. Основним об’єднуючим фактором, яким можна охарактеризувати досліджувані країни, є поетапність проведення реформи децентралізації. Кожна з країн вибрала шлях децентралізації через неефективність централізованого управління та вимог часу, які диктували правило: якісний та різновекторний державний розвиток повинен базуватися на розвитку місцевого самоврядування та найменших адміністративно-територіальних одиниць через надання низки повноважень.

Також були розглянуті принципи децентралізації, визначено, що головним та спільним принципом для кожної країни, яка реалізує децентралізацію, є субсидіарність. Децентралізація – це не лише перерозподіл повноважень та об’єднання громад, це складний багатофункціональний процес, який вимагає детального вивчення існуючих моделей, функцій та практичного застосування. Бо, як показує досвід, пряме запозичення та застосування принципів функціонування органів державно-адміністративних органів у зарубіжних країнах та загальної моделі не є ефективним, і актуальною є розробка власної моделі, яка буде відповідати викликам українського сьогодення.

Реформа децентралізації в Україні є однієї із тих реформ, які були включені до «Стратегії 2020», яка реально функціонує та має як позитивні, так і негативні результати. Було досліджено законодавчу базу та виявлено, що низка законів, які могли би покращити процес розвитку децентралізації в Україні, досі не прийнята і вже тривалий час знаходяться на розгляді. Нова влада не збирається згортати дану реформу, бо є вже відповідні результати та достатній рівень підтримки населенням даних змін. Багато уваги приділено законопроекту 13.12.2019 року від Президента України В. Зеленського. Вважаю, що даний законопроект вимагає, окрім критики, ще і конструктивного перегляду, щоб у разі ухвалення існувала саме децентралізація, а не латентна централізація з великими повноваженнями Президента та префекта.

За час існування реформи децентралізації вже є певні результати, які можна проаналізувати та виявити тенденцію щодо розвитку або, навпаки, регресу. Було проведено SWOT-аналіз, який продемонстрував, що подальша реалізація стратегії децентралізації вимагає перегляду низки факторів забезпечення реформи із застосуванням міжнародного досвіду. Звісно, знання досвіду може сприяти як і розвитку децентралізації, так і уникненню помилок. Необхідно зазначити, що не існує універсального досвіду децентралізації. Щоб виявити ті самі фрагменти досвіду, необхідно порівнювати стан та рівень розвитку досліджуваної галузі децентралізації, прораховувати ризики та перспективи з врахуванням експертної думки та адаптивної складової українських реалій до даного досвіду.

Загалом у процесі дослідження нами була доведена гіпотеза. Для подальшого розвитку децентралізації Україні особливо корисним та цікавим буде досвід тих країн, які пройшли шлях від централізованого до децентралізованого управління, мають схожий (кількарівневий) адміністративно-територіальний устрій та однакову форму державного устрою. Звісно, багато скептицизму може сприяти факт порівняння України зі Швецією, але розуміння необхідності та наявність певного взірця допоможе вибудувати поетапну стратегію розвитку децентралізації в Україні.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ**

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство: монографія. Київ: Інститут вищої освіти АПН України, 2006. 679 с.
2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 7-15.
3. Бабінова О. Територіальні громади як основа територіального розвитку: окремі аспекти досвіду Франції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 143-151.
4. Баймуратов М. А. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. Вип.12. С. 14-17.
5. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : дис. …кан. держ. упр. наук: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України Харківський регіональний інститут державного управління. Харків, 2016. 261 с.
6. Білоусова Н. Децентралізація на паузі: 7 викликів президентові Зеленському та його команді. *Аgropolit*. URL: https://agropolit.com/spetsproekty/573-detsentralizatsiya-na-pauzi-7-viklikiv-prezidentovi-zelenskomu-ta-yogo-komandi (дата звернення: 08.01.2020).
7. Богатырева О. Н. Процессы децентрализации в европейских странах. *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2018. Вып. 2. С. 5-20.
8. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування*. Нац. акад.прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. Самоврядування. Харків: Оберіг, 2012. (Наукові доповіді ; вип. 3). С. 7-36.
9. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
10. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Держава та регіони*. 2010. Вип. 4. С. 110.
11. Бриль К. І. Поняття децентралізації як об’єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2015. Вип.4. С. 136-139.
12. Возняк Г. В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 3. С. 56-62.
13. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
14. Грицяк І. Децентралізований та регіоналізований унітаризм як нові форми державного устрою. *Віче*. 2015. № 14. С. 5-11.
15. Грищенко І. М. Зарубіжний досвід управління регіональним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1245 (дата звернення: 07.01.2020).
16. Гройсман В. Б. Структурно-функціональна роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 221-229.
17. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5-11
18. Дегтяр О. А. Державне регулювання соціальних процесів в Швеції. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. С. 51-55.
19. Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. С. 15-20
20. Децентралізація чи централізоване управління? *Освіта у світі. Освітній портал Педагогічна преса*. URL: https://pedpresa.ua/126611-126611.html (дата звернення: 08.01.2020).
21. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6. Дата оновлення: 15.03.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-п (дата звернення: 08.01.2020).
22. Дробуш І. Г. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2014. Вип.3. С. 50-55.
23. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
24. Загальна інформація. Навіщо децентралізація? URL: https://decentralization.gov.ua/about (дата звернення: 08.01.2020).
25. Захарова О. В., Баштанник В. В., Василишина А. П. Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління. Методичні матеріали. Національна академія державного управління при Президентові України Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Дніпропетровск, 2015. с. 22
26. Історія впровадження реформи місцевого самоврядування в Польщі. URL: http://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/153 (дата звернення: 08.01.2020).
27. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. Вип. 4. С. 34-40.
28. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 71-77.
29. Квасній Л. Г. Моделі розвитку сільських територій: зарубіжний досвід. Становлення механізму публічного управління розвитком сільських територій як пріоритет державної політики децентралізації : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир 4 груд. 2018 р.). Житомир, 2018. С. 149-151.
30. Колесник С. А .Децентрализация государственной власти: зарубежный опыт. *Теория и история государства и права. Юридическая наука*. 2018. №2. С. 75-80.
31. Кравченко Ж. В., Хорт С. Коллективная солидарность или индивидульная ответственность: теоретические подходы к аналізу Шведской модели политики благосостояний. *Социальная политика. Журнал социологии и социальной антропологии.* 2013. Том XVI. № 2. С. 83-102.
32. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі URL: http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf (дата звернення: 08.01.2020).
33. Ліба Н. С. Закордонний досвід реалізації регіональної політики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6(2). С. 56-59.
34. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та не лінійність у державному правлінні: автореф. дис. …кан. держ. упр. наук: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2004. 18 с.
35. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
36. Максимчук Я., Корецький В., Сікліцький Б. Збірник матеріалів на допомогу депутатам міцевих рад. Солідарність. Блок Петра Порошенка. Київ: Б.в., б.р. 141 с.
37. Мануілова К. В. Соціально економічне значення децентралізації публічної влади. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2017. Вип. 2. С. 168-173.
38. Мельничук Л. М. Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізаційних перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів. *Аспекти публічного управління*. 2015. Вип. 7-8. С. 77-83.
39. Менджул М. В., Рогач О. Я. Децентралізація публічної влади та фінансове вирівнювання розвитку громад: європейський та національний досвід. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 87-90.
40. Михайлов В. М., Виноградчий В. І., Пруський А. В., Мірко Н. В., Романюк Н. М. Досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в країнах ЄС. *Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*. 2017. № 5. С. 48-61.
41. Міщенко А. Особливості децентралізації влади у Польщі *«Дні науки філософського факультету – 2018», міжн. наук. конф. (2018; Київ). 26-27 квіт. 2018 р.:* [матеріали доповідей та виступів]. Київ. 2018. Ч. 5. С. 104-107.
42. Міщенко А. Особливості децентралізації влади у Франції. *Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування*: тези доп. всеукр наук.-практ. конф. (м. Мелітополь. 18 жовт. 2019 р.) Мелітополь. 2019. С. 199-201.
43. Міщенко А. Особливості децентралізації у Швеції. *Соціально-гуманітарний вісник*: зб. наук. пр. Вип. 25. м. Харків: СГ НТМ «Новий курс», 2019. С.256
44. Могилевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2017. Вип. 1(35). С. 60-65.
45. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоуправління станом на 10 грудня 2018 року. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/Моніторинг\_\_10.12.2019.pdf (дата звернення: 08.12.2018).
46. Мудролюбова Н. О. Особливості шведської моделі соціального захисту населення від безробіття. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. *Серія 18 : Економіка і право*. 2015. Вип. 29. С. 103-108.
47. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні*. Право і безпека*. 2011. Вип. 5. С. 30-34.
48. Нікіфорова І. І. Соціальна та житлова політика Франції: позитивний досвід для України. URL: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/47646 (дата звернення: 08.12.2018 ).
49. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. Київ: Знання, 2009. 216 с. URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-8254. (дата звернення: 07.01.2019 ).
50. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. 2016. Вип. 18(2). С. 134-138.
51. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація у Франції. *Причорноморські економічні студії.* 2016. Вип. 6. С. 154-158.
52. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 175-182.
53. Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги. Наказ Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.02.2018 № 178/24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0215-18 (дата звернення: 07.01.2019).
54. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад. Закон України від 09.02.2017р. № 1851-VIII, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#n6 (дата звернення: 07.01.2019).
55. Про добровільне об’єднання територіальних громад . Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 20.12.2019 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата звернення: 07.01.2019 ).
56. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19 (дата звернення: 07.01.2019 ).
57. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості. Закон України від 14.11.2017 р. № 2206-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-viii (дата звернення: 07.01.2019 ).
58. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. Дата оновлення : 02.12.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15 (дата звернення: 07.01.2019 ).
59. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від. 13.12.2019р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=67644 (дата звернення: 07.01.2019 ).
60. Прилипчук О. Польські реформи: напрями змін і реальні результати. *Економічний розвиток в процесі децентралізації :* матеріали між нар. наук.-практ. конф. 4 листоп. 2015. м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ. 2015. С. 103-105.
61. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92-98.
62. Росоляк О., Марціясь І. Фінансова децентралізація: досвід Польщі та реалії України*. Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 66-70.
63. Семеко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Том 9, № 3. С. 476-494.
64. Синяк Д. «Я у захваті від того, що відбувається в Україні!». Досвід Швеції щодо децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10748 (дата звернення: 07.01.2019 ).
65. Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2016. № 3. С. 69-75.
66. Ткачук А. До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання URL: https://decentralization.gov.ua/news/11333 (дата звернення: 07.01.2019 ).
67. Токвиль А. Старый порядок и революция. ; пер. с фр. Л. Н. Ефимова. Санкт-Петербург: Алетейя, 2008. 248 с.
68. Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления особенности центр-локальных отношений в европейских странах. *Сравнительная политика*. 2011. 2(4(6)). С. 35-44.
69. Хожило І. І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2009. № 1. С. 131-138.
70. Шиян Р.Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ. 2016. 44с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/112/2016-02-16-Poland.pdf (дата звернення: 07.01.2019 ).
71. Що пропонує Концепція змін до Конституції України в частині децентралізації? (презентація) URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/Зміни\_до\_Констиуціїї\_05.11.2019.pdf (дата звернення: 07.01.2019 ).
72. Engellau Patrik. Strategier för decentralisering – att effektivisera offentlig förvaltning. Stockholm: LiberFörlag, 1982.
73. Hertzog Robert. Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme. *Revue internationale de droit comparé*. 2002. Avril-juin. Vol. 54, N°2. Рp. 613-638.
74. Proulx P.-P. La décentralisation : facteur de développement ou d’éclatement du Québec. *Cahiers de recherche sociologique*. 1995. №25. Рр.155-180.
75. Vlahos Nick. The Politics of Subnational Decentralization in France, Brazil and Italy. *Journal of Public Deliberation*. 2013. Vol. 9: Iss. 2, Article.

**ДОДАТКИ**

**Додаток А**

**Матриця SWOT-аналізу**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ЗОВНІШНІ  ВНУТРІШНІ | Можливості  - допомога європейських партнерів;  - розвиток стабільних та рівноправних відносин з сусідніми країнами;  - розвиток країни за достатньо короткий час до рівня Східної та Центральної Європи;  - розвиток громадського суспільства в загалом по Україні;  - створення власної моделі децентралізації | Загрози  - конфлікт на Донбасі  - масовий від’їзд громадян України за кордон, що спричиняє перепону у розвитку реформи, виникає кадровий голод і не буде кому впроваджувати децентралізацію, та для кого;  - дискредитація реформи з боку РФ;  - у разі не виконання урядом та парламентом вимог від ЄС та МВФ |
| Сила  - наявність позитивного результату на прикладі успішних ОТГ;  - розвиток громадської ініціативи;  - розвиток малого бізнесу ;  - фінансова децентралізація, можливість самостійно контролювати податки та надходження, завдяки чому гроші залишаються на місцях та дають можливість вкладати їх в інфраструктуру, освіту, будівництво тощо;  - надання субвенцій;   -відновлення занедбаних сіл;  - утворення нових робочих міст, що зумовить залишатися перспективну молодь вдома;  - утворення стабільного та масштабного середнього класу;  - ліквідація прірви між містом та селом;  - утворення рівних можливостей до послуг в незалежності від населеного пункту. | **Сила-Можливості**  1) налагоджена податкова система за європейськими стандартами;  2) міцне місцеве самоврядування існує у співтоваристві з громадянським суспільством, як один з критеріїв ефективності розвитку реформи децентралізації в Україні;  3) шлях розвитку України як європейської держави, через децентралізацію освіти, медицини, культури та ін.  4)  розвиток адміністративної та галузевої децентралізації яка надасть можливість не покидати Україну задля заробітків. | **Сила-Загрози**  1) залежність фінансування (субвенцій) громад, відповідно їх розвиток, від траншів з МВФ та ЄС  2) дисбаланс розвитку реформування через наявність непідконтрольних територій  3) маніпулювання успіхами, інформаційна війна за децентралізацію влади в Україні як дискредитація реформи в очах російськомовного населення, через призму слабкого уряду та Президента. А також фактор, що децентралізація є певною «федералізацією за українським сценарієм» |
| Слабкі сторони  - нерозвинена законодавча база;  - тонка межа в розмежуванні децентралізації з федералізацією;  - низький рівень усвідомлення необхідності до об’єднання громад;  - добровільний характер, який може перерости в добровільно-примусовий характер, що через низький рівень усвідомленості може призвести до супротиву;  - нерівномірний регіональний розвиток реформи;  - утворення раніше невідомих інституцій (новий адміністративно-територіальний устрій, інститут префекта), для яких не існує ще методичних рекомендацій;  - нерівномірний розподіл фінансів та інших ресурсів децентралізації між містом та селами;  - супротив великого бізнесу;  - невпевненість громадян в тому що децентралізація призведе до якісних змін. | **Слабкість-Можливості**  1) недієздатні закони в перспективі введуть Україну в залежність від допомоги, що призведе до замкнутого кола та програшу реформи на фоні загальної залежності від Європи; 2) регіональний дисбаланс розвитку реформи (через критерій кількості утворених ОТГ) через нерозуміння необхідності суспільством, або через навмисне гальмування обласним керівництвом децентралізації, робить загальне враження по розвитку громадянського суспільства в Україні нижче середнього та, відповідно, впливає на розвиток країни загалом.  3) власна модель децентралізації, яка характеризується слабкістю та невпевненістю та, можливо, низьким відсотком підтримки населенням | **Слабкість-Загрози**  1)неякісна законотворча база, яка може погрожувати країні розповсюдженню сценарію Донбасу  2) відсутність розвитку місцевого самоврядування на Західній Україні, через відсутність великої кількості населення за кордоном на заробітках  3) великий бізнес як синонім слова «корупція» буде гальмувати можливість надання грошової допомоги країнами ЄС та МВФ; 4) дискредитація реформи з боку РФ може підсилюватися невпевненістю громадян України в необхідності даної реформи |