

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**УЧАСТЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ
САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
В.Ю. Хало

Керівник: доцент кафедри соціології,
доцент, к.філос.н. Кудінов О.І.

Науковий консультант: професор кафедри
політології, професор, д.політ.н.
Кіндратець О.М.

Рецензент: доцент кафедри політології,
доцент, к.політ.н. Кальцева С.І.

Запоріжжя – 2019

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та управління

_____ Т.І.Бутченко
« ____ » _____ 2019 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

Хало Володимиру Юрійовичу

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Участь регіональних еліт у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації

керівник роботи Кудінов Ігор Олексійович, к.політ.н., доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Вакуленко В. М. Основи місцевого самоврядування сільських громад: навч. посіб. / В. М. Вакуленко. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 352; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» — DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.; Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.Ua/laws/show/5/20154>.

Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати еволюція наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави. 2. Проаналізувати сучасні теорії дослідження децентралізації місцевого самоврядування. 3. Визначити основні аспекти реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення. 4. Проаналізувати вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування об'єднаних територіальних громад. 5. Виявити роль впливу регіональної еліти на місцеве самоврядування у частині проведення створення об'єднаних територіальних громад на прикладі Михайлівського району Запорізької області. 6. Розробити шляхи зменшення впливу регіональної еліти на процес децентралізації місцевого самоврядування та подальший розвиток процесів децентралізації.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Кіндратець О.М., професор кафедри політології	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Кіндратець О.М., професор кафедри політології	22.06.2019	22.06.2019
Розділ 3	Кудінов І.О., доцент кафедри соціології	21.09.2019	21.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	<i>виконано</i>

Студент _____ В.Ю. Хало
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ І.О. Кудінов
(підпис) (ініціали та прізвище)

Консультант роботи _____ О.М. Кіндратець
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 118 сторінок, 90 позицій у списку літератури.

РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕЛІТИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Мета дослідження: визначення особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування та представників регіональної еліти в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження: регіональна еліта та представники органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження: взаємодія регіональної еліти з представниками органів місцевого самоврядування, громадськості у умовах децентралізації та безпосередній вплив на формування об'єднаних територіальних громад.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, аналіз статистичних даних.

Гіпотеза: створення оптимальної законодавчої бази для проведення процесів децентралізації. Зменшення впливу на процеси децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад регіональними елітами через розробку економічних та обґрунтованих показників по визнанню громади спроможною.

Висновки: 1. Україна на даний час увійшла в активну фазу проведення процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування. За основу проведення децентралізації був взятий досвід країн Європейського союзу. На даний час не розроблено ефективної законодавчої бази, законодавчо відбувається дублювання функцій місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на регіональному рівні, не має жорстких критеріїв по проведенню об'єднань територіальних громад. 2. На певних територіях зустрічається спротив, як представників громадськості, так і регіональних еліт, як політичних, так і бізнесових. Резюмуючи, слід зазначити, що на певних територіях регіональними елітами створені так звані «регіональні ОТГ».

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	9
1.1. Еволюція наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави	9
1.2 Сучасні теорії дослідження децентралізації місцевого самоврядування	13
1.3 Уточнення основних понять «місцеве самоврядування», «децентралізація», «еліта».....	35
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	45
2.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.....	45
2.2. Вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування об'єднаних територіальних громад.....	57
2.3. Спротив щодо проведення децентралізації місцевого самоврядування у частині імплементації реформи місцевими елітами	70
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	83
3.1. Роль впливу регіональної еліти на місцеве самоврядування у частині проведення створення об'єднаних територіальних громад на прикладі Михайлівського району Запорізької області.....	83
3.2. Практичні аспекти зменшення впливу регіональної еліти на процес децентралізації місцевого самоврядування.....	94
ВИСНОВКИ.....	108
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	110

ВСТУП

Актуальність дослідження. У сучасних процесах політичного реформування України важливу роль відіграє регіональна політика, від якої залежить єдність чи роз'єднаність країни. Водночас регіоналізація перестає бути домінантою суспільних відносин і відносин у структурах влади. Натомість регіональні політичні режими і далі розвиваються і вдосконалюються, стверджують своє особливе місце і роль у загальноукраїнському політичному процесі. Роль регіональних політичних режимів у цьому процесі визначається як загальною конфігурацією влади в країні, так і особливостями розвитку кожного регіону.

Проблемна ситуація полягає у тому, нарешті на теренах України розпочався активний процес проведення децентралізації влади та проведення реформ, які безпосередньо стосуються реорганізації та оптимізації та приведення органів місцевого самоврядування до сучасних методів управління та розподілу повноважень державної влади в Україні. Тому під час проведення процесів децентралізації, гостро постало питання щодо впливу регіональних еліт на дані процеси.

Зараз досить актуальну проблему децентралізації політичної влади досліджують О. Бабкіна, О. Бориславська, Р. Колишко, В. Копейчиков, Т. Костюк, І. Цурканова, Ю. Шемшученко, П. Шляхтун, М. Харитончук та ін.

Загальний акцент на проблематиці функціонування державних органів влади та місцевого самоврядування, перерозподілення їхніх повноважень роблять М. Баймуратов, В. Борденюк, В. Кампо, О. Копиленко, М. Лендзел, П. Мартиненко, Н. Нижник, В. Шаповал.

Можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування вивчають Д. Арабаджиєв, І. Дробуш, Г. Зеленько, А. Колодій, М. Лациба, М. Лендзел, С. Наумкіна, А. Ткачук, Є. Цокур, І. Цурканова, Н. Чорна та інші.

Реформуванню адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації присвячені наукові праці В. Авер'янова, Ю. Ганущака,

І. Коліушка, А. Ткачука, М. Трипольської.

Втім, не зважаючи на значну кількість публікацій, питання ролі регіональних еліт у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації комплексно не досліджено. На даний час, це питання виходить на перший рівень, так як в певних регіонах процес проведення децентралізації є дуже залежним від курсу, який обрано регіональною елітою.

На даний час, на теренах нашої держави склалося дуже складне становище щодо процесів проведення децентралізації. Недосконала законодавча база щодо самого проведення об'єднання територіальних громад. Складана економічна ситуація в країні, що також не враховано при об'єднанні територіальних громад та процесу визнання їх фінансово спроможними. Дуже складна процедура проведення затвердження перспективних планів по об'єднанню територіальних громад, в якій дуже ризиковим чинником є вплив регіональної еліти, щодо проведення об'єднання територіальних громад. Основним каменем спотикання на шляху проведення децентралізації та реформування місцевого самоврядування є земельне питання.

Об'єктом дослідження – органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації України.

Предмет дослідження – участь регіональної еліти у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації України.

Метою дослідження – визначити шляхи оптимізації участі регіональних еліт у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації України.

Згідно з метою маємо такі *завдання*:

- проаналізувати еволюція наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави;
- проаналізувати сучасні теорії дослідження децентралізації місцевого самоврядування;
- обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі;
- визначити основні аспекти реформа місцевого самоврядування в Україні

на сучасному етапі державотворення;

- проаналізувати вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування об'єднаних територіальних громад;

- дослідити наслідки спротиву щодо проведення децентралізації місцевого самоврядування у частині імплементації реформи місцевими елітами;

- виявити роль впливу регіональної еліти на місцеве самоврядування у частині проведення створення об'єднаних територіальних громад на прикладі Михайлівського району Запорізької області;

- розробити шляхи зменшення впливу регіональної еліти на процес децентралізації місцевого самоврядування та подальший розвиток процесів децентралізації.

Гіпотеза: одними з головних завдань при проведенні децентралізації є правильний вибір моделі місцевого самоврядування. Створення оптимальної законодавчої бази для проведення процесів децентралізації. Зменшення впливу на процеси децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад регіональними елітами через розробку економічних та обґрунтованих показників по визнанню громади спроможною.

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

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Еволюція наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави

Реформування діючої політичної системи, у тому числі децентралізація, слугує розвитку демократичних процедур, оскільки відбувається посилення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадянського суспільства в цілому на справи публічного значення.

Нинішня суспільно-політична ситуація в Україні свідчить про необхідність здійснення децентралізації з метою узгодження інтересів громадянського суспільства та держави. З огляду на досвід розвинених країн Європи та світу саме децентралізація забезпечує високий рівень акумулювання необхідних ресурсів та їх ефективне використання на усіх рівнях влади. Децентралізація забезпечує передумови для розвитку як громадянського суспільства, так і держави в цілому.

Для того, щоб зрозуміти особливості сучасних децентралізаційних процесів, звернемося, насамперед, до витоків та сутності понять «держави», «громадянське суспільство», «децентралізація».

З найдавніших часів увагу людства привертала питання суспільних відносин, держави, влади. Мислителі давнини намагались зрозуміти процеси світобудови та самоорганізації людських спільнот. У державах Стародавнього світу філософсько-політичні ідеї були не складниками суспільної свідомості, а елементами міфологічного світогляду. У цей час влада ототожнювалася з особистістю верховного правителя. Він вважався уособленням держави, осередком усього державного життя. Поступово філософсько-політичні погляди про суспільство, державу, владу набули раціонального тлумачення.

Складно переоцінити внесок давньогрецьких мислителів у становлення та розвиток політичної науки, оскільки їм належить пріоритет у розробці та введенні в науковий обіг ідей, теорій, понять, які складають основи інтелектуальних творінь людства. У цей період панувало уявлення про політику як про мистецтво керувати державою. Теоретизація, рефлексія наявного політичного досвіду слугувала запорукою трансформації ідей людства щодо якісно нового типу рефлексії політичного життя. Стародавні мислителі сформували низку універсальних принципів, на яких ґрунтується політична діяльність, класифікували відомі на той час типи державного устрою. Невідчуженість людини від полісу, її космогонія формувала неподільність взаємин особи зі світом політичного.

В античні часи поняття «суспільство» та «державна» ототожнювалися. Суспільство, на відміну від держави, існувало завжди, проте ознак громадянського воно набувало поступово. Античні філософи багато своїх праць присвятили міркуванням над сутністю суспільства. Час розквіту політичної думки давньої Греції припадає на період V - першої половини IV ст. до н. е. Найбільший інтерес становлять ідеї й теорії, висунуті видатними представниками золотого віку античної політичної думки Платоном та Арістотелем.

У період Відродження або Ренесансу відбувався розквіт мистецтва, науки, торгівлі, накопичення капіталу, трансформація феодалізму, зародження капіталістичних ідей. У цей час відбувалося становлення нової системи відносин, що мала європоцентричний характер. Політична думка, започаткована в епоху античності, активно відроджується в період Відродження та Просвітництва. Тоді набули розвитку політичні ідеї розвитку гуманістичних зародків, звільнення від теології, аналізу проблем прав і свобод, сутності держави.

Ідеї свободи й децентралізації були висунуті та сформульовані протягом XIX і XX ст. Поняття «децентралізація» увійшло в науковий обіг після Великої французької революції. Виникнення децентралізації як явища та поняття було

обумовлене природною реакцією політичних процесів в суспільстві на монолітну централізовану систему управління в державі. Слова «централізація» та «децентралізація» увійшли до публічного обігу в першій третині ХІХ ст. [44]. Так, наприклад, у 1863 році французький чиновник (бюрократ) у відставці Моріс Блок написав статтю під заголовком «Децентралізація» для одного французького журналу, в якій розглянув динаміку влади і бюрократичної централізації й останні (на той момент) французькі зусилля, спрямовані на децентралізацію державних функцій.

До початку ХХ ст. на засадах системи управління державою було суверенне цілісне (монолітне) державне утворення, яке в Європі вважалась ідеальною моделлю організації державної влади. На початку ХХ ст. у відповідь на централізацію економічних сил і політичної влади виник децентралізаційний рух, який звинувачував великі промислові підприємства в знищенні виробництва середнього класу, тобто власників магазинів і невеликих закладів (мануфактур), та просував ідеї збільшення можливостей володіння власністю. Обґрунтовувалася значущість такого перетворення держави, за якого вона б, виходячи з положень субсидіарності, трансформувалася в одну зі сходинок вертикальної організації соціуму.

Поряд з цим ідею субсидіарності розміщено в Великому посту Папи Римського (1931 року) як запобіжний прийом проти централізованого державного утворення соціалістичного типу та фашизму. Запобігання перетворенню надцентралізованої держави в авторитарну було основним завданням такої ідеї. Спрямований на гармонізацію взаємин особи, соціуму й держави, папський погляд на субсидіарність, вимагаючи пріоритету потреб людини порівняно з суспільством, або громади нижчого рівня у порівнянні з вищою громадою, почав впроваджуватись у багаторівневих відносинах влади, завдяки християнсько-демократичній доктрині[31]. В межах цієї концепції, яка дуже шанувала католицький принцип субсидіарності, в 1940 - 1950 р.р. висунуто тезу про те, що влада держави повинна бути децентралізована якнайбільше, але може дійти піку концентрації, до наднаціонального рівня,

якщо того ускладнена політична чи економічна ситуація буде цього потребувати .

Погляди децентралізаційного руху підтримали і розвивали адепти інтегрального федералізму у тридцятих-сорокових роках ХХ ст. Прихильники федералізму (О. Марк, А. Данд'є, Р. Арон та Д. де Ружмон) дуже кардинально висловлювались у бік прийдешнього національної держави, обстоюючи делегування функцій держави на наддержавний та субнаціональний рівні управління. Щодо деяких представників європейського федералізму, адептів функціональної (Ж. Моне), або політичної інтеграції (А. Спінеллі), також об'єднував спротив абсолютному суверенітету національного державного утворення. Так, перспектива децентралізації почала розглядатись у тісному зв'язку з процесом євроінтеграції, тобто у Європі почався процес децентралізації з ініціативи християнських демократів та європейських федералістів [27].

Відзначимо тенденцію до децентралізації державного управління та фінансових ресурсів, започатковану європейськими країнами після закінчення Другої світової війни. У цей час, виходячи з історичних реалій, розпочався активний рух до децентралізації. Децентралізація з урахуванням принципу субсидіарності стала своєрідною візитівкою демократичних країн Європи сьогодення.

Побудова децентралізованої держави відбувалася через розвиток інституту місцевого самоврядування, оскільки саме воно є передумовою розвинутого громадянського суспільства та активності громадян. Країни Західної Європи в післявоєнний час зіткнулися з проблемами відновлення промисловості, економіки, національних систем організації влади. Одним із проявів цього процесу відновлення став розвиток інститутів місцевого самоврядування, що, частково, було зумовлено необхідністю економічного становлення держав. Величезне число країн, які розвиваються, і держав з економікою перехідного типу взяли курс на здійснення тієї чи іншої форми децентралізаційних програм. Ця тенденція пов'язана зі зростаючим інтересом

до ролі громадянського суспільства та приватного сектора як партнерів для урядів, які знаходяться в пошуку нових шляхів обслуговування громадян.

Децентралізація й зміцнення локальних, місцевих рівнів управління є частиною більш широких соціально -політичних тенденцій. Зумовлені розвитком процесів консолідації та інтеграції країн Європи, постали питання про раціоналізацію організації системи влади та уніфікацію зусиль щодо цієї раціоналізації. Вирішення зазначених питань відображене в процесі побудови децентралізованої держави. Соціум та держави крок за кроком пройшли уроки централізації й децентралізації політичної, економічної та соціальної влади[12].

1.2. Сучасні теорії дослідження процесу децентралізації місцевого самоврядування

Донині дослідники досі не дали єдиного визначення процесу децентралізації як суспільно-політичного явища, не сформулювали загальноновизнаного та уніфікованого поняття. В сучасних умовах децентралізаційні компоненти зумовлюють комплексність і багатоаспектність вказаного поняття, що зумовлює різні тлумачення і вжиток цього терміну. Спробуємо дослідити різні ідеї закордонних та вітчизняних учених на децентралізаційний процес та сутність цього поняття.

У широкому розумінні децентралізацію часто визначають як перегрупування обсягів компетенції і перерозподіл владних повноважень поміж локальним і центральним рівнем організації публічної влади зі фокусуванням наголосу на локальний рівень у частині реалізації заздалегідь визначених і гарантованих функцій держави.

Також децентралізацію описують як механізм територіальної організації влади, за яким державні органи делегують право ухвалення рішень з окреслених проблем чи у певній галузі структурам місцевого або регіонального рівня, що не є елементами системи виконавчої влади і є відносно від неї незалежними.

Цікавою є думка французьких учених, оскільки у Франції, одній із перших європейських країн, зародилися децентралізаційні ідеї та рухи. Французькі дослідники мають кілька визначень децентралізації. Наприклад, Ж.-Б. Альбертіні вважає під нею політику, яка націлена на утворення таких відносин між центральними службами та їх територіальними структурними підрозділами, які характеризуються делегуванням на території значних повноважень[53].

Як механізм територіальної організації влади, за яким держава делегує право на прийняття рішень з певних питань або у окресленій галузі структурам місцевого чи регіонального рівня, які не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від цієї системи визначає децентралізацію Б. Гурне .

Як просту, цілісну систему управління, в якій нецентральні (виборні) органи мають щодо справ, які розглядаються як локальні, право прийняття рішень без підпорядкування у своїх взаємовідносинах із центральною владою визначає децентралізацію Ж. М. Бесе.

На децентралізації як на способі передання владних повноважень, який реалізується від однієї юридичної особи іншій, від держави до колективу на локальному рівні або громадської установи вказує Г. Бребан .

Як спосіб делегування повноважень і відповідальності за спільні функції від центрального уряду до місцевого самоврядування децентралізацію вбачають німецькі дослідники Й. фон Браун та У. Гроте.

Німеччина є однією з держав, що має позитивний досвід впровадження децентралізації. Децентралізація - це шлях, який дає змогу громадянському суспільству брати участь у процесі політики й таким способом підвищити прозорість і передбачуваність прийняття рішень. Органи місцевого самоврядування, як правило, більш інформовані про потреби та переваги місцевого населення та більш чутливо реагують на них, ніж центральні уряди.

А. Лоутон зазначає, що «децентралізованою є така форма організації влади, завдяки якій влада в своїй діяльності у сфері безпосередніх контактів з громадянами використовує принцип субсидіарності, що, зокрема, передбачає

перерозподіл владного навантаження з центрального рівня державного управління на місцевий»

Дж. Літвак, експерт Світового Банку, уявляє децентралізацію у більш широкому значенні - як засіб делегування повноважень і відповідальності за публічні функції квазінезалежним державним установам та/або приватному (громадському) сектору від центрального уряду. Таким чином, децентралізація - це передавання влади та відповідальності за державні функції від центрального уряду підпорядкованим. Ці органи виконавчої влади, як правило, є неоднорідними та складними об'єктами, які можуть включати центральні, провінційні та місцеві прошарки. Централізація та децентралізація - це режими управління, тобто способи здійснення контролю та прийняття рішень в уряді. Децентралізація передбачає зміну підпорядкування різних повноважень та обов'язків щодо прийняття рішень серед підрозділів уряду[14].

Так, Т. Фаллеті, вчений з Пенсільванського університету, тлумачить децентралізацію як процес і комплекс політичних стратегій у межах реформування виборчої системи або конституційної реформи, в ході яких відбувається делегування відповідальності, влади і ресурсів з більш високих рівнів ієрархії влади на нижчі рівні ієрархії. У визначену такими дефініціями політику, спрямовану на здобутки децентралізації, не входить передавання владних повноважень або ресурсів недержавним суб'єктам, вона не передбачає приватизацію.

Нобуко Кавашима, японський дослідник управління, виокремлюючи в децентралізації культурний, фінансовий та політичний елементи, окреслює її як мистецтво урядування, при якому збільшення ресурсів територіальних одиниць відбувається без обмеження володіння центральними ресурсами.

У працях американського вченого Н. Розенблюма, який робить наголос на децентралізації як зміцненні владних структурних одиниць, які не відносяться до центральної влади; організації процесу ефективного управління як місцевих органів влади, так і органів влади на проміжному рівні; ефективний спосіб стримувань і протидії у самій владі; засіб стимулювання до врядування

громадян та неурядових організацій; плацдарми для розвитку демократичних практик та вмінь можемо віднайти найбільш широкий погляд на децентралізацію серед зарубіжних авторів.

У вітчизняній науковій літературі децентралізація переважно трактується як механізм територіальної організації влади, за яким держава делегує право на ухвалення рішень із окреслених питань або у певній галузі місцевим чи регіональним структурам, які не належать до системи виконавчої влади і є відносно від неї незалежними. Децентралізація являє собою ускладнений, комплексний феномен у соціально-правовій, демократичній державі, яке полягає в делегуванні центральними органами державної влади визначеного обсягу владних повноважень суб'єктам управління на нижчому рівні, які володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Можливість схвалення ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та локальному рівнях слугує остаточною метою такого перерозподілу владних повноважень[58].

У результаті проведеного в ході дослідження аналізу різних концепцій, можемо зробити висновок, що в цілому під децентралізацією найчастіше розуміють процес ефективного перерозподілу більшості владних повноважень та обсягу компетенцій між національним та локальним рівнем організації влади зі зміщенням акценту виконання на місця в частині реалізації заздалегідь визначених і гарантованих функцій з боку держави. На нашу думку, децентралізація влади є глобальним соціальним процесом, який відображає ступінь готовності населення сприйняти тенденції демократичної розбудови держави, посилення інститутів громадянського суспільства та поваги до прав людини.

Таким чином, під децентралізацією можна розуміти такий механізм визначення та розподілу операцій, завдань і функцій, за яким більшість із них делегується з центральних рівня до нижчого рівня і виявляється завданням та повноваженням органів на нижчому рівні. Обсяг адміністративних видів діяльності покладається на локальні органи чи інших визначених державою

суб'єктів. Отже урядування на локальному рівні й стосовно локальних справ може відбуватись двома шляхами: призначеними «згори» керівниками держапарату, які діють «на місцях» (посадовцями органів державної влади), так і в межах децентралізованих систем урядування, що зумовлює функціонування місцевого самоврядування та інших уповноважених з боку держави суб'єктів[39].

Так, під децентралізацією в ієрархічній системі розуміється така реорганізація внутрішньосистемних процесів, за якої частина функцій перекладається на більш низький рівень ієрархії; відповідно, під час централізації - на більш високий рівень. Питання про оптимізацію структури влади постає з необхідністю якісних змін у державному управлінні, зокрема, побудові елементів громадянського суспільства, запровадженні прозорого та ефективного механізму прийняття рішень, розвитку місцевого самоврядування тощо. Головним завданням вирішення питання оптимізації, раціоналізації, вдосконалення структури влади є децентралізація.

Зважаючи на наявність різних поглядів і концепцій децентралізації, можна виділити такі характерні риси, які властиві більшості з них:

- принцип субсидіарності;
- максимальне наближення послуги до її споживача;
- делегування повноважень на місця;
- оптимізація територіальної організації влади;
- розвиток та посилення інститутів громадянського суспільства.

Нові тенденції в державному будівництві демократичних країн, становлення інститутів громадянського суспільства, раціоналізація системи державного управління окреслюють нові умови реалізації ідеї деполітизації державної влади, зокрема, через її децентралізацію за вертикаллю.

Зазначаємо, що керуючись тезою про первинність організації саме місцевого рівня влади, дослідники (Г. Дерев'янка, Ж. Ведель, Ф. Тускоз) виділяють такі параметри ефективної діяльності влади:

- ефективність місцевої влади;

- оперативність місцевої влади;
- ступінь наближення до конкретного жителя відповідної місцевості;
- характер зв'язків між жителями місцевості та органами управління.

Зазначені параметри можуть характеризувати рівень реалізації територіальних прав громадянина на належне управління місцем його проживання.

За надмірної централізації владних повноважень знижується ефективність нижчого рівня управління, погіршується зв'язок між місцевими громадами й місцевими керуючими органами, спостерігається відірваність процедури прийняття рішень від нагальних місцевих проблем, підвищується рівень її зайвої централізації[52].

У будь-якій державі наявний рівень централізації влади, і що більше - доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного й тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближається до критичного, - гіперцентралізації влади - коли межі влади практично розмиваються і, як альтернатива, постає державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів.

Нормативне вирішення питань розвитку місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства реалізувалося у розробці та прийнятті міжнародного стандарту в цій сфері - Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року (у подальшому - Хартії). Нині Хартія являє собою основний міжнародно-правовий акт для країн-членів Ради Європи, що включає стандарти з приводу організації локальної територіальної влади відповідно до принципів місцевого самоврядування, які є загальнообов'язковими для держав-членів Ради Європи (РЄ).

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Такими основними стандартами є гарантування невід'ємного права

територіальної спільноти на самостійне вирішення власних справ; непорушність територіальних кордонів спільноти; організаційна, матеріальна, кадрова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своєї діяльності; мінімізований оптимальний вплив держави на процеси, які відбуваються на місцевому рівні виключно в межах закону; судовий захист прав органів територіальної спільноти[23].

У зв'язку з вищезазначеними факторами, у суспільстві виникає потреба в раціоналізації, удосконаленні структури влади шляхом децентралізації. Наслідками такої організації можуть бути законодавчо окреслена оперативна незалежність рівнів організації влади у прийнятті управлінських рішень, оперативність їх виконання, максимальне наближення реалізації суспільної послуги до кінцевого її споживача (людини - жителя конкретної місцевості). Останнє положення в сучасних умовах було нормативно закріплене в Європейській Хартії місцевого самоврядування під принципом субсидіарності.

Під децентралізацією у всеєвропейському контексті вбачають «процес розлогого перерозподілу відповідальності й ролей, який ставить на меті організацію підхожих умов для участі нових гравців (міське самоврядування, громадські організації) в процесі створення, реалізації та застосування законодавства й політик ЄС». Так, централізація відрізняється з децентралізацією тим, що вагома частка її владних повноважень у системі адміністрування відходить до центральних органів. Протилежним є процес децентралізаційний - частка повноважень передається на нижчий рівень управління.

Виокремлюють вертикальну та горизонтальну децентралізацію залежно від перерозподілу повноважень між суб'єктами державної влади. Чітко окреслене визначення порядку схвалення рішень керівними органами різного рівня вказує на вертикальну децентралізацію. Вказує ж на перерозподіл та з'ясування функцій і компетенції всіх інших структурних елементів державного адміністрування, крім керівного органу, - горизонтальна децентралізація.

В залежності від форм державного устрою, виокремлюють адміністративну децентралізацію (яка є притаманною унітарним державам) та

політичну (властиву переважно федераціям). Звідси - за унітарної держави децентралізація є способом перерозподілу функцій та повноважень між центральними та локальними державними органами влади переважно на рівні виконавчої влади (проте винятком не буде децентралізація певних повноважень з реалізації законодавчих функцій), то за федеративної держави децентралізація віддзеркалює механізм перерозподілу функцій і повноважень здійснення державної влади спершу між певними федеральними органами та суб'єктів федерації в законодавчій, виконавчій та судовій владі, а вже згодом між органами суб'єктів федерації й локальними органами публічного управління.

Децентралізація є не лише станом, що фіксує рівень централізації владних повноважень та обсягів компетенції в державі, залежно від якого можна прийти до висновку про рівень ефективності влади. Це процес, який відбувається не в один момент і, як будь-яке явище, має відповідні соціальні, економічні та політичні передумови[39].

Соціальною передумовою децентралізації виступає розуміння суспільством необхідності процесу раціоналізації системи влади, яке втілюється шляхом численних законодавчих та інших нормативних актів, що розрізнено приймаються компетентними органами. На виділенні та розгляді соціального аспекту децентралізації влади наполягали французькі дослідники, які аналізували хід впровадження відповідних процесів з початку проведення адміністративної реформи 1982 року. Виявилось, що протягом 10 років, що передували офіційному початку останньої адміністративної реформи у Франції, було прийнято більше 100 різного плану нормативних актів, які тією чи іншою мірою торкалися питань раціоналізації організації влади. Серед питань, які найчастіше потребували вирішення, були розподіл компетенції між регіонами та департаментами, компетенція префектів та супрефектів, питання «заморських територій» тощо.

Економічною передумовою децентралізації може бути існування механізмів, схем ринкової економіки, які трансформуються та пристосовуються до умов економіки перехідного періоду країни, що використовує застарілі

методи системи управління економічним розвитком. Надлишкова централізація управління економікою будь-якої країни знижує її ефективність, здатність пристосуватися до бурхливих економічних тенденцій розвитку ринкової економіки. Прикладом недієвості централізованої системи управління економікою країни стало, наприклад, внесення принципових змін та доповнень до Закону України «Про власність» у 1992 році, коли перші паростки ринкової економіки почали стикатися із неефективністю старих механізмів управління та господарювання, зокрема у питаннях, пов'язаних із приватизацією та приватною власністю[18].

Політична передумова децентралізації влади становить стійке бажання реалізувати започаткований процес децентралізації, який підкріплюється, з одного боку, соціальною та економічною необхідністю децентралізації, а з іншого - вимогами (формальними чи неформальними) світового співтовариства, яке вже і в міжнародному, й у внутрішньому спілкуванні повинне «говорити однією мовою - мовою ефективно керованих регіонів». Ілюстрацією таких зовнішніх формальних вимог може стати необхідність реалізації взятих на себе зобов'язань, що витікають із ратифікованої Україною 15 липня 1997 року Законом України № 452/97-ВР Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема, в частині не тільки права місцевих громад на самоврядування, але й спроможності, зокрема фінансової.

Політика децентралізації та стимулювання регіонального розвитку є одним з пріоритетних напрямків державної політики України. При формулюванні стратегії реформування, експертне середовище та представники влади зорієнтовані в першу чергу на стандарти життя та гідні практики країн ЄС. Так, було укладено Угоду про Асоціацію України та Європейського Союзу, Європейського співтовариства з атомної енергії та їх державами-членами (далі - Угода про Асоціацію), яка завбачує економічну інтеграцію й політичну асоціацію нашої країни до Європейського Союзу.

Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладання нової посиленої угоди розпочалися в березні 2007 р. Довгий шлях до

підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом завершився двоетапним підписанням. Так, 16 вересня 2014 року українським парламентом та Європейським Парламентом синхронно ратифіковано Угоду про асоціацію.

Протягом останніх років активно здійснювалося ухвалення стратегій, концепцій та законодавства у багатьох галузях. Відповідно до положень Угоди про асоціацію Україна та Європейський Союз визначили основні пріоритети, зокрема, у галузях реформування Конституції, судової та правоохоронної систем, виборчого законодавства, протидії корупції, державного управління, економіки та системи оподаткування, які є для України найголовнішими напрямками реформ[85].

У межах Угоди про Асоціацію започатковано конституційну реформу, одним із головних напрямків якої є децентралізація. Так, Президентом України 01 липня 2015 р. подано до парламенту опрацьований Конституційною Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), який в цілому отримав позитивну оцінку Венеціанської Комісії, а також позитивний висновок Конституційного Суду України. Верховна Рада попередньо схвалила законопроект № 2217а, який передбачає зміни адміністративно-територіального устрою: скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій та впровадження інституту префектури для нагляду за дотриманням Конституції України і інших законодавчих актів з боку органів місцевого самоврядування.

Згідно з розділом Угоди про Асоціацію, присвяченим політичному діалогу, було прийнято відповідні закони, а саме - законодавчий акт «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-УШ) та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№2 157-УШ).

Для повнішого розуміння децентралізації як політичного процесу розглянемо ключові аспекти цього процесу - владний та адміністративно-територіальний (територіальний).

Владний аспект децентралізації влади передбачає або стихійне, самостійне уповноваження регіонами на здійснення певного обсягу владних

повноважень, або свідоме, конституційно гарантоване перенесення виконання частини державних повноважень і компетенції на рівень відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави. Насправді йдеться про процеси федералізації держави, зокрема й унітарної, з наданням відповідних повноважень регіональним органам усіх гілок влади.

Адміністративно-територіальний аспект децентралізації влади передбачає або збереження існуючої системи адміністративно-територіального устрою, або проведення відповідної реформи з оновленням адміністративно-територіальних кордонів складових держави та вирівнюванням їхнього правового та політичного статусу (у випадку необхідності). Відповідні процеси проходили в Іспанії під час проведення адміністративної реформи 80-років[75].

Відмінності в тлумаченнях поняття децентралізації обумовлені застосуванням експертами різних підходів до дослідження її сутності та форм - адміністративної, демократичної, фіскальної та політичної.

З точки зору демократії децентралізація чи автономія обумовлює передачу частки виконавчої влади держави на локальний рівень (до органів місцевого самоврядування).

Адміністративна децентралізація - це формування на місцевому рівні спеціальних органів уряду та надання їм повноважень стосовно реалізації виконавчої влади. Таку форму децентралізації слід розглядати як деконцентрацію - фактичне місцеве управління, та делегування - передання владних повноважень і відповідальності органам місцевого самоврядування.

Політична децентралізація пов'язується із ситуацією, коли політична влада передається до місцевих органів управління. Деволюція є основною формою політичної децентралізації: до місцевих органів передається повна відповідальність і влада, ресурси й джерела доходів, що є автономними й повністю незалежними.

Фіскальна децентралізація є більш повною і прозорою її формою, через те, що напряду зв'язана з бюджетною практикою. Що вказує на делегування ресурсів з центрального на місцевий рівень. Вона розглядається в сенсі

дивестування, що зумовлює делегування планування, адміністративної влади та інших функції до фондів, приватних або громадських організацій. Дуже часто у світовій практиці вона здійснюється поруч з частковим делегуванням адміністративної функції у сполученні з приватизацією чи дерегуляцією.

Також можна виокремити за наявністю суб'єктів та сфери впливу децентралізацію територіальну, функціональну, предметну.

Якщо мова йде про територіальну децентралізацію, то йдеться про утворення публічних органів адміністрації, які будуть реалізувати управлінські функції в адміністративно-територіальних одиницях власноруч й незалежно від державних органів влади, знаходячись за межами ієрархічної системи та підлеглості, тобто органах локального та регіонального самоврядування. Тобто територіальна децентралізація передбачає наявність окремого інституту врядування поза межами ієрархічної структури державної влади. Цей вид децентралізації дозволяє органам місцевого самоврядування та державі бути співучасниками у розв'язанні проблем локального значення.

Коли йдеться про визнання незалежної самоврядної спеціалізованої організації (товариства, об'єднання, спілки, фонду) суб'єктами керівних повноважень із переданням до них права реалізації певного обсягу публічних завдань, наприклад, стосовно врядування та здійснення відповідних функцій у встановлених законом галузях та відповідно до встановленого порядку, - то це функціональна децентралізація. Такий її вид зумовлює розподілення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті отримання органами місцевого самоврядування та територіальними громадами прав власноруч ухвалювати рішення локального значення в рамках конституції та законодавства[23].

Якщо ми говоримо про предметну децентралізацію, то в першу чергу розглядаємо її в контексті професійного самоврядування як системи управлінської комунікації усіх представників окремих професій, що здійснюється через встановлену законом представницьку організацію, яка знаходиться під наглядом органів державної влади загалом. Тобто, предметна

децентралізація передбачає самостійне вирішення питань локального значення в рамках певної професійної належності.

Натомість децентралізація виникає і в конкретній сфері діяльності, зокрема, політичній, господарській, матеріально-фінансовій, адміністративній тощо. Відповідно, виокремлюють такі види децентралізації: політичну (конституційно встановлені гарантії діяльності органів місцевого самоврядування); адміністративну (на органи місцевого самоврядування покладено завдання, функції та повноваження із задоволення публічних інтересів в межах відповідних територій); фінансову (можливість власноруч розпоряджатися фінансовими ресурсами, які знаходяться у власності територіальних громад); майнову (можливість територіальних громад та органів місцевого самоврядування власноруч розпоряджатися щодо матеріальних цінностей) [69].

За розподілом владних повноважень можна виокремити: вертикальну децентралізацію - розподілення повноважень у ієрархічній структурі згори донизу, зокрема, керівник передає власні повноваження на нижчий структурний рівень; горизонтальну децентралізацію, що значить розподілення та виокремлення функцій і компетенцій усіх інших елементів структур органів публічних адміністрацій, за винятком керівних органів; селективну децентралізацію - владні повноваження розподіляються між різними підрозділами структури організації.

За ступенем реалізації повноважень децентралізацію поділяють на: деволюцію - найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні; делеговані повноваження - помірний ступінь децентралізації, коли локальні органи влади мають право схвалювати рішення, що в певній мірі контролюються центром; деконцентрацію - найбільш слабкий ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує окремі завдання (переважно адміністративні), які поставлені перед нею центральними органами влади.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи децентралізацію,

виокремлює три її системотворчі компоненти: політичну децентралізацію (стосовно відповідного устрою). Коли походження публічно-правового статусу органів місцевого самоврядування розглядається залежно від специфічних способів формування таких органів та їх представницьких функцій. Певне конституційне гарантування формування системи цих органів місцевого самоврядування, їхній зміст та організаційні завдання свідчать про самостійність цих органів від державної влади. Адміністративну децентралізацію, зміст якої полягає в тім, що на органи місцевого самоврядування покладаються завдання, повноваження та функції стосовно задоволення публічних інтересів в рамках відповідних територій. Фінансову децентралізацію, яка зумовлена наявністю своїх фінансових й матеріальних ресурсів й значить реалізацію правочинів стосовно володіння, користування й розпорядження фінансовим ресурсом, що знаходиться у власності територіальної громади[74].

Від рівня громади та обраного ними органу, на який передається повноваження з реалізації державного управління також можуть залежати форми децентралізації. При делегуванні функцій до рівня територіальної громади, об'єднаної на основі спільного проживання у межах сіл, селищ, міст, таку децентралізацію розглядатимемо у вигляді форми місцевого самоврядування. Коли ж надання повноважень до територіального колективу, що об'єднаний проживанням у межах областей або певних регіонів, така децентралізація буде мати форму регіонального самоврядування, якому надаються права територіальних (регіональних або обласних) автономій. Різняться регіональні самоврядування й регіональні (обласні) автономії від рівня децентралізації державної влади. Так перший випадок ілюструє децентралізацію тільки виконавчої влади, а другий - децентралізацію виконавчої та певних елементів законодавчої влади.

У вітчизняних наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості обговорюють та розрізняють такі типи децентралізації, як адміністративна та демократична. Розгалуження обсягу компетенцій локального адміністративного

органу, що діє відповідно до цих компетенцій власноруч і відносно незалежно від центрального апарату означає адміністративну децентралізацію.

Утворення розширеної системи місцевого самоврядування, за якої локальні питання вирішуються не представниками центральних урядів, а особами, які є обраними місцевим населенням знаменує демократичну децентралізацію.

На думку В. Борденюка, децентралізація і делегування не є тотожними поняттями. При децентралізації керівні повноваження належатимуть державі законним шляхом, натомість повноваження делеговані є закріпленими законодавством чи певними нормативними актами, інколи передаються до менш повноважних органів. У випадку потреби згоди органів на делегування повноважень, яким ці повноваження передаються, при децентралізації така згода не є потрібною[21].

Український дослідник М. Харитончук у порядку пріоритетності виокремлює чотири види децентралізації: політична, просторова, ринкова й адміністративна.

Під політичною децентралізацією розуміється передача, вироблення та ухвалення рішень урядовими структурами нижчому рівню, громаді або їхнім виборним репрезентантам з наділенням контрольними функціями. Виникнення її на теренах постсоціалістичного табору зумовлено низкою чинників:

- невизначальною кількістю структур влади, які здатні керувати суспільною системою;
- втратою функціонального навантаження певних функцій центральних органів державної влади;
- появою нових технологічних можливостей і зміною потреб виробника і споживача.

Просторову децентралізацію можна віднести до регіональних та місцевих рівнів планування враховуючи географічні показники та застосування у визначенні цільової програми деконцентрації промислового та житлового комплексу. Ринкова децентралізація застосовується у випадку аналізу та

впровадження у життя плану, стратегії та дій щодо оптимізації умов виробництва відповідно до принципів ринкової економіки. Адміністративну децентралізацію розглядаємо у контексті деконцентрації влади, розподілу функцій центрального, регіонального та місцевих органів влади відповідно до чіткої політико-правової бази. Європейська політико-правова доктрина розглядає її «як делегування державними органами всіляких адміністративних повноважень на локальний рівень з метою задоволення інтересів представників суспільства, які обрані відповідними спільнотами на локальному рівні». Мова йде про передавання повноважень від одних державних органів владній структурі, яка є відповідальною за різноманітні галузі життєдіяльності громади[38].

Досвід трансформації суспільних відносин постсоціалістичних країн дає змогу виокремити фінансову (бюджетну) децентралізацію, яка забезпечувала б ефективність асигнувань і справедливість у розподілі податків, а також децентралізацію надання громадських послуг.

Р. Колишко розрізняє етапи й фази процесу децентралізації як політичного процесу на основі аналізу практики європейських держав: етап доктринального визначення владних повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним установленням обсягів компетенції. Він складається з таких фаз: формальне визначення та встановлення повноважень, їх обсягу за окремим рівнем публічного адміністрування; затвердження підсумків першої стадії на законодавчому рівні. Внесення змін і додатків до діючого законодавства є першою стадією, розробка нового нормативно-правового забезпечення, наступною стадією - утвердження децентралізаційних процесів на рівні основного закону, на третій стадії - упорядкування основного закону, відповідного нормативно - правового забезпечення, актів підзаконного характеру; налаштування системи контролю щодо реалізації децентралізаційних процесів, який охоплює низку стадій: утвердження конституційного контролю, розгалуження юрисдикційних повноважень судової влади загальної юрисдикції, діяльність адміністративного судочинства.

Основні принципи процесу децентралізації:

- комплементарність - безперервність організації структури влади, рівнозначне розподілення їхнього функціонального навантаження;
- департаменталізація - об'єднання функціонального (галузевого) та територіального функціонального забезпечення, згуртування яких зумовлює провадження єдиної політики стосовно надання послуг населенню;
- демократизм - розширена партисипація населення при схваленні рішень; розробка програм, що засновані на інструментах залучення громадськості до вирішення державних проблем, виокремлення галузей компетенції громадських організацій;
- субсидіарність - перерозподілення компетенцій, які на найвищих рівнях реалізуються за умов неможливості їхнього забезпечення на нижчих рівнях.

Аналіз наукових праць із досліджуваної проблеми засвідчує її складний, неоднозначний, суперечливий характер та певний рівень заполітизованості. Децентралізація - це процес перерозподілу або розмежування функціонального навантаження, компетенцій осіб від центрального рівня керування. Можемо знайти визначення децентралізації у вітчизняному науковому дискурсі, як такого механізму організації публічної влади на державному рівні, при якому у адміністративно-територіальних утворень чи інших територіальних одиниць виникають права власноруч розв'язувати проблеми локального значення та здійснювати свої завдання у кордонах, визначених законодавством та під відповідальністю вповноважених на це організацій і посадовців, а втручання у їхнє функціонування відбуватиметься виключно з метою контролю за тим, наскільки вони є законними у встановлених законодавством формах і кейсах[41].

Останніми роками увага дослідників зосереджена на проблемах демократичної розбудови громадянського суспільства, генези інститутів демократії. Зумовлюється це різноманітними інтересами та потребами інтересами індивідів, громад, владних інституцій різних рівнів. Обрання нашою

державою євроінтеграційного курсу зумовлює оптимізацію територіального функціонування влади, децентралізацію повноважень влади, їхнього розподілу поміж центральним та регіональним рівнем в інтересах останнього, утвердження спроможності місцевого самоврядування, наближення регіонального та місцевого рівня владних органів з громадянами. Метою впровадження Угоди про Асоціацію є наближення українського стандарту життя до європейських стандартів. Це зумовлює і стимулює українську сторону до динамічного реформування. Відповідною платформою для обговорення цих планів трансформацій та реформування є українське представництво в Парламентському комітеті асоціації. Коаліція у Верховній Раді України на протязі обговорень децентралізаційних реформ проводить дискусії стосовно механізмів її реалізації, ставлячи на меті підвищення життєвого рівня населення. Одним з ключових векторів української державної політики за останні роки є політика децентралізації й стимулювання розвитку на регіональному рівні. Таким чином, Угодою про Асоціацію створено важливі передумови щодо реалізації нових методів реалізації регіональної політики.

Децентралізація з точки зору використання її у якості одного з інструментів оптимізації функціонування політико-владних відносин довгий час знаходиться в колі інтересів українських експертів та вчених. Переважно це обумовлюється, не в останню чергу, вдалим запровадженням реформи у практиці значної кількості європейських держав. Для нашої держави, яка знаходиться тільки на шляху реформування політичної системи вкрай актуальним виявляється набуття досвіду з найкращих прикладів імплементації здобутків реформи децентралізації у європейських країнах[81].

Зараз досить актуальну проблему децентралізації політичної влади досліджують О. Бабкіна, О. Бориславська, Р. Колишко, В. Копейчиков, Т. Костюк, І. Цурканова, Ю. Шемшученко, П. Шляхтун, М. Харитончук та ін.

Загальний акцент на проблематиці функціонування державних органів влади та місцевого самоврядування, перерозподілення їхніх повноважень роблять М. Баймуратов, В. Борденюк, В. Кампо, О. Копиленко, М. Лендбел, П.

Мартиненко, Н. Нижник, В. Шаповал.

Можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування вивчають Д. Арабаджиєв, І. Дробуш, Г. Зеленько, А. Колодій, М. Лациба, М. Лендзел, С. Наумкіна, А. Ткачук, Є. Цокур, І. Цурканова, Н. Чорна та інші.

Реформуванню адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації присвячені наукові праці В. Авер'янова, Ю. Ганущака, І. Коліушка, А. Ткачука, М. Трипольської та ін.

Як свідчить аналіз запровадження аналогічних процесів в країнах Європейського Союзу, децентралізацію влади часто пов'язують з певними соціально-політичними тенденціями розвитку суспільства, а саме - розбудовою громадянського суспільства. Найбільш загальними й принциповими тенденціями цього явища є демократизація внутрішньополітичних стосунків в державі, зростання її відповідальності пропорційно до збільшення обсягів її функцій та компетенції[62].

Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. На неї спираються політики у всіх сферах, які розробляються й уніфікуються в Європейському Союзі. Вказане основне положення міститься у низці міжнародних актів (Європейська хартія місцевого самоврядування, Угода про Асоціацію, Проект Європейської хартії регіональної демократії тощо).

Децентралізацію визнають одним з основоположних правил розвитку демократії в європейських країнах, базовою засадою їхньої регіональної політики. Разом з таким принципом як концентрація, субсидіарність, комплементарність, партнерство, програмний підхід, вагоме місце присвячене децентралізації, а саме розподілення повноважень на регіональний рівень, для оптимального використання внутрішніх потенційних ресурсів, стимулювання регіональної ініціативи та розділення завдань та повноважень різних рівнів владних інституцій.

Зараз у світовій практиці відсутні універсальні моделі, технології або

методології, які могли б повноцінно й без адаптації застосувались в нашій державі. На різних етапах розвитку різноманітні історичні чинники розвитку спонукали до формування кількох видів моделей організації місцевого самоврядування, особливими рисами яких виступають форми взаємин органів місцевого самоврядування та органів державної влади. З метою оптимізації впровадження децентралізації у практичній площині необхідне чітке розуміння вказаного поняття й практичних умов реалізації процесів децентралізації владних відносин та управлінської сфери, їхньої специфіки, меж, недоліків та сильних сторін[18].

У Європі під егідою розвитку світового ринку виникає потреба у структуруванні мультинаціональних бізнес-корпорацій та їхнього забезпечення кваліфікованими трудовими ресурсами. Вказані функції мають бути покладені на місцевий та регіональний рівень владних органів. Отже, у розвинених європейських країнах (Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія тощо) необхідність в децентралізації зумовлювалась масштабними процесами лібералізації, приватизаційними процедурами й впровадження ринкових реформ, трансформації політичних режимів.

В цілому впровадження реформи децентралізації в багатьох світових державах супроводжується позитивними, та водночас і негативними політичними наслідками. Французькі та польські досконало опрацьовані програми реформування мали в цілому позитивний ефект - відбулася демократизація соціуму шляхами залучення населення до процедур прийняття рішень, активізація політичних процесів, підвищилася якість надання адміністративних послуг, підвищилася раціоналізація засвоєння бюджетних ресурсів, підтримані ініціативи, спрямовані на місцевий та регіональний розвиток, збільшення кредиту довіри громадян до органів влади та лояльності.

Формування врівноваженої, ефективної та функціональної системи владних органів, яка здатна наблизити уряд і населення, спомагати оптимальному вдоволенню їх запитів є однією з значущих проблем, яка наразі являє собою найактуальнішу в переважній більшості світових держав.

Підсумком такої системи, аналізуючи практичний досвід, є запровадження альтернативної системи надання якісних адміністративних послуг громадянам в межах децентралізації влади, збільшення значущості ролі муніципальних органів в країнах Європи.

Вказані закономірності є спільними для країн постсоціалістичного табору, ґрунтуються на завданнях їх центральних урядів, що повинні створювати концептуальні базові положення та потрібне нормативно -правове забезпечення децентралізації публічної влади, здійснювати контроль економічного й політичного розвитку держави, втілювати політику вирівнювання соціально-економічного поступу територіальних одиниць, прикордонної та транскордонної співпраці. Під час здійснення регіональної політики збільшується значення регіонального й місцевого самоврядування, неурядових організацій, що відстоюють інтереси територіальних одиниць та регіонів, спеціалізованих інституцій, наприклад, агенцій регіонального розвитку, діяльність яких спрямована на сприяння реалізації регіональних ініціатив[27].

У всіх проаналізованих наукових концепціях їх автори відображають власне бачення проблеми децентралізації, але комплексний підхід до визначення поняття децентралізації та порядку її проведення залишається значною мірою не дослідженим. Насамперед бракує комплексних наукових праць з аналізу децентралізації влади в контексті демократичної розбудови громадянського суспільства.

Отже, особливості місцевого самоврядування та ситуація в цій галузі, що склалася сьогодні в Україні, свідчать про низький рівень участі представників місцевого самоврядування та громадянського суспільства в політичному житті країни. Центр прийняття політичних рішень і розгортання політичних подій знаходиться у столиці, що все ж указує на високий рівень централізації. Для вирішення завдань дослідження необхідно визначитися, як процес децентралізації може відбуватися в межах державного регулювання соціально-політичного розвитку. Для цього було сформульовано основні напрями

впровадження державної регіональної політики:

- напрацювання стратегій економічного піднесення, першочергових завдань зростання господарських комплексів регіонів;
- розробка правових законодавчих актів та національної програми щодо найважливіших, глобальних, стратегічних, пріоритетних для держави проблем;
- впровадження комплексної науково-технічної, структурної політики та у галузі інвестицій і інновацій;
- збереження всезагальної збалансованості економічної системи;
- запобігання монополіям окремих товаровиробників;
- підтримка конкурентного середовища;
- координація проблемних питань, що не розв'язуються саморегульованими ринковими механізмами;
- участь у міжнародному та міждержавному розподілі праці.

Просування процесу реформи децентралізації в Україні ще декілька років здійснювалось вельми повільними темпами. Переважно це зумовлюється тим, що, в першу чергу, наша держава є унітарною, що впливає на централізацію комплексу систем управління державою; потім, обмеженим характером законодавчо закріплених повноважень органів місцевого самоврядування; і нарешті, невисокою активністю громадського сектору у процесі демократизації українського суспільства[81].

1.3. Уточнення основних понять «місцеве самоврядування», «децентралізація», «еліта»

Терміни «місцева влада» та «влада на місцях» у законодавстві України не використовуються. Навіть у вітчизняній науковій літературі ці терміни трапляються не часто. Коли в науковій літературі йдеться про організацію публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях України, здебільшого оперують поняттям «місцеве самоврядування», що є не зовсім коректним. П. Шляхтун так визначає поняття: «Місцева влада – це влада, яку здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування, що діють в адміністративно-територіальних одиницях держави». «Місцеве управління – це діяльність органів державної виконавчої влади з вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці». «Місцеве самоврядування – це самостійна діяльність населення адміністративно-територіальної одиниці держави з вирішення питань місцевого значення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада – спільнота жителів окремої адміністративно-територіальної одиниці держави». Обґрунтування поняття місцевої влади знаходимо також у монографії А. Онупрієнко: «... даний феномен має дуалістичну (подвійну) природу, яка діє через відносно відокремлені інститути. Дуалістичність природи місцевої влади означає, що систему органів місцевої влади в Україні складають різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох видів публічної влади, а саме: місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та місцеві органи державної виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями[55]. Дослідження сутності місцевої влади дозволило виявити та розкрити основні ознаки місцевої влади в Україні, що відрізняють її від центральної влади, а саме: якщо центральна влада поширюється на всіх членів суспільства, місцева влада – лише на певну його частину; центральна влада покликана розв'язувати

проблеми загально соціального характеру, місцева влада – лише локальні; місцева влада, на відміну від центральної, має підзаконний характер і діє у порядку та межах, установлених верховною владою; характерною особливістю місцевої влади є подвійний (дуалістичний) статус її органів, що проявляється через органи місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; місцева влада більше наближена до населення, ніж центральна, при цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, і як наслідок результати найчастіше бувають більш суттєві для місцевих жителів». Отже, використовуючи поняття «система місцевої влади» маємо на увазі територіальну громаду, створену нею місцеву раду, сільського/селищного/міського голову, районну та обласну ради, місцеві (районну та обласну) державні адміністрації та взаємодію між ними в процесі вирішення питань місцевого значення. Практика самоврядування має набагато глибшу історію, аніж її теоретичне осмислення. Однак без її теоретичного обґрунтування неможливий був рух вперед, прогрес. Удосконалення системи місцевого самоврядування в різних державах світу супроводжувалось постійними науковими дослідженнями даної сфери, що проводились з метою глибшого розуміння суті цього поняття. У зв'язку з цим виникли різні теорії місцевого самоврядування. Історично першою була обґрунтована теорія вільних громад, що зародилася на початку XIX ст. у Франції. Відповідно до її положень, влада громади є первинною відносно влади державної, адже громада як самостійний суб'єкт виникла раніше. Вона наділена таким же природнім правом самостійно вирішувати місцеві справи, як людина наділена невід'ємним правом на життя. В такому розумінні місцеве самоврядування набувало цілковитої автономії відносно держави і, фактично, у вигляді органів самоврядування могла створюватися «держава в державі». Одним з перших, хто почав досліджувати теоретичні аспекти місцевого самоврядування, був французький історик і філософ А. де Токвіль, який власне і запропонував теорію вільної громади. У своїй монографії «Демократія в Америці» він писав, що громада є єдиним об'єднанням, яке відповідає природі людини, «бо всюди,

де б не збиралися разом люди, громада виникає сама собою». Самоврядування, на його думку, існує в усіх народів. «Якщо держави створюються людиною, то громада виходить прямо з рук Божих», - стверджував А. де Токвіль. «Інститути самоврядування відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають людям шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без інститутів самоврядування нація може сформувати уряд, проте істинного духу свобод вона так і не отримає. Скороминущі пристрасті, тимчасові інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак, деспотизм, загнаний всередину суспільного організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні», — зазначав французький дослідник. І далі цікаві цитати вченого: «...центральна влада, хоч якою освіченою та досвідченою вона представлялася, не може одна охопити всі сфери життя великого народу[44]. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевершує всі межі людських можливостей. Коли така влада прагне тільки власними силами створити і привести в дію незліченну безліч різних суспільних механізмів, вона повинна або задовольнятися вельми неповними результатами, або її зусилля будуть просто марними. Дійсно, в умовах централізації легко вдається досягти якоїсь одноманітності зовнішніх проявів людської активності, що приводить людей до задоволення цією однаковістю як такою, незалежно від того, чого вона стосується. Це нагадує прочан, які поклоняються зображенню Божому, забуваючи про Нього самого. Централізація надає видимість упорядкованості в повсякденних справах, за неї можна вміло і докладно керувати діяльністю поліції, що охороняє суспільство, припиняти невеликі заворушення і незначні правопорушення, підтримувати суспільство в якомусь статус-кво, що, по суті, не є ні занепадом, ні прогресом, підтримувати в суспільному організмі свого роду адміністративну дрімоту, яку правителі зазвичай люблять називати «належним порядком» і «громадським спокоєм». Одне слово, централізація є чудовим гальмом у будь-яких починаннях, а не стимулом для їх здійснення. Коли ж виникає необхідність привести в рух глибинні сили суспільства або ж

різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає всяку силу. Як тільки їй для проведення будь-яких заходів стає необхідна підтримка громадян, усе, на диво, виявляє слабкість цього гігантського механізму, який водночас стає абсолютно неспроможним». Хоча реалізувати положення теорії в повній мірі не вдалося, теорія вільної громади справила значний вплив на подальший розвиток політичної науки та практики. В процесі адаптації теорії вільних громад до умов реального життя зародилася господарська теорія. Її прихильники також розглядали місцеве самоврядування як недержавне утворення. «Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади». Положення двох описаних теорій були покладені в основу формування громадівської теорії місцевого самоврядування, ідеологами якої були німецькі науковці О. фон Гірке і В. Шеффнер. Громадівська теорія обґрунтовувала широку автономію органів місцевого самоврядування, залишаючи за державними органами виключно управління державними справами. В її положеннях прослідковується протиставлення територіальної громади державі, а громадських інтересів – політичним. І хоча громадівська теорія, на перший погляд, найповніше відповідає демократичним принципам, критики знаходять в ній певні слабкі місця. На думку опонентів цієї теорії, її найуразливішим місцем є не стільки те, що прибічникам не вдається окреслити коло недержавних публічно-правових справ, належних місцевому самоврядуванню, скільки те, що таких справ взагалі не існує. Ю. Панейко вважає, що твердження про існування якихось первинних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється в суверенності зверхньої державної влади[60]. Діяльність «самостійних» органів місцевого самоврядування в будь-

якому випадку здійснюється відповідно до положень законів, які встановлює держава. Значний внесок у розробку теорії місцевого самоврядування здійснила німецька правова школа, представлена Л. Штейном і Р. Гнейстом, які запропонували державницьку теорію самоврядування. Згідно її основних положень – самоврядування представляє собою одну з форм державного управління. Усі повноваження місцевого самоврядування надаються йому державою. Проте, на відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не державними службовцями, а місцевими мешканцями, безпосередньо зацікавленими в результатах своєї діяльності. Тому, на думку дослідників, не можна стверджувати, що питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування, мають інший характер та походження, ніж державні питання. Делегування певних функцій державного управління у сферу компетенції територіальних громад з погляду державницької теорії зумовлена необхідністю забезпечення ефективного вирішення даних питань на місцевому рівні. За централізованого державного управління, побудованого на засадах суворого підпорядкування, державні службовці позбавлені ініціативи і самостійності. Полеміка Л. Штейна та Р. Гнейста щодо визначення відмінностей місцевого самоврядування від місцевого управління мали вплив на подальший розвиток теорії самоврядування. В результаті цієї дискусії, у рамках державницької теорії, сформувалося два напрямки: юридичний (Л. Штейн) та політичний (Р. Гнейст). Так, Р. Гнейст уважав, що виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не гарантує реальність місцевого самоврядування, його самостійність. Залежність будь-якого службовця, на думку Р. Гнейста, обумовлена тим, що служба для нього джерело засобів існування. Він змушений служити чужим щодо нього інтересам через своє економічне становище. Тому Р. Гнейст пов'язував місцеве самоврядування із системою почесних і безоплатних посад. Він вбачав підстави самостійності органів самоврядування в особливостях їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Так, вчений наполягав, що самоврядування на місцях повинно

здійснюватися авторитетними людьми з місцевого населення на безоплатній основі. Л. Штейн специфіку місцевого самоврядування вбачав у тому, що самокеровані територіальні громади є суб'єктами права, які через виконання певних службових функцій включені в юридичні відносини з державою. У свою чергу, саме ця обставина відокремлює органи місцевого самоврядування від державних органів, які безпосередньо діють від імені і в інтересах держави. Обґрунтовуючи свої погляди, Л. Штейн писав: «Самоуправління – це перша форма, у якій досягає свого втілення ідея вільного управління як організованої участі громадян у функціях виконання взагалі та й управління особливо. Воно виникає не стільки завдяки вільній та самостійній волі окремих громадян, скільки завдяки особливості таких відносин, які породжують та роблять цю участь необхідною. Як висновок, система такого самоуправління базується на системі цих очевидних чинників, що її породжують. Тому слід виходити з погляду, що самоуправління як і його очевидні основи, охоплюють цілу державу і, таким чином, створюють іншу органічну систему виконання поряд із системою управлінською, і що із поєднання цих систем виникає право їх обох».

Л. Штейн вважав громаду основною структурною одиницею системи місцевого самоврядування: «...громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади, при будь-якому вільному державному устрої, буде адміністративно рабським народом». Вчений виходив з позиції, що дійсне ефективне державне управління виявляється не через вміння адміністративно підкоряти, а в здатності створювати системи, які самоорганізуються з існуючих елементів. У своїй концепції Л. Штейн велику увагу приділяв безпосереднім функціям самоврядування, виконання яких і є єдиною умовою збереження і ефективного існування системи місцевого самоврядування. Таким чином, недоліки цієї теорії полягають в зменшенні ролі населення у вирішенні місцевих проблем, утисненні демократичних принципів народовладдя, встановленні сприятливих умов для зміцнення державної вертикалі[39]. Спроба поєднати сильні сторони громадівської та державницької теорій знайшла своє відображення в теорії муніципального дуалізму. В контексті даної теорії,

місцеве самоврядування має дуалістичну природу – володіє власною компетенцією при вирішенні місцевих справ, а також забезпечує реалізацію функцій держави шляхом виконання делегованих повноважень. Тобто, незалежність інституту місцевого самоврядування існує, але лише при виконанні власних повноважень; здійснення делегованих повноважень відбувається під контролем держави.

Залежно від теорії, на яку спиралася та чи інша держава при формуванні системи місцевого самоврядування, у світі сформувалося дві основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та континентальна. Також розрізняють змішану, іберійську, та радянську моделі. Головним критерієм наведеної класифікації є принципи взаємодії місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас така класифікація є певною мірою умовною. Адже сьогодні, зважаючи на взаємозв'язок і взаємопроникнення національних правових систем, а також тенденцію до їх гармонізації, спостерігається зближення, передусім, держав Європи. Англосаксонська модель місцевого самоврядування ґрунтується на положеннях громадівської теорії. Зародилася вона у Великобританії, а згодом набула поширення в США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та багатьох інших державах з англосаксонською системою права.

Характерно, що у країнах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування досить просто: уряд країни і державні адміністративні служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі. Незважаючи на автономність муніципальних утворень в даній моделі, не можна говорити про відсутність контролю над ними з боку держави, хоча здійснюється він переважно в непрямій формі: прийняття законів, що визначають структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування; проведення фінансових перевірок; звернення до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування тощо. В основу континентальної моделі покладено

положення державницької теорії місцевого самоврядування. Вперше дана модель була сформована у Франції, історичний розвиток якої і вплинув на її специфіку. Свого часу у Франції головною опорою королівської влади на місцях були не органи місцевого самоврядування, а повноважні представники монарха. Згодом така модель була запозичена й іншими державами: Італія, Іспанія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки, Африки та Близького Сходу.

Місцеве самоврядування згідно даної моделі розглядається як встановлена державою місцева публічна влада. До прикладу, у Франції, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш великі кантони та округи є місцевими рівнями державної влади. Кожна комуна має свій представницький орган – раду і мера, обраного з депутатів ради, які працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара республіки. Останній також спостерігає за законністю прийнятих комуною рішень і в разі потреби звертається до суду щодо їх скасування. Отже, суть місцевого самоврядування сьогодні розглядають через призму двох основних теорій: громадівської, яка обстоює незалежність місцевого самоврядування від держави, та державницької, яка визначає місцеве самоврядування як форму здійснення державної влади на місцях. Положення кожної з цих теорій лягли в основу формування двох найпоширеніших моделей місцевого самоврядування: англосаксонської (органи місцевого самоврядування автономні відносно державної влади) та континентальної (на місцях поєднується як місцеве самоврядування, так і державне управління). Кожна з теорій місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки[79]. Вибір теорії, на основі якої будується місцеве самоврядування в конкретній державі залежить від її історичного розвитку, культури, наукової думки тощо. Однак, побудова ефективної системи місцевого самоврядування залежить не лише від теорії, на яку вона спирається чи моделі, що лежить в її основі. Провідну роль відіграє

бажання територіальної громади відстоювати свої права та користуватися ними, а також згода глави держави (як одноосібного правителя чи колегіального органу) віддати владу на місцях в руки територіальної громади. Варто відзначити, що, незважаючи на існуючі організаційно-правові відмінності між системами місцевого самоврядування в різних європейських країнах, їх органи місцевого самоврядування здійснюють приблизно однакові функції і вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих ними в межах своєї компетенції. Основою діяльності місцевих органів влади виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ухвалена 15 жовтня 1985 р. Вона містить у собі статті, що стосуються правових основ місцевого самоврядування, сфер його компетенції, необхідності адміністративного контролю за діяльністю місцевих органів самоврядування, джерелами їх фінансування тощо. Органи місцевого самоврядування, згідно з Хартією, в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. Здійснення публічних повноважень та вирішення соціальних проблем, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином (принцип субсидіарності). При цьому повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними[21]. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, установлених законом. Крім того, оговорюється необхідність консультування з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, у процесі планування і прийняття рішень, які них безпосередньо стосуються. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, не можна однозначно визначити концепцію, на якій воно побудовано. Закон хоча і визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади однак фактично, втілюючи положення громадівської теорії, проте, надає право

органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом, що характерно для державницької теорії.

Зважаючи на мультипарадигмальність соціології слід зазначити що на сьогодні не існує однозначного визначення поняття «еліта». У перекладі з французької слово «еліта» означає «краще», «відбірне», «вибране». Виходячи із визначення, поданого у словнику Н. Аберкромбі, еліта – група, що складає меншість та має владу та вплив на інші групи, визнається «вищою» у певному відношенні. Осипов же, виводить дещо інше визначення еліти, звертаючи увагу на таку характеристику цього прошарку суспільства як активність у політичному житті, орієнтація на владу та виконання найбільш важливі функції у суспільстві. Саме в цей час з'являються класичні теорії еліт В. Парето, Г. Моска та Р. Міхельса. Так, В. Парето характеризує представників еліти, як людей, котрі отримали найвищий індекс в галузі своєї діяльності. Г. Моска під елітою розуміє найактивніших у політичному сенсі людей, орієнтованих на владу, організовану меншість суспільства. У свою чергу, Х. Ортега-і-Гассет характеризує еліту, як людей яким притаманне почуття відповідальності. Незважаючи на відмінність наведених концепцій, всі вони наводять наступні її риси: еліта - це панівна меншість суспільства, має свої особливі психологічні якості, усвідомлює свою винятковість, еліта здійснює політичне управління суспільством, борються за владу, еліти забезпечують еволюційний розвиток суспільства через ротацію. Тобто, виводимо інтегральне поняття «еліта» - соціальний прошарок суспільства, якому властивий такий набір характеристик, який дає можливість управляти суспільством, чи впливати на ціннісні установки та стереотипні моделі поведінки та приймати участь у тенденціях розвитку суспільства, більш активно, ніж інші групи, володіючи більшою самостійністю та недоторканістю у формуванні власної групи.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1 Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення

Особливого значення і ваги в умовах політичної і економічної кризи набуває фундаментальний інститут державності кожної країни – місцеве самоврядування. Адже його існування в країні свідчить про демократичний характер існуючої влади, і наскільки воно розвинене, тобто наскільки повно має вплив на місцеву політику, настільки можна судити про демократизм існуючої правлячої еліти. Самоврядування в цей період залишається найстабільнішим інститутом муніципальної влади, який спроможний без зайвих політичних дебатів виконувати покладені на нього обов'язки перед громадою і нести відповідальність за свої дії, адже вирішення найбільш важливих питань повсякденного життя є його прерогативою. Водночас криза найповніше оголює всі його вади та недоліки повноважень, організації роботи, механізму формування і виникає ще гостріше питання у необхідності його реформування.

Після розпаду СРСР усі процеси реформування місцевого самоврядування в Україні зводилися лише до створення більш-менш дієвої системи на основі вже існуючої на той час у радянській Україні. Поступово з розвитком незалежної державності у нашій країні перед органами місцевого самоврядування поставали все нові завдання, з якими їм не доводилося стикатися за час формального існування цих органів за часів Української РСР. Проте навіть реформи, що проводилися, не забезпечили встановлення достатнього рівня розвитку сучасного місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до цілого ряду соціальних, економічних і політичних причин, темпи

його «старіння» в Україні значно перевищують та часто нівелюють усі намагання його реформування.

Починаючи з 2010 року неодноразово розроблялася низка програм та концепцій досконалого та повного реформування як системи організації та діяльності органів місцевого самоврядування, так і системи адміністративно-територіального устрою. Програми та концепції, що надавалися до розгляду до Кабінету Міністрів України, зазвичай залишалися без розгляду або навіть повністю відхилялися. Наприклад, метою реформування місцевого самоврядування в Україні, відповідно до Концепції реформування місцевого само-врядування 2008 року, повинно було стати підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких змогли б ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів[89].

У цій Концепції виділялися чотири етапи реформування місцевого самоврядування, що були обумовлені першочерговими, середньо- строковими та перспективними завданнями трансформації, синхронізованими з етапами впровадження адміністративно-територіальної реформи: 1) перший етап – підготовчий (орієнтовний термін виконання 2008-2009 рр.); 2) другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (2009-2010 рр.); 3) третій етап – упровадження реформи (2010 р.); 4) четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів і регіонів (2011-2014 рр.).

Зазначеним документом були поставлені досить амбіційні завдання, такі як: 1) забезпечення належного та ефективного розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; 2) створення

ефективної та стабільної системи функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; 3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення ефективності впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; 4) забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів; 5) розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; 6) формування дієвих місцевих бюджетів; 7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад; 8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування. Але, на жаль, нестабільна політична ситуація та відсутність необхідного матеріально-фінансового забезпечення призвели до відхилення даного проекту.

На початку 2013 року за підтримки Президента України була ініційована дискусія щодо нової Концепції. І хоча основа вказаного документа містить лише достатньо загальні вказівки і плани, вона включає в себе тези, щодо вдосконалення й упровадження механізмів демократії участі на місцях, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створення сприятливих правових умов для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами та ін. Варто відзначити, що вказана Концепція також визначає необхідність законодавчого закріплення системи адміністративно-територіального устрою, що напряду не вказує на необхідність її реформування. Спираючись на нещодавні соціальні анкетування громадян та працівників органів місцевого самоврядування, можна

стверджувати, що більшість респондентів не вбачають необхідності у подібних реформах та вважають, що існуюча система адміністративно-територіального устрою відповідає всім необхідним вимогам.

У 2014 р. положення Концепції не набули достатнього для подальшого розвитку через нестабільне економічне та політичне становище нашої держави. Основні сучасні проблеми місцевого самоврядування нашої держави можна умовно поділити на декілька категорій, а саме:

- проблеми законодавчого забезпечення, надання та розподілу повноважень;
- проблеми фінансування та забезпечення поповнення місцевих бюджетів;
- проблеми містобудування та управління земельними ресурсами;
- проблеми забезпечення надання необхідного рівня соціальних послуг;
- проблеми, пов'язані з підтриманням необхідного рівня підготовки кадрів органів місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми є загальними та типовими для місцевого самоврядування у світі, тому більшість сучасних європейських та світових держав, незважаючи на належність до різних правових сімей та наявність різних адміністративних систем і систем місцевого самоврядування, вже мають досвід у їх розв'язанні. На нашу думку, саме використання вже перевірених способів та розумна адаптація зарубіжного досвіду повинні стати ключовими елементами реалізації запланованих реформ місцевого самоврядування та адміністративно- територіального устрою в контексті євроінтеграції України[65].

Проблема законодавчого регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування є значною за обсягом і включає в себе значну кількість елементів. Проаналізувавши всі прийняті акти у сфері місцевого самоврядування за часи незалежної України, легко виявити основоположний недолік державної політики в цій сфері. Це відсутність єдиної лінії стратегії і

фрагментарність національного законодавства. У більшості випадків нормативно-правові акти приймалися для впровадження та розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах без прив'язки до інших документів нормативно-правового характеру і часто суперечать чинному законодавству.

Цей же недолік ми бачимо в підході до створення органів, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування. Зараз в Україні немає самостійного єдиного органу державної влади, який відповідав би за становлення місцевого самоврядування і представляв його інтереси на всіх рівнях. На даний момент питаннями місцевого самоврядування займаються: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні і Рада з питань регіонального розвитку та місцевого само-врядування . І це, не враховуючи комітетів Верховної Ради України. Протягом усього періоду становлення місцевого самоврядування в Україні учасниками муніципального руху обговорюється питання про необхідність створення єдиного загальнонаціонального органу, який би представляв і захищав інтереси органів місцевого самоврядування всіх рівнів[78].

Непослідовність та відсутність єдиного курсу держави в цьому питанні також призводить до ускладнення проведення будь-яких реформ. Так, наприклад, деякі проблемні питання місцевого самоврядування виникають унаслідок непродуманості річного бюджету держави, недобросовісної роботи деяких державних комісій і служб та інших факторів. Так зване «заплутування» системи актів у сфері місцевого самоврядування негативно позначається на подальшому ефективному розвитку цих органів .

Найбільш доцільний спосіб вирішення означених проблем можливо розробити на основі використання досвіду Великобританії та США. У цих країнах повноваження органів місцевого самоврядування є широкими та обмежуються лише сферою дії інших нормативно- правових актів . Широко використовуються принципи тотожності реальної спроможності кожного окремого громадянина та органу або особи в системі місцевого

самоврядування. У Великобританії існує низка ключових нормативно-правових актів, які вказують на те, що в усіх питаннях, які їх стосуються, ці органи мають право діяти на власний розсуд та в межах своєї компетенції, що обмежується лише дією інших актів. У США, у свою чергу, повноваження органів місцевого самоврядування обмежуються і регулюються конституціями штатів, що також дає змогу для здійснення більш гнучкого регулювання та реформування проблемних питань[56].

Наприклад, Міністерство фінансів України, ігноруючи Бюджетний кодекс, запровадило систему формування місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, беручи планові показники минулого року з відповідною корекцією на підвищення зарплат та інфляцію, а не за фактом виконання бюджету за попередній рік. Унаслідок цього в 2013 р. дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень складав майже 30 млрд. грн. Повертаючись до питання законодавчої регламентації, слід доповнити, що останнім часом посилюються тенденції та пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, про що свідчить створення Конституційної Асамблеї. На нашу думку, основи організації та діяльності системи місцевого самоврядування в Україні відображені в Конституції на достатньому рівні і не потребують перегляду. Конституції більшості світових держав зазвичай закріплюють загально-теоретичні аспекти місцевого самоврядування, а в деяких випадках, як наприклад, у Канаді, узагалі ігнорують його. При цьому, як свідчить проведений аналіз організації та діяльності місцевого самоврядування в багатьох розвинутих європейських та інших зарубіжних країнах, відсутність (повна або часткова) конституційного регулювання питань місцевого самоврядування не має негативного впливу на його ефективність та дієвість.

На даному етапі існує велика кількість актів, що різною мірою регламентують питання організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. У практиці більшості європейських держав місцеве самоврядування,

або публічне управління, контроль та нагляд за його діяльністю з боку держави частіше за все закріплюються у двох-трьох актах. Основним документом зазвичай є закон про місцеве самоврядування, а також приймається ряд допоміжних актів, що окремо регулюють фінансові, виборні чи інші питання. Існують, звичайно, й інші способи регламентації цієї системи, але вказані вище є домінуючими у світі. При проведенні реформ вважаємо за доцільне забезпечення правової регламентації організації та діяльності органів місцевого самоврядування саме за такою схемою. Поряд із вказаними вище проблема сфери забезпечення місцевих фінансів та державної підтримки органів місцевого самоврядування є пріоритетною. Можна стверджувати про широке коло нагальних питань у сфері місцевих фінансів, що стосуються не лише проблем поповнення місцевих бюджетів та стягування місцевих податків, а й державного фінансування та підтримки.

По-перше, потребує реформування складна система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та державних органів, що регулюють фінансові питання взагалі та з Державною казначейською службою зокрема. Насамперед неузгодженість у взаємовідносинах між цими органами заважає нормальній роботі місцевого самоврядування в Україні. Система бюджетної допомоги працює неефективно, що є в першу чергу відображенням несприятливої економічної ситуації, яка панує в країні. Таким чином, навіть за наявності коштів на рахунках Держказначейства вони не обов'язково доходять до органів місцевого самоврядування, оскільки ці кошти часто використовуються за іншим призначенням, для резервної ліквідації розривів у інших сферах державного фінансування тощо. Окрім того, органи місцевого самоврядування часто просто позбавлені можливості розпоряджатися власними коштами для здійснення видатків на житлово-комунальне господарство, благоустрій, забезпечення роботи бюджетних установ (оплата зв'язку, відряджень, пального тощо), дорожнє господарство, закупівлю товарів та послуг для забезпечення життєдіяльності громад тощо[31].

По-друге, у достатньому обсязі не фінансуються з державного бюджету цільові програми відповідно до чинних нормативно-правових актів.

По-третє, на фоні значного дефіциту фінансових ресурсів місцевого самоврядування існує проблема погашення заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками минулих років. Ця заборгованість в обсязі приблизно 5 млрд грн утворилася внаслідок невиконання органами місцевого самоврядування нереальних показників доходів, доведених Мінфіном, на що неодноразово вказувалося. Фактично органи місцевого самоврядування з метою виправлення прорахунків Мінфіну змушені отримувати ці позики для забезпечення бюджетної сфери фінансовими ресурсами. Відповідно до облікових даних 2018 р. в місцевих бюджетах власні доходи складають у середньому 7,4% найменше серед країн Європи. Рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток міської інфраструктури в Україні складає в середньому 200 грн, порівняно, наприклад, з 5600 грн у Польщі. Таким чином, органи місцевого самоврядування не мають можливості своїми силами ліквідувати заборгованості, які фактично були спровоковані державною політикою в цій сфері. Єдиним можливим вирішенням цієї проблеми вбачається списання державою боргів органів місцевого самоврядування відповідно до Бюджетного кодексу задля забезпечення можливості виходу з патової ситуації.

По-четверте, обмежений доступ місцевих бюджетів до ринку запозичень перешкоджає залученню дешевих кредитних ресурсів на фінансування реалізації інфраструктурних проектів. Ця проблема потребує лише законодавчого врегулювання. Отже, може і повинна бути вирішена шляхом тісної співпраці органів місцевого самоврядування, Верховної Ради та Міністерства фінансів України.

Для органів місцевого самоврядування є дуже важливим мати змогу брати позики для здійснення інвестицій. Однак можливі джерела такого фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу кожної окремої

країни, а також процедур та умов доступу до таких джерел, які можуть бути визначені в законодавстві.

Аналізуючи вказані недоліки, слід зазначити, що більшість із вказаних проблем нерозривно пов'язані з проблемами саме законодавчого регулювання та забезпечення, хоча деякі із них усе ж носять суто процедурний характер. Таким чином, можна обґрунтувати нерозривність цих питань і необхідність саме комплексного реформування всієї системи, починаючи з ключових профільних та загальних нормативно-правових актів та закінчуючи встановленням тісного контролю за розподілом фінансів, забезпеченням своєчасних виплат тощо[41].

Проблема фінансування є типовою для будь-якої сучасної держави. Навіть країни, що мають сильні історичні традиції місцевого само-врядування, постійно стикаються з подібними труднощами. У муніципальній науці та практиці функціонування місцевого самоврядування виділяють декілька універсальних підходів.

Наприклад, Великобританія, країна з високим рівнем централізації фінансування органів місцевого самоврядування, починаючи з 2013 р. надала місцевим радам змогу вирішувати на власний розсуд, яким чином і на які цільові призначення використовувати гранти, що надаються державою . Виняток становлять лише фінансування системи публічної освіти (шкіл) і нові державні гранти на охорону здоров'я . Подібні гранти виплачуються напряму конкретним місцевим радам для забезпечення стабільної роботи та підтримки цих органів. Також останніми актами у сфері регулювання місцевих фінансів у Великобританії була введена низка нових понять. Для покращення фінансового стану місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності без виділення коштів були введені так звані Громадські бюджети (Community Budgets) . Відповідно до цієї програми установи, що надають публічні (соціальні) послуги населенню конкретної громади, мають можливість об'єднати свої бюджети для їх більш ефективного використання. Це дає можливість використовувати об'єднані ресурси між різними установами,

відступати від загальних правил та державного регулювання у сфері надання публічних послуг, спростити та поліпшити контроль за наданням указаних послуг тощо. Звичайно, надання грантів є найбільш простим способом вирішення нагальних фінансових проблем місцевого само-врядування, але для нормального його розвитку необхідно ввести систему, завдяки якій місцеве самоврядування зможе своїми силами підтримувати своє фінансове становище. Для запобігання появі нових заборгованостей у Великобританії з 2013 р. також була введена низка нових програм, які є цікавими і для нашої держави .

Указані фінансові проблеми, у свою чергу, тісно пов'язані з існуючою ситуацією у сфері житлово-комунального господарства та тарифної політики. У першу чергу державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, що не враховує рівня їхньої фактичної собівартості, не лише не дає можливості комунальним підприємствам розраховатися з боргами, але призводить до поглиблення рівня їхньої кредиторської заборгованості, у тому числі за енергоносії. Окрім того, вітчизняна державна політика регулювання тарифів на житлово- комунальні послуги не дає комунальним підприємствам у повному обсязі та своєчасно розраховуватися за спожитий природний газ . Це слугує підставою обмеження лімітів постачання природного газу для вироблення теплової енергії протягом опалювального сезону, а також для нарахування пені та штрафних санкцій у розмірах, значно вищих за встановлені типовим договором. Це також не дозволяє забезпечити належної якості послуг населенню та несе загрозу припинення тепlopостачання окремих міст чи кварталів із технічних причин. Подібні проблеми в нашій країні часто мають суто політичний характер та вмотивовані прийняттям «непопулярних» рішень щодо реформи житлово-комунального господарства, у тому числі і приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до економічно обґрунтованого рівня[31].

Проблема цієї сфери є відповідальністю в першу чергу держави. Світова практика організації вирішення подібних питань зазвичай перебуває в руках центральних органів державної влади. Місцеве самоврядування все частіше

відіграє лише пасивну роль, будучи поставленим перед фактом, оскільки тарифна політика на державному рівні довгий час формувалася на основі численних міжнародних угод щодо постачання енергоносіїв. Традиційним європейським підходом до покращення стану тарифної політики стають введення альтернативних енергетичних джерел, створення позитивного інвестиційного клімату та активна робота з представниками бізнес-сфери з його забезпечення. Інфраструктура, що покликана забезпечувати населення всіма благами цивілізації, створювалася або відновлювалася у Європі після Другої світової війни і є однаково застарілою як у країнах Євросоюзу, так і в Україні. Однак, на відміну від інших країн, у нашій державі через загальну збитковість усієї системи тарифи вже давно не відповідають необхідним потребам та зростають непропорційно до росту зарплат.

До важливих моментів розвитку місцевого самоврядування у країнах-членах Євросоюзу також відносять проблеми містобудування та управління земельними ресурсами і деякі завдання у сфері надання соціальних послуг. Слід зазначити, що проблеми соціальної сфери в країнах Євросоюзу виділяють в окрему категорію. Хоча труднощі, що виникають у цих сферах, не є центральними для місцевого самоврядування в нашій державі, усе ж вони є елементами цієї системи[69].

Соціальна сфера та всі органи, що безпосередньо залучені до забезпечення її нормальної діяльності, як державні, так і місцевого самоврядування, потребують реформування саме в цьому ключі. Служби, що відповідають за охорону здоров'я та надання соціальних послуг у країнах-членах Євросоюзу, відіграють досить важливу роль в економіці та суспільстві, оскільки вони безпосередньо реагують на нові тенденції соціальних потреб, що змінюються, створюють широкий та відкритий ринок праці, що, у свою чергу, позитивно впливає на ВВП. Хоча навіть у досить розвинутих країнах потенціал даної сфери публічних відносин є недооціненим. Останнім часом незалежно від ступеня їх розвитку охорона здоров'я та інші соціальні послуги у всіх

держав-членах опинилися під серйозним тиском через вплив нещодавньої економічної і суспільної кризи.

Ситуація є ідентичною або навіть більш важкою і в нашій державі, однак у Євросоюзі існує ряд переваг, оскільки держав-членів обслуговує низка міжнародних організацій та спеціально створених фондів фінансування соціальних програм. Таким чином, навіть якщо в перспективі нашій державі не вдасться своїми силами здійснити масштабну реформу соціальної сфери, ми можемо розраховувати на допомогу вказаних вище структур, які, між іншим, працюють з нашою державою і зараз, але в значно менших масштабах .

Сучасні тенденції розвитку систем та органів місцевого самоврядування країн Євросоюзу та інших розвинених світових держав є загальними незалежно від внутрішніх традицій, належності до правових сімей або інших факторів. До них належать: децентралізація та деконцентрація державного впливу на органи місцевого самоврядування шляхом концептуальної зміни відносин між ними та державними органами; забезпечення співпраці та відкритого діалогу; постійний пошук нових джерел фінансування, пріоритетним серед яких є перш за все самофінансування органів місцевого самоврядування; вироблення нових підходів до забезпечення цих органів грантами від держави; зменшення видатків та зниження рівня бюрократизації у системі місцевих фінансів; повна реорганізація неспроможних органів у системі місцевого самоврядування та створення на їх основі більш ефективних; постійний процес інноваційної діяльності; інформатизація місцевого самоврядування, що включає в себе не тільки надання доступу до інформації для населення, але й можливість безпосередньо брати участь у його роботі (наприклад, електронне голосування на виборах до міської ради тощо) ; постійна розробка та впровадження програм і проектів соціальної сфери ; розширення міжрегіонального і міжнародного співробітництва й обміну досвідом у сфері місцевого самоврядування та ін[71].

Сучасний демократичний напрям розвитку більшості країн світу вимагає перенесення акцентів саме на самоврядування, а ланкою між владою та самоврядуванням має слугувати принцип субсидіарності . Як переконливо

доводить практика, реалізація цього принципу в реальній політичній практиці сучасних держав ще має багато слабких місць, адже чітких критеріїв його застосування, визначення компетенції між владою та самоврядуванням не існує. Саме тому політичне звучання субсидіарності виглядає переконливо, а правова недосконалість його впровадження в політичну практику постійно вносить напруження у взаємини «влада – самоврядування».

Центральною для місцевого самоврядування повинна стати теза про те, що його розвиток та реформування мають стати нормальним способом його функціонування. Неможливо створити ідеальну сталу систему. Місцеве самоврядування як інструмент забезпечення демократії в державі в першу чергу має перебувати в постійному русі. В Україні на даний момент склалася досить несприятлива ситуація довкола місцевого самоврядування: нестача ресурсів негативно впливає на реалізацію потенційних можливостей регіонів, а отже, і на формування ринку, що, своєю чергою, позначається на розмірах ви-датків та доходів територій, знижуючи рівень їх розвитку й інвестиційної привабливості. Надзвичайно важливим є розширення повноважень самоврядних одиниць та усунення зайвих бюрократичних ланок у системі управління. На нашу думку, перш за все необхідно забезпечити самостійність місцевого самоврядування, його можливості щодо прийняття рішень та ведення регіональної політики для забезпечення ведення загального курсу держави. Суть місцевого самоврядування полягає саме в праві та спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2.2. Вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування ОТГ та місцевого самоврядування

Регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які упродовж часу свого використання демонструють

різний ступінь її результативність. Слід вказати на успішність бюджетної та податкової реформи, що значно зміцнили податковий і бюджетний потенціал громад, створення Державного фонду регіонального розвитку, який посилив спроможність громад реалізовувати конкретні проекти з вирішення нагальних питань місцевого розвитку. Проте такі інструменти мають точковий характер і відтермінують можливість отримання й оцінки результату.

Із 2014 року до вказаних регулюючих інструментів було долучено інший вагомий інституційний інструмент впливу на розвиток регіонів та управління ними - децентралізацію влади на рівні територіальних громад.

Нормативно-правовий каркас реформи децентралізації продовжує залишатися предметом підвищеної уваги політичних гравців, експертів та громадських діячів. Цей фокус уваги обумовлений потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації влади відповідно до актуальних пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні. Серед викликів впровадженню децентралізації у цій сфері виділяється проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-правовими рамками реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Політичні реалії можуть вносити свої корективи до послідовності кроків впровадження децентралізації влади; водночас, стратегічний вектор реформи залишається цілісним, а корекції зазнають тактичні кроки щодо його реалізації. Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Цей установчий документ покликаний вирішити низку проблем, що стоять на заваді розвитку місцевого самоврядування та гальмують впровадження публічних політик в масштабах держави. Під час ухвалення Концепції було продемонстровано політичну волю Уряду до комплексної децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», схвалена Указом Президента від 12 січня 2015 року, включила децентралізацію у перелік першочергових реформ, необхідних для

забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою політики у сфері децентралізації були визначені «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування».

Водночас передбачалося внесення змін до Конституції України в частині утворення виконавчих органів обласних та районних рад, моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах.

Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку. Додатковим стимулом для співробітництва територіальних громад стала підтримка проектів міжмуніципального співробітництва від Державного фонду регіонального розвитку.

Формами міжмуніципальної співпраці стали реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій. Згідно з офіційним реєстром угод про співробітництво, станом на середину березня 2019 р. їх було укладено 368, зокрема у сферах надання адміністративних послуг, збору та утилізації побутових відходів, ведення комунального господарства, надання освітніх та медичних послуг тощо. Поворотним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) та затвердження Методики

формування спроможних територіальних громад (8 квітня 2015 р.), розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України. Закон надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їхній площі та кількості населення) тощо. Відповідно до Закону, при добровільному об'єднанні громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ. Таким чином, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ.

Додатковим стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад (підписаного Президентом 17 березня 2017 р.). Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і у випадку добровільного

об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади. Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного значення - ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення».

Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації. Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 р. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад. Суспільний запит на подальше підвищення спроможності громад та політична воля до проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі актуалізують потребу завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових нормативно-правових стимулів. Йдеться про прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що впродовж 2019 р. процес об'єднання територіальних громад залишається добровільним, тоді як невиключена можливість застосування адміністративного способу затвердження території громад усіх областей у 2020 р. Відзначивши прогрес формування спроможних територіальних громад та секторальної децентралізації, слід сформулювати також певні проблеми, що

виникають у процесі імплементації реформи та можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей. Процес розгляду та ухвалення деяких ключових законопроектів щодо децентралізації влади у ВРУ залишається невиправдано повільним. Відтермінування ухвалення законодавства уповільнює темпи імплементації реформи децентралізації та може свідчити про брак політичної волі до впровадження її нового етапу. Без якісних змін у нормативно-правовому полі неможливо досягти кількісних зрушень у формуванні спроможних територіальних громад та побудові нового районного поділу. Натомість результативна командна гра та спільні нормотворчі зусилля ключових державних діячів можуть призвести до вчасного ухвалення доленосних законодавчих змін. Йдеться не про конкуренцію за лідерство у цьому контексті, а про усвідомлення необхідності консолідації зусиль президента, парламенту та уряду задля подальшого просування реформи спільними зусиллями.

Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції, об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адміністративного устрою та надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району. Між тим, законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» не розглянуто з часу його реєстрації у Верховній Раді України у лютому 2018 р. Без його ухвалення громади та місцеві еліти, представлені в органах державної влади та місцевого самоврядування, відчують брак передбачуваності реформи децентралізації та

послідовності змін адміністративно-територіального устрою. Відсутність конституційних змін викликає у досить широких колах сумніви щодо необоротності реформи децентралізації.

Важливим питанням для децентралізації є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, що неможливо реалізувати без внесення відповідних змін до Конституції України. Зважаючи на це, Президентом України 01.07.2015 р. до Верховної Ради України як невідкладний було внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р., процес його розгляду парламентом фактично поставлено «на паузу». Між тим, за час, що минув після його попереднього схвалення, деякі норми цього законопроекту втратили свою актуальність. Так, він містить норму, якою розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 17, який, зокрема, встановлює, що «наступні чергові місцеві вибори - вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року». Таким чином, законопроект № 2217а без внесення до нього змін щодо дати наступних чергових місцевих виборів вже не може бути остаточно прийнятим парламентом.

Слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади. Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики - Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року - наразі не формує зв'язку між регіональним розвитком та децентралізацією. Не будучи консолідованим та скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору. Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, який міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та

загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям якої мала б бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у вирішенні завдань модернізації країни.

Слід зазначити, що найбільшій нормативно-правовій розробленості та найефективнішій реалізації набула складова децентралізації у сфері бюджетних відносин, яка полягає, зокрема, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад. Вона створювала підґрунтя для наступних етапів децентралізації, оскільки з початку реформування у 2015 р. стосувалася усіх (а не лише об'єднаних) територіальних громад.

Найвагомішим результатом бюджетної децентралізації є зростання частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5 % у 2012-2014 роках до 30 % у 2018 році, в основному за рахунок передання окремих податків та зборів до місцевих бюджетів. У 2018 році обсяг місцевих бюджетів вперше перевищив обсяг державного бюджету і склав 52 % консолідованого бюджету України. Для порівняння, у 2014 році ця частка складала 42 %. Стандарт співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів більшості країн ЄС – 50\50 - може вважатися досягнутим. Через місцеві бюджети в Україні перерозподіляється понад 15 % ВВП. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 році становила 7,1 % (у 2014 році - 5,1 %), у 2019 році складе 6,8 %, а самі власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн. у 2014 р. до 234,1 млрд грн. у 2018 році, за прогнозом на 2019 рік - 267 млрд грн. Власні доходи на одного мешканця зросли з 203,4 грн. у 2016 році до 415,4 грн. у 2018 році (+31,5 %), а за прогнозом на 2019 рік складуть 503,9 грн.(+23,1 %). Між тим, залишається проблемою практична залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. В Законі України «Про Державний бюджет на 2018 рік» обсяг міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні трансферти із загального фонду - 300 млрд. грн., із спеціального - 14 млрд. грн. У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів передбачено спрямувати загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій, з них 29

субвенцій та 5 видів дотацій - з загального фонду державного бюджету. Це створює потенційну можливість «ручного» втручання у фіскальну сферу ОТГ, в тому числі - з різного роду позаекономічною (та корупційною) мотивацією. У свою чергу, формується ризик фінансової ненадійності ОТГ як економічних контрагентів. Зокрема, у 2017-2018 рр. непоодинокими були ситуації, коли головні розпорядники коштів місцевих бюджетів не могли своєчасно відшкодувати вартість субсидій та пільг, наданих населенню. Це відбулося через несвоєчасний перерахунок державою субвенцій. За експертними оцінками, потенційні втрати місцевих бюджетів за несвоєчасний перерахунок державою субвенції у 2017-2018 рр у разі подання до суду підприємствами по всій Україні можуть становити близько 7 млрд гривень . Сумарний обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів у 2019 році складає 588,9 млрд. грн., що на 35,6 млрд. грн, або на 6,4% більше, ніж у 2018 році . Аби збільшити ресурс місцевих бюджетів, на місцях залишаються надходження від: податку на доходи фізичних осіб від доходів за здавання в оренду земельних ділянок; 5 % рентної плати за видобуток вуглеводнів; земельний податок за лісові землі; 13,44% акцизного податку з пального. Загалом на 2019 рік для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд. грн.

Варто також відзначити зростання надання громадам централізованих фінансових ресурсів. Обсяг фінансування розвитку територій з Державного бюджету зріс з 0,5 млрд. грн. у 2014 році до 19,37 млрд. грн. у 2018 році. Порівняно з 2014 роком у 39 разів зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури. Обсяг коштів субвенції на формування структури ОТГ у 2018 р. склав 1,9 млрд. грн., на 2019 рік обсяг субвенції заплановано у розмірі 2,1 млрд. грн.; кількість фінансованих проектів збільшилася з 1451 до 2456. Обсяг Державного фонду регіонального розвитку зріс з 2,9 млрд. грн у 2015 році до 6,0 млрд. грн. у 2018 році, а кількість проектів - з 876 до 806. Фінансова децентралізація - це найбільш повний та прозорий вид децентралізації, оскільки він прямо пов'язаний з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. Органи місцевого

самоврядування отримують фіскальну незалежність (делегування повноважень щодо прийняття рішень в сфері бюджетного регулювання) - можливість приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні. Це підштовхує їх до конкуренції між собою в контексті варіації рівня податкових ставок з метою фінансового забезпечення громад. Проте всі ці зміни часто не вирішують проблем наповнення місцевих бюджетів, не забезпечують фінансову самодостатність місцевого самоврядування. Доцільним є пошук додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів, а також використання низки альтернативних можливостей (розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, отримання позик, надання позик, муніципальні облігаційні позики). Саме фінансова децентралізація надає органам місцевого самоврядування можливість здійснювати самостійний пошук додаткових фінансових ресурсів[23].

Мапу спроможних територіальних громад у масштабах держави було представлено у вигляді перспективних планів формування територій громад у розрізі областей. Станом на лютий 2019 р., Кабінетом міністрів України було затверджено перспективні плани формування територій громад 23 областей, тобто сформоване орієнтовне бачення спроможних громад у регіональному розрізі. Водночас, затверджені урядом перспективні плани охоплювали лише 82% території України.

У контексті завдань прискорення децентралізації зростає потреба у визначенні комплексу проблем, нагромаджених практикою децентралізації, що свідчать про її недостатню нормативну та інституційну урегульованість та впливають на перспективи створення нових ОТГ:

– незрозумілі межі управлінських свобод об'єднаних територіальних громад. Внаслідок невирішення питання з наглядом за діяльністю громад та рішеннями їх управлінських органів ці питання залишаються на розсуд самих громад. У разі ухвалення рішень, що не належать компетенції громади, або

звужують права громадян, це створює прецедент щодо можливості і подальшого ухвалення таких рішень;

- відсутність ясних і чітких перспектив того, що відбудеться після 100 % об'єднання громад, які це змінить структуру управління та розподіл адміністративних важелів і ресурсів;

- відсутність розуміння того, як об'єднані територіальні громади мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їх взаємодія з цими територіальними утвореннями;

- слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються в цілому в країні, зокрема до секторальних реформ. Зміна місцевого самоврядування змушує змінюватися і систему секторального управління в державі - від зміни переліку даних, що підлягають статистичним спостереженням, до зміни механізмів реалізації управлінських рішень центральних органів виконавчої влади на місцях;

- неможливість чітко встановити, як впливає формування об'єднаних територіальних громад на якість життя людини, відсутні критерії оцінки впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян.

Подальше успішне впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою. Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 році має кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформуванням територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізацією цього процесу з впровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ. Має бути встановлено критерії, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів на основі прийняття базового законодавства щодо нової системи адміністративно-територіального устрою та

пришвидшення об'єднання територіальних громад виключно у відповідності до перспективних планів формування територіальних громад областей та вимог методики щодо визначення їх спроможності.

Проте найбільш запеклі дискусії викличе питання доцільності закріплення в Конституції України положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. За великим рахунком від спроможності дати відповідь на питання: чи є таке конституювання загрозою для української державності чи необхідним кроком задля відновлення країни, залежатиме доля всього законопроекту[23].

Чинна редакція Основного Закону України визначає лише два випадки, коли окремими законами визначається спеціальний статус адміністративно-територіальних одиниць та особливості здійснення місцевого самоврядування. Так, частина третя статті 133 Конституції України передбачає, що спеціальний статус міст Києва та Севастополя визначається законами України. А частина друга статті 140 Конституції України передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Основними проблемами законопроектів щодо децентралізації є відсутність чіткого економічного, соціального, демографічного та інших видів обґрунтування моделей запропонованих укрупнених районів. Не проаналізовано територіальну доступність віддалених населених пунктів до центрів запропонованих укрупнених районів, розташування територіальних представництв ЦОВВ. Окрім цього, вищезазначені законопроекти не передбачають внесення змін до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори». Прийняття даних законопроектів призведе до формального укрупнення районів та не вирішить проблемних питань дублювання повноважень між радами ОТГ, районними державними адміністраціями та районними радами. Суперечливим вбачається й положення законопроектів щодо виконання повноважень

депутатами районних рад районів, що увійшли у склад укрупнених районів, до чергових місцевих виборів у складі районних рад центрів укрупнених районів, адже воно суперечить положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Актуальність вирішення питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ОТГ пов'язана, перш за все, з вирішенням проблем формування бюджетів районів, в яких новоутворені ОТГ повністю охоплюють їх територію, та проблемами розподілу спільної власності територіальних громад таких районів[23].

З утворенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їх діяльності. У процесі функціонування ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. Тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада із відповідними видатками на їх утримання та виконавчі органи ОТГ. Розв'язання вищезазначених протиріч щодо повноважень та ресурсів мають значно підвищити ефективність управління в районі. Зі збільшенням кількості ОТГ збільшується і кількість районів, територія яких повністю або переважно охоплена утвореними ОТГ. Так, на сьогоднішній день в Україні територія 18 районів вже повністю охоплена утвореними ОТГ. В 144 районах територія на 50-99 % охоплена утвореними ОТГ, в 206 районах - на 1-49 %. Однак в 97 районах не утворено жодної ОТГ. В районах, територія яких повністю або переважно охоплена утвореними ОТГ, виникає ситуація, коли джерела, які формують районний бюджет цих районів, повністю переходять до бюджетів новоутворених ОТГ. Окрім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ. При

формуванні моделей нових укрупнених районів необхідно враховувати також ті ОТГ, які утворені територіальними громадами із суміжних районів. Тобто, за основу більш доцільно брати не нині встановлені межі певних районів, а межі ОТГ, які утворені шляхом приєднання територіальних громад з інших районів. Саме тому, передумовою для реформування субрегіонального (районного) рівня має стати завершення роботи над доопрацюванням перспективних планів формування територіальних громад областей та затвердження їх в остаточній редакції. В Методиці формування спроможних територіальних громад (2015 р.) необхідно визначити критерій щодо чисельності населення, яким має відповідати ОТГ, а також забезпечити подальше об'єднання територіальних громад лише у відповідності до перспективних планів територіальних громад областей та Методики формування спроможних територіальних громад[23].

2.3 Спротив щодо проведення децентралізації місцевого самоврядування у частині імплементації реформи місцевими елітами

Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015-2019 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. По-перше, цей спротив дається взнаки на етапі ухвалення рішень, тобто просування та підтримки відповідних законопроектів у парламенті. Такий спротив можна назвати латентним, адже у переважній більшості випадків він не артикульований. По-друге, спротив може спостерігатися на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою. У даному разі спротив може бути як латентним, так і відкритим. Найчастіше латентний спротив характеризує позицію органів влади обласного та районного рівня, яка гальмує просування реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Відкритий спротив зустрічається за участі мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури у процесі впровадження секторальної децентралізації.

Перший тип спротиву може свідчити про недостатню політичну волю до стрімкого впровадження реформи, зокрема, з огляду на брак консолідованої підтримки з боку депутатського корпусу. Так, політичні реалії та виклики територіальній цілісності наклали відбиток на спроможність Верховної Ради ухвалювати рішення щодо конституційних змін у частині децентралізації влади. Показовим прикладом є законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою», який не розглянуто у Верховній Раді України у першому читанні з часу його реєстрації у лютому 2018 р. Наслідком гальмування цих та інших нормативно-правових змін, які є ключовими для порядку денного реформи децентралізації, може стати обмежене розуміння очікуваних трансформацій балансу владних повноважень та адміністративно-територіального устрою. За таких обставин громади і місцеві еліти, представлені в органах державної влади та місцевого самоврядування, можуть відчувати брак передбачуваності змін або сумніватися у їх незворотності.

Вагомим засобом подолання такого типу спротиву реформі на першому етапі впровадження реформи стали адвокаційні кампанії за участі зацікавлених сторін - асоціацій органів місцевого самоврядування, профільних експертних установ, громадських організацій. Серед дієвих складових таких кампаній можна виділити обґрунтовані експертні пропозиції пріоритетних законопроектів до порядку денного Верховної Ради; прес-конференції з представленням результатів аналізу відповідних актуальних законопроектів; відкриті звернення асоціацій органів місцевого самоврядування до суб'єктів політики тощо. Спротив реформі на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою, може віддзеркалювати як конкуренцію місцевих еліт за управлінські важелі, так і низьку спроможність мешканців громад впливати на хід реформи за допомогою цивілізованих методів громадської участі. Насамперед йдеться про конкуренцію за інституційні та фінансові повноваження у процесі формування спроможних територіальних громад, що додатково загострюється з огляду на виклик «дублювання» функцій органів місцевого самоврядування ОТГ, з одного боку, та районних адміністрацій та

районних рад, з іншого боку. Так, внаслідок динамічного процесу формування ОТГ постала проблема фактичного дублювання їхніх функцій районною владою, зокрема у тих районах, де ОТГ покривають значні обсяги території району і їхні органи самоврядування успішно справляються зі своїми завданнями. Крім районного рівня, на першому етапі впровадження реформи децентралізації давалися знаки політико-правові перепони на обласному рівні, зокрема на етапах надання обласними державними адміністраціями висновків щодо відповідності Конституції та законам України рішень громад про об'єднання і направлення таких рішень громад про об'єднання до ЦВК для призначення перших виборів[23].

Крім конкуренції місцевих еліт за управлінські важелі, вагомим чинником спротиву децентралізації влади на етапі впровадження відповідних рішень у життя можна назвати недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи. Насамперед йдеться про недостатню координацію зусиль місцевої влади для організації конструктивного діалогу між мешканцями під час обговорення добровільного об'єднання громад, або про виклики, що постають у процесі впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для розвитку та забезпечення мешканців якісними та доступними послугами в ОТГ. Такий конструктивний діалог між мешканцями необхідний з огляду на потреби узгодження інтересів різних громад у складі ОТГ, а також з огляду на виклики, що постають у зв'язку із оптимізацією мережі соціальної інфраструктури. Наприклад, мешканці громад можуть демонструвати побоювання перспектив закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрати робочих місць . З одного боку, такі побоювання можна назвати наслідком браку поінформованості членів громад та посадових осіб, уповноважених впроваджувати реформу децентралізації. З іншого боку, вони можуть бути свідченням низького ресурсного потенціалу громад та сумнівами у спроможності впоратися із амбітними завданнями, що постають перед місцевим самоврядуванням. На першому етапі впровадження реформи для мінімізації такого типу спротиву реформі було використано

адвокаційні кампанії за участі профільних експертів, які вказували на потребу узгодити повноваження органів влади різних рівнів. Також було використано просвітницькі кампанії за участі Центрів розвитку місцевого самоврядування, включно із кампаніями щодо поширення успішного досвіду вирішення типових проблем, з якими стикаються ОТГ у процесі свого становлення та впровадження секторальної децентралізації. Такі кроки дозволили вплинути на інформаційну політику та сформуванню підґрунтя для підготовки нормативно-правових змін для другого етапу реформи децентралізації. На новому етапі реформи децентралізації, відповідно до Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 р., необхідно оптимізувати механізми впровадження реформи. Новий етап передбачає синхронізацію завершення формування ОТГ із одночасним формуванням нового районного поділу у масштабах держави, а також додаткову координацію обох процесів із продовженням упровадження секторальних реформ. Необхідно завершити формування базового рівня адміністративно-територіального устрою, що, у свою чергу, має стати підґрунтям для трансформації районного рівня влади. Визначення нової компетенції органів влади та самоврядування на районному на обласному рівнях дозволить заповнити інформаційний вакуум стосовно цього питання та знизити рівень спротиву змінам завдяки їх зрозумілості та послідовності. Підготовка та ухвалення конституційних змін у частині децентралізації допоможе відкинути сумніви щодо необоротності реформи. Завершення формування спроможних громад та утворення нових районів напередодні місцевих виборів 2020 р. дозволить провести місцеві вибори 2020 р. на новій територіальній основі і сформуванню принципово нові органи самоврядування на базовому та районному рівні[23].

Відповідно, на старті другого етапу реформи необхідно виявити актуальні чинники спротиву та запропонувати адекватні способи попередження їх подальших проявів. Провідні демократичні держави, які сповідують принципи належного врядування та зацікавлені у підвищенні легітимності реформ,

застосовують механізм повного циклу публічної політики. Він передбачає консультації із зацікавленими сторонами (відповідними професійними асоціаціями, профільними експертами та дослідниками, представниками громадського сектору) вже на етапі обговорення політичного порядку денного реформи, який пропонують суб'єкти політики. Такі змістовні консультації дозволяють не тільки підвищити якість проектів рішень, але й посилити легітимність пропонованих змін. І серед переваг механізму повного циклу публічної політики можна відзначити попередження або мінімізацію спротиву реформам.

Застосування повного циклу публічної політики може дозволити попередити та вирішити проблеми на шляху просування такої комплексної реформи, як реформа децентралізації влади в Україні. Ключовим чинником мінімізації спротиву реформам у рамках повного циклу публічної політики можна назвати змістовні консультації органів влади із зацікавленими сторонами - уповноваженими представниками професійних та інших асоціацій, громадського сектору, профільних дослідницьких установ. Такі консультації дозволяють виокремити ризики на шляху досягнення цілей реформи пропонованими засобами, ідентифікувати чинники спротиву реформі у разі загострення означених проблем, а також окреслити шляхи попередження або мінімізації потенційних проблем на шляху просування реформи. Додатковою перевагою цієї складової повного циклу публічної політики може стати мобілізація підтримки представників інституцій, що зацікавлені в реформі, а також кроки до узгодження позицій сторін, які мають альтернативні погляди на порядок денний реформи та прагнуть артикулювати свої пропозиції у цьому контексті. Наступним етапом повного циклу публічної політики стає систематизація виявлених проблем та ризиків, що можуть актуалізуватися під час впровадження реформи, у вигляді так званої Зеленої книги (Green Paper), яка може включати характеристику потенційного спротиву пропонованим змінам. У Зеленій книзі представляють результати аналізу позицій зацікавлених сторін щодо мети реформи та способів її імплементації, а також потенційних

досягнень і втрат відповідних зацікавлених сторін від реалізації пропонованої політики. Логічним продовженням повного циклу публічної політики стає верифікація ідентифікованих проблем та підготовка рішень, які пропонуються у вигляді так званої Білої книги (White Paper). У цьому контексті йдеться як про аналітичні матеріали, так і про проекти нормативно-правових рішень у рамках пропонованої політики. Відповідно до логіки повного циклу публічної політики, етап підготовки Білої книги має передувати роботі над законопроектами у парламентських комітетах, парламентським слуханням та голосуванням на підтримку відповідних законопроектів. Застосування повного циклу публічної політики має додаткові переваги для ініціювання та просування реформ у державах, що сповідують принципи багаторівневого врядування. У таких державах формування та впровадження публічної політики потребує участі органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів, а також передбачає використання формалізованих процедур погодження інтересів різних суб'єктів регіонального розвитку. Використання механізму повного циклу публічної політики у такому контексті сприяє координації органів влади на кожному щаблі управління та дозволяє завчасно виявити потенційні суперечності між баченням пріоритетних напрямків у рамках комплексних реформ. У свою чергу, це підвищує ефективність взаємодії вертикалі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Їхні цілеспрямовані та змістовні консультації із зацікавленими сторонами під час підготовки узгоджених проектів рішень дозволяють інституціалізувати форми взаємодії органів влади різних рівнів із групами інтересів [23].

Окреслені кроки слід вважати дієвим інституційним способом підвищити якість проектів рішень у рамках реформи, попередити проблеми на шляху їх впровадження та мінімізувати підґрунтя для спротиву пропонованим нормативно-правовим, адміністративним та фінансовим змінам. Застосування механізму повного циклу публічної політики дозволяє вже на початковому етапі реформи врахувати потенційні виклики, що стоять перед реформою, попередити та мінімізувати потенційний спротив ще у процесі ухвалення

рішень, а також вчасно ідентифікувати та пояснити випадки спротиву змінам на етапах моніторингу та оцінки впровадження реформи у демократичній державі. З огляду на такі амбітні завдання нового етапу децентралізації влади в Україні, необхідно оптимізувати комунікацію актуального порядку денного реформи максимально широкому колу зацікавлених сторін, які з різних причин могли опинитися поза процесом підготовки рішень щодо змістовного наповнення нового етапу децентралізації влади. По-перше, органам самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів. Зокрема, необхідно прояснити питання щодо нових компетенцій цих органів державної влади та місцевого самоврядування (відповідно до актуальних проектів конституційних та законодавчих змін). Дотепер більшість подібних інформаційних кампаній проводилася за підтримки міжнародних партнерів і стосувалася вже ухвалених законодавчих рішень та практик впровадження цих рішень у життя. Очевидно, що на новому етапі реформи необхідні синергія зусиль держави, громадського сектору та міжнародних донорів, а також фокус уваги на змінах, які очікуються у 2019-2021 рр. По-друге, беручи до уваги вагомий роль депутатського корпусу Верховної Ради України у втіленні реформи в життя, яка очікувано зросте протягом 2019 року з об'єктивних причин, необхідно підвищити рівень поінформованості народних депутатів про зміст ключових (та часто взаємопов'язаних) законопроектів, що входять до порядку денного нового етапу реформи, та про очікувану послідовність їх внесення на розгляд ВРУ. Завчасне врахування перелічених викликів може зміцнити інституційний каркас держави у рамках багаторівневої моделі врядування, що формується на новому етапі реформи децентралізації. Одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства вважається залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень. Участь громадськості в управлінні громадами сприятиме прозорості прийняття рішень, а також посилить відповідальність посадових осіб.

Відповідно до результатів соціологічних досліджень, станом на кінець 2018 р., лише близько третини населення України регулярно або рідко брали

участь у зборах громади та інших громадських заходах протягом 2018 р., тоді як дві третини не долучалися до таких заходів через брак часу або відсутність зацікавленості. Кожен п'ятий громадян готовий збирати підписи під зверненням до органів місцевого самоврядування, щоб вирішити місцеву проблему (19%), проте половина (52%) не готова піти навіть на такий крок. Дані дозволяють зробити висновок про практику ігнорування громадянами наявних механізмів залучення до вирішення місцевих справ і мають стимулювати державних діячів до демонстрації більш зрозумілих громадянам результатів від потенційної взаємодії із місцевою владою, зокрема у частині спільного моніторингу та оцінки практичних результатів децентралізації влади. Тому важливою складовою нового етапу реформи децентралізації стане підготовка та внесення до сесійної зали ВРУ законопроектів щодо дієвих механізмів громадської участі у політичному житті в державі. Очікуване розширення арсеналу механізмів громадської участі зможе дати позитивний результат, на який очікують реформатори, тільки за умови підвищення поінформованості та готовності громадян до того, аби брати відповідальність за зміни на місцях.

У свою чергу, активізація залучення громадян до впровадження рішень суб'єктами політики на центральному та місцевому рівнях дозволить знизити контраст між суспільними очікуваннями від реформи та інституційною спроможністю органів влади та самоврядування стрімко впроваджувати позитивні зміни. Залучення громадян до змістовного обговорення змін, що стоять на порядку денному нового етапу реформ, та очікуваних наслідків дозволить попередити або мінімізувати спротив під час впровадження реформи в життя.

На початку впровадження реформи децентралізації багатьма експертами висловлювалися побоювання щодо її можливого негативного впливу на цілісність країни. Серед загроз називалися: послаблення центрального керівництва держави внаслідок передачі частини управлінських повноважень та фінансів на місця; посилення регіональних еліт та ще більший рівень «феодалізації» окремих регіонів; поява місцевого автономізму та розвиток

сепаратизму (особливо у районах компактного проживання національних меншин); зниження ефективності управління внаслідок низького кваліфікаційного рівня місцевих управлінців та високого рівня корумпованості та клієнтизму місцевих еліт, що сприятиме зростанню серед населення невдоволення українською державою як політичним суб'єктом загалом; поглиблення розривів у соціально-економічному розвитку регіонів. Необхідно зауважити, що ці страхи багато у чому були пов'язані з попереднім складним досвідом взаємовідносин центру та регіонів, а також з історією анексії АРК та організацією Російською Федерацією на Сході України квазідержавних утворень «ДНР» та «ЛНР» (чому, у тому числі, посприяли окремі представники місцевих еліт).

Місцеві вибори 2015 року також додали чимало підстав для сумнівів. Нагадаємо, що за підсумками виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування на рівні обласних та районних рад, а також у радах міст обласного значення, окрім парламентських партій, отримали представництво 80 непарламентських партій (всього участь у виборах взяли 142 партії). Ці непарламентські партії, у свою чергу, можна розділити на кілька категорій. Перша з них - це партії загальнонаціонального рівня, які отримали представництво у більшості регіонів України та потрапили до багатьох обласних рад («УкрОП», «Наш край», Аграрна партія України, ВО «Свобода»), або отримали досить значні результати переважно на рівні міст обласного значення та районних рад («Партія простих людей Сергія Капліна», політична партія «Громадський рух «Народний контроль», «Громадянська позиція», «Сила людей», Народна партія). Проте переважна більшість інших загальнонаціональних партій мали досить скромні досягнення, а їх «представники» часто у власних біографіях були зазначені як безпартійні. Це могло свідчити не стільки про участь партій у виборах, скільки про надання ними власних брендів для місцевих кандидатів, які за нової виборчої системи не могли висуватися інакше, як від партії.

В окрему категорію необхідно віднести партії, що досягли значного успіху лише у певних регіонах, переважно на районному рівні. Це такі партії: ВО «Черкашани» (Черкаська область), партія «За конкретні справи» (Хмельницька область), «Волонтерська партія України» (Харківська область), «Партія місцевого самоврядування» (Херсонська область), Народний Рух України, «Українська Галицька партія» та Конгрес Українських Націоналістів (західні області), «Прогрес» (Рівненська область), «Воля народу» (Сумська область), «КМКС» Партія угорців України та Єдиний Центр (Закарпатська область). Такий результат для деяких з названих партій (таких, як Народний Рух України, «Українська Галицька партія» та Конгрес Українських Націоналістів) був пов'язаний з їх структурною та фінансовою слабкістю, низькою популярністю. Проте, більшість партій з цієї групи все ж таки можна вважати суто регіональними проектами, чії амбіції з самого початку не виходили за межі певних областей. Ці партії використовувалися, і досить успішно, місцевими елітами як спосіб входження в систему управління регіоном. Так, у Закарпатській області в 11 з 13 районних рад депутатів перші місця на виборах посіли саме такі непарламентські партії, а в Берегівському районі вони зайняли 1, 2, 3 та 4 місця, посунувши єдину парламентську партію, що взагалі потрапила до цієї райради - «Блок Петра Порошенка «Солідарність» - на 5 місце. Загалом, атомізація партійного поля у 2015 р. більшою мірою була властива Одеській, Житомирській, Хмельницькій, Київській та західним областям України. Меншою мірою - Луганській, Донецькій та Миколаївській областям. Причиною такого успіху регіональних партійних проектів у 2015 році стало впровадження пропорційної системи виборів до більшості місцевих рад, що зробило політичні партії єдиним можливим інструментом потрапляння місцевих еліт до представницьких органів влади у регіонах. Сприятливою обставиною стала також очевидна криза після Революції Гідності багатьох загальнонаціональних партійних проектів.

Після початку впровадження реформи децентралізації, однією з базових складових якої є перерозподіл частини управлінських повноважень та фінансів

з центру до регіонів та громад, логічно було очікувати ще більшого зростання чисельності та впливовості регіональних партійних проектів. Проте, сталося навпаки. Реформа децентралізації влади не лише підвищила значимість місцевих громад та привабливість місцевих рад депутатів для представників регіональних еліт. Напередодні проведення президентських та парламентських виборів у 2019 році зростає зацікавленість в ОТГ і загальнонаціональних політичних сил. Гостра боротьба за владу у столиці підвищила зацікавленість парламентських партій у розширенні свого представництва і впливу у регіонах. Як наслідок - парламентські партії, володіючи значно більшими, ніж місцеві партійні проекти, фінансовими та організаційними ресурсами, розширили своє представництво у місцевих радах депутатів. Регіональна еліта також місцями віддала перевагу приналежності до тієї чи іншої політичної сили національного масштабу. 23 грудня 2018 р. пройшли вибори до 78 місцевих рад (зі 123, до 45 вибори були перенесені у зв'язку з введенням воєнного стану). Були обрані 1649 депутатів місцевих рад різного рівня. Вибори проводилися до міських рад міст районного значення (за пропорційною системою виборів) та сільських та селищних рад (за мажоритарною системою). Також були обрані 9 міських голів, 15 голів селищних рад та 53 голови сільських рад. За результатами, з 47 політичних партій, які брали участь у виборах, лише 28 партій отримали своє представництво у радах різного рівня. Сукупно 7 парламентських партій взяли 54,91 % мандатів депутатів різного рівня (1 парламентська партія «Воля народу», яка сформувала у ВР України VIII скликання депутатську групу, участь у виборах брала, але неуспішно). Самовисуванці сільських та селищних рад, де вибори відбуваються за мажоритарною системою, отримали ще 22,39 % представницьких мандатів (з них 92,41 % безпартійні). Інші мандати розподілили позапарламентські партії. З них партій, які можна визначити як суто регіональні (орієнтовані на отримання представництва лише в одній-двох сусідніх областях), лише 5 - «Українська Галицька партія» (Львівська та Тернопільська області), партія «Нові обличчя» (Київська область, Бородянський р-н), партія «Рідне місто» (Полтавська область), партія «За

конкретні справи» (Хмельницька область) та ВО «Черкащани» (Черкаська область). Цю останню політичну партію варто окремо відзначити, оскільки вона, у порівнянні з іншими регіональними партіями, досягла найкращих результатів. ВО «Черкащани» провело своїх представників до 2-х селищних рад і 15 (з 24) сільських громад. У багатьох з цих рад ВО «Черкащани» посіло перше або друге місце за кількістю отриманих мандатів. Окремо також слід зупинитися на «Українській Галицькій партії», яка на сьогоднішній день виступає як регіональний проект, що спрямував свою діяльність на Львівську, Тернопільську, Хмельницьку та Івано-Франківську області. Проте, в амбіціях партії - розширення своєї діяльності. Це історія спроби побудови партії та її зростання з регіонів (аналогічна з історією сходження парламентської партії «Самопоміч»). Також, цю партію не можна вважати особистим проектом когось з регіональних політиків. Натомість, інші з названих партій є саме індивідуальними проектами з обмеженими регіональним виміром намірами та ресурсами. «Повернення» загальнонаціональних партійних проектів у регіони актуалізує питання - чи здатні ці партії адекватно представляти інтереси місцевих громад, чи є вони зорієнтованими на захист інтересів регіонів і чи сприятимуть подальшому просуванню реформи децентралізації?

Сьогодні фактично всі обрані депутатами представники загальнонаціональних політичних партій є місцевими мешканцями та членами місцевих партійних осередків. Це спонукає до висновку, що, як мінімум, реформа децентралізації позитивно впливає на політичні партії в Україні загалом, стимулюючи великі партійні проекти до розвитку власної регіональної мережі, що позбавляє їх такого традиційного для українських партій недоліку, як майже абсолютна столичність. Чи виявляться здатними місцеві партійні осередки впливати на загальнонаціональну діяльність своїх партій, чи залишаться лише об'єктом впливу центрального керівництва - це питання майбутнього. Проте, виходячи з логіки та досвіду партійного будівництва в інших демократичних країнах - цей процес впливу з часом все більше ставатиме двостороннім. Зростання значущості регіонального представництва

визначатиме і політику партій на загальнонаціональному рівні, що, у свою чергу, сприятиме розвитку регіонів та місцевого самоврядування. Також, вже на сучасному етапі, створюється канал лобіювання місцевими депутатами через свої партії інтересів громад. Разом з тим, необхідно зазначити, що досвід виборчої кампанії 2015 р. свідчить про збереження в Україні ризику розвитку протилежного сценарію - посилення регіональних партійних проектів як інструменту автономізації місцевих еліт. Такий сценарій може реалізуватися у разі різкого послаблення центрального керівництва країни, чи гострої кризи легітимності вищих органів влади (на зразок подій кінця 2013 - початку 2014 рр.).

Структура влади, яка створюється (у тому числі) впроваджуваною реформою децентралізації, передбачає баланс повноважень та прав володіння економічними ресурсами між центральною та місцевою владами. Разом з тим, посилення соціально- економічних та самоврядних можливостей громад створює запобіжник розвитку автономістських тенденцій на регіональному рівні.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Роль впливу регіональної еліти на місцеве самоврядування у частині проведення створення об'єднаних територіальних громад на прикладі Михайлівського району Запорізької області

Для початку розглянемо офіційний перелік заходів щодо проведення децентралізації на території Михайлівського району. До початку проведення створення об'єднаних територіальних громад на території Михайлівського району на території Михайлівського району налічувалося 2 селищних та 8 сільських рад. На початковому етапі у 2015 році впровадження децентралізації за ініціативою Михайлівської районної ради, в собі голови Передерія С.В. за підтримки депутатського корпусу, було висунуто концепцію «Один район – одна громада». Дана пропозиція дуже жваво обговорювалося населенням району. Перевагами даної концепції вбачалося збереження меж району та наявної соціальної інфраструктури, надання адміністративних послуг, зменшення витрат на утримання персоналу. Основним фактором на якому наголошувалося було збереження соціального забезпечення у частині надання медичних та освітніх послуг.

Проте, після повної підтримки даної пропозиції намітилися певні проблеми. А саме, в поле зору керівників найбільш впливових підприємств (ФГ «Таврія Скіф», ТОВ «Агорофірма імені Мічуріна», АТ «Михайлівський райагропостач»), потрапило земельне питання.

Вищезазначені підприємства є основними бюджетоутворюючими підприємствами на території Михайлівського району.

АТ «Михайлівський райагропостач». Керівник підприємства, голова наглядової ради – Шаламова Галина Вікторівна. На даний час, є також

депутатом Михайлівської районної ради. Офіційна інформація про підприємство взято з офіційного сайту: Приватне акціонерне товариство «Михайлівський райагропостач» - одне з найбільших бюджетоутворюючих підприємств в регіоні, яке завжди крокує шляхом постійного розвитку, спрямованого на нові перспективні напрямки. За обсягами виробництва на кожного працюючого та основними економічними і статистичними показниками підприємство посідає перші місця в Україні вже багато років - ми збільшуємо обсяги виробництва, розширюємо сфери діяльності, невпинно нарощуємо потужності! Наше підприємство - це цілісний майновий комплекс який включає в себе: металеві ємності для зберігання сільськогосподарських культур, склади для наземного зберігання, зерносушильний та зерноочисні комплекси, сертифіковану лабораторію для визначення якості зерна, критий ток з механічною подачею сільгосппродукції, овоче-фруктосховище; теплиці, де вирощуються екологічно чисті овочі та зелень; магазин, в якому продаються на лише свіжі овочі, вирощені дбайливими руками працівників підприємства, але й соління власного виробництва! А обробляючи власні землі, АТ «Михайлівський райагропостач» встигає ще й надавати повний комплекс робіт з посіву, вирощування, догляду, збирання, зберігання та збуту сільськогосподарської продукції як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках! Колектив АТ «Михайлівський райагропостач» - це дружна, злагоджена команда, яка, завдяки спільним зусиллям, взаємодопомозі та підтримці, завжди досягає поставленої мети! [1]

Основними напрямками діяльності АТ «Михайлівський райагропостач», дочірнього підприємства та його філій є:

- оптова та роздрібна торгівля сільськогосподарськими культурами: зерновими та олійними;
- послуги елеватору по зберіганню, обробленню, відвантаженню зернових та олійних культур;
- вирощування, переробка, закупівля сільськогосподарських культур;
- оренда землі та надання в оренду основних виробничих фондів;

- оптово-роздрібна торгівля продукцією промислово-технічного призначення і товарами народного попиту: сільгосптехніки, обладнання, металу, нафтопродуктів, запасних частин;
- надання послуг та обслуговування своєю сільськогосподарською технікою і транспортом по виконанню комплексу сільськогосподарських робіт;
- овочівництво та переробка овочів та фруктів;
- зовнішньоекономічна діяльність.

Дане підприємство розташовано на території Пришибської селищної ради в смт Пришиб. Земельний банк – 5,6 тис. га. В підпорядкуванні даного підприємства 30.09.2016 року було створено газету «Наше життя: Новини.» (реєстраційне посвідчення 22№1227-502-р від 15.09.2016 року). Дана газета розповсюджується на території району безкоштовно. Разовий тираж 10500 екземплярів. Аналізуючи публікації даної газети можна прийти до висновку, що газетою висвітлюється в основному діяльність АТ «Михайлівський агропостач». В певному розумінні є впливовим інструментом впливу на громадську думку.

ФГ «Таврія скіф». Керівник підприємства Каліман Олег Анатолійович. На даний час є депутатом Михайлівської районної ради. Офіційна інформація про підприємство взято з офіційного сайту: Фермерське господарство «Таврія - Скіф» створено в 1995 році і за минулий час пройшло шлях від невеликого господарства, який розпочав свою діяльність на 38 гектарах орної землі до господарства з широким спектром діяльності, обробному більше 5000 га землі і є одним з найбільших сільгосптоваровиробників Запорізької області. За 17 років планомірного розвитку ФГ «Таврія - Скіф» під керівництвом Каліман Олега Анатолійовича досягло значних успіхів у сільському господарстві, здійснюючи власними силами виробництво, транспортування, зберігання, переробку (доведення до товарних кондицій) та реалізацію сільськогосподарської продукції.

Основний вид діяльності:

- вирощування зернових культур (крім рису), бобових культур і насіння олійних культур;
- вирощування овочів і баштанних культур, коренеплодів і бульбоплодів;
- вирощування зерняткових і кісточкових фруктів;
- відтворення рослин;
- допоміжна діяльність у рослинництві;
- виробництво олії та тваринних жирів;
- виробництво продуктів борошномельно-круп'яної промисловості.

Місце розташування підприємства Роздолська сільська рада с. Роздол. Земельний банк – 6,2 тис. г. У віданні підприємства створено газету «Пульс громади». На початку створено як інформаційний бюлетень. У 2018 році отримано реєстраційне посвідчення серія33 №1281-556-Р від 26.06.2018 р. Наклад 5000 екземплярів. Розповсюджуються безкоштовно. Також на сторінках газети висвітлюється в основному новини пов'язані з діяльністю ФГ «Таврія скіф». В певному сенсі є впливовим інструментом на громадську думку.

ТОВ «Агрофірма імені Мічуріна». Керівник підприємства Дудка Віктор Іванович. На даний час є депутатом Запорізької обласної ради. Офіційний сайт відсутній інформація щодо видів діяльності взята з відкритих джерел.

Основні види діяльності:

- вирощування зернових культур (крім рису), бобових культур і насіння олійних культур;
- вирощування овочів і баштанних культур, коренеплодів і бульбоплодів;
- вирощування інших однорічних і дворічних культур;
- допоміжна діяльність у рослинництві;
- післяурожайна діяльність;
- виробництво олії та тваринних жирів;

– пасажирський наземний транспорт міського та приміського сполучення.

Земельний банк 4,5 тис. га. Також, опосередковано має відношення до створення газети ПП «Михайлівські новини». Аналізуючи публікації, доходимо до висновку, що дана газета в більшій мірі висвітлює діяльність, як самого підприємства, та і діяльність керівника даного підприємства в ролі депутата обласної ради. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що земельне питання є основним каменем спотикання між даними підприємствами.

Тому перейдемо до аналізу офіційної інформації та заходів що були проведені на території Михайлівського району.

2016 рік відповідно до виконання вимог чинного законодавства на території Михайлівського району було проведено наступні заходи[48].

На виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Михайлівською районною райдержадміністрацією здійснювалася організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад:

– створено робочу групу з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Михайлівського району, до її складу увійшли керівники району, сільські та селищні голови, депутати районної, сільських та селищних рад, керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади та інші.

– у всіх сільських та селищних радах за участі керівництва району проведено виїзні засідання робочої групи – сходи громадян, під час яких обговорювались основні положення реформи. Участь у них брали від 100 до 300 мешканців кожної сільської/селищної ради, загалом зустрічами були охоплені близько 5 тис. жителів району, які належать до різних верств населення: це депутати місцевих рад, керівники сільськогосподарських підприємств, звичайні мешканці.

Згідно із попереднім перспективним планом у Михайлівському районі пропонувалося утворити 3 спроможні громади (Михайлівська селищна,

Пришибська селищна, Плодородненська сільська). Але попередні громадські обговорення показали, що мешканці Любимівської, Високівської, Роздольської сільських рад категорично не згодні з об'єднанням в Пришибську територіальну громаду з центром в смт Пришиб та бажають, аби населені пункти цих рад були приєднані до Михайлівської громади. Враховуючи вивчений досвід об'єднаних громад, думку мешканців району та економічні розрахунки, під час засідання робочої групи 13.05.2016 за результатами поіменного голосування вирішено надати пропозицію внести зміни до Перспективного плану щодо об'єднання територіальних громад сільських та селищних рад Михайлівського району в дві спроможні об'єднані територіальні громади:

– Михайлівська, з центром в смт Михайлівка, яка об'єднає населені пункти Любимівської, Роздольської, Високівської, Бурчацької, Тимошівської сільських рад та Пришибської, Михайлівської селищних рад.

– Плодородненська, з центром в с. Плодородне, яка об'єднає населені пункти Плодородненської, Старобогданівської та Мар'янівської сільських рад.

Як результат, Плодородненською сільською радою ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад сіл Плодородне, Показне, Радісне, зразкове, Братське Плодородненської сільської ради, сіл Мар'янівка, Молодіжне, Новомиколаївка, Миколаївка, Солодке, Підгірне, Олександрівка Мар'янівської сільської ради, села Старобогданівка Старобогданівської сільської ради в Плодородненську територіальну громаду з центром у селі Плодородне, відповідні пропозиції направлені Старобогданівському та Мар'янівському сільським головам. Старобогданівською сільською радою за результатами проведеного громадського обговорення вирішено утриматися від згоди на об'єднання. Сесією Мар'янівської сільської ради від 06.07.2016 №2 прийнято рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи. Старобогданівська сільська рада наразі такої згоди не надала[48].

Пришибською селищною радою ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад селища Пришиб, сіл Смиренівка, Слов'янівка, Розівка Пришибської селищної ради, сіл Високе, Тракторне, Суворе, Солов'ївка, Рівне, Водне, Трудолюбимівка Високівської сільської ради, сіл Роздол, Виноградівка, Абрикосівка, Шевченка, Вишнівка, Трудовик, Завітне, Кавунівка, Нове Поле Роздольської сільської ради, сіл Любимівка, Барвинівка, Дніпровка, Українка, Володимирівка, Лиманівка, Садове Любимівської сільської ради в Пришибську селищну територіальну громаду з центром в смт Пришиб (розпорядження селищного голови від 08.06.2016 №23, рішення 10 сесії від 23.06.2016 №1).

Михайлівською селищною радою ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад Михайлівської селищної ради (смт Михайлівка, с.Вовківка, с.Нововолодимирівка, с.Першотравневе, с.Петрівка, с.Тарсалак), Тимошівської сільської ради (с.Тимошівка) та Бурчацької сільської ради (с.Бурчак) в Михайлівську територіальну громаду з центром у селищі міського типу Михайлівка (розпорядження від 07.02.2017 №11 «Про ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ»), розпочато громадське обговорення на території селищної ради[48].

2017 рік ознаменувався наступними подіями щодо децентралізації: Плодородненська сільська рада. Плодородненською сільською радою у 2016 році ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад сіл Плодородне, Показне, Радісне, зразкове, Братське Плодородненської сільської ради, сіл Мар'янівка, Молодіжне, Новомиколаївка, Миколаївка, Солодке, Підгірне, Олександрівка Мар'янівської сільської ради, села Старобогданівка Старобогданівської сільської ради в Плодородненську територіальну громаду з центром у селі Плодородне, відповідні пропозиції направлені Старобогданівському та Мар'янівському сільським головам. Старобогданівською сільською радою за результатами проведеного громадського обговорення вирішено утриматися від згоди на об'єднання. Сесією Мар'янівської сільської ради від 06.07.2016 №2 прийнято рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та

делегування представника до спільної робочої групи. 12.05.2017р. розпорядженням голови облдержадміністрації №215 затверджено висновок щодо відповідності даних проектів рішень Конституції та законам України. 23.05.2017р. рішенням Плодородненської сільської ради №1 та 25.05.2017р. рішенням Мар'янівської сільської ради №1 прийняті остаточні рішення про об'єднання в Плодородненську сільську територіальну громаду з центром в с. Плодородне.

29.10.2017 відбулись вибори сільського голови та депутатів новоствореної Плодородненської сільської об'єднаної територіальної громади.

Старобогданівська сільська рада. 19.04.2017р. рішенням сесії Старобогданівської сільської ради №1 пропозиція об'єднання громади с. Старобогданівка з громадою с. Новобогданівка Мелітопольського району була прийнята та дано згоду на об'єднання. 25.05.2017р. рішенням сесії Старобогданівської сільської ради №1 схвалено проект рішення щодо добровільного об'єднання в територіальну громаду.

05.07.2017 р. розпорядженням голови облдержадміністрації №315 затверджено висновок щодо відповідності даного проекту рішення Конституції та законам України.

19.07.2017 р. сесією сільської ради прийнято остаточне рішення про об'єднання з громадою с. Новобогданівка Мелітопольського району.

29.10.2017 р. відбулись вибори сільського голови та депутатів новоствореної Новобогданівської сільської об'єднаної територіальної громади.

Михайлівська селищна рада. Розпорядженням Михайлівського селищного голови від 26.10.2017 №105 ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад Михайлівської селищної, Тимошівської та Бурчацької сільських рад в Михайлівську об'єднану територіальну громаду з центром в смт Михайлівка. Протягом 27.10.2017-07.11.2017 на території Михайлівської селищної ради проведено відповідні громадські обговорення. Під час сесії Михайлівської селищної ради від 09.11.2017 депутати прийняли рішення про надання згоди на об'єднання територіальних громад. За підсумками громадських обговорень та

відповідно до рішень сесій Бурчацької та Тимошівської сільських рад надано згоду на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи[49].

Відповідні документи були направлені до облдержадміністрації, розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 20.11.2017 №620 затверджено висновок щодо відповідності Конституції та законам України проектів рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад Михайлівської селищної ради, Бурчацької та Тимошівської сільських рад Михайлівського району в Михайлівську селищну об'єднану територіальну громаду Михайлівського району Запорізької області.

Під час сесії Михайлівської селищної ради (14.12.2017), Бурчацької сільської ради (05.12.2017) та Тимошівської сільської ради (12.12.2017) були прийняті рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Роздольська сільська рада. Розпорядженням Роздольського сільського голови від 20.10.2017 №41 ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад Роздольської, Високівської та Любимівської сільських рад в Роздольську об'єднану територіальну громаду з центром в с. Роздол.

22.10.2017 відбулись громадські обговорення на території Роздольської сільської ради. Під час засідання сесії Роздольської сільської ради 23.10.2017 депутати надали згоду на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи.

За підсумками громадських обговорень та відповідно до рішень сесій Любимівської і Високівської сільських рад надано згоду на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи[48].

Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 17.11.2017 №614 затверджено висновок щодо відповідності Конституції та законам України проектів рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад Роздольської, Високівської та Любимівської сільських рад Михайлівського району у Роздольську сільську об'єднану територіальну

громаду. Під час сесій Роздольської (21.11.2017), Високівської (21.11.2017) та Любимівської (22.11.2017) сільських рад були прийняті рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Рішення направлені до обласної державної адміністрації.

2018 рік ознаменувався наступними подіями. Плодородненська сільська рада у 2018 році вже працювала з новим бюджетом, в новому форматі. Михайлівська селищна рада, яка об'єднала Михайлівську селищну, Бурчацьку та Тимошівську сільські ради, та Роздольська сільська рада, яка об'єднала Роздольську, Високівську та Любимівську сільські ради, 29.04.2018 року провели перші місцеві вибори, на яких було обрано голів та депутатів об'єднаних територіальних громад. У 2018 році кожна сільська та селищна ради працювали за своїм окремим бюджетом, а в 2019 рік вступили з новим бюджетом та новими повноваженнями.

Пришибська селищна рада визначилась з вектором подальшого розвитку (тобто об'єднання з Михайлівською селищною радою), але ще не прийняла відповідного рішення. У 2018 році районною державною адміністрацією було проведено 4 засідання районної робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Михайлівського району: 25.06.2018, 20.08.2018, 03.09.2018, 17.09.2018.

У 2019 році роботи щодо проведення процесів децентралізації знаходилися на нульовому рівні. Пришибською селищною радою не було прийнято остаточного рішення щодо визначення по приєднанню до однієї з 3-х об'єднаних територіальних громади, розташованих на території Михайлівського району. Жодних заходів щодо закінчення процесу проведення децентралізації на території Михайлівського району не проводилося[49].

Отже аналізуючи вищезазначені факти можна зробити наступні висновки та визначити певні коментарі. Спочатку зупинимося на проведенні перших виборів в об'єднаній територіальній громаді, а саме Михайлівська селищна рада. На пост глави новоутвореної громади претендували 6 кандидатів. Однак, основними фаворитами можна зазначити було попереднього селищного голову

Ракшу О.О. (на пост глави ОТГ болотувався як самовисуванець) та Дудченко О.В. (на пост голови ОТГ болотувався від Аграрної партії). Аграрна партія на теренах Михайлівського району асоціюється з ім'ям керівника ФГ «Таврія Скіф» Каліманом О.А. (на позачергових парламентських виборах Каліман О.А. болотувався по одномандатному виборчому округу саме за квотою даної партії). Щодо кандидата Дудченка О.В. було проведено величезну виборчу кампанію. Саме через даного кандидата було проведено спробу щодо відновлення позицій по втрачених територіях щодо впливу.

Однак, теперішньому голові Ракші О.В., вдалося перемогти на даних виборах.

Також, під час проведення виборів було проведено вибори депутатів. Більшість кандидатів болотувалися як самовисуванці. Слід зазначити, що на даний час з 26 депутатів Михайлівської селищної ради щодо партійної приналежності розподіляються у такому співвідношенні, а саме з 26, 21 мають партійну приналежність до ВО «Батьківщина». Тому можна дійти наступних висновків та провести наступні аналогії. На даний час керівник найвпливовішого підприємства ТОВ «Агрофірма імені Мічуріна» Дудка В.І., депутат Запорізької обласної ради, має партійну приналежність до ВО «Батьківщина».

У зв'язку з вищевикладеним, можна дійти висновку, що маємо керований депутатський корпус по окремій ОТГ. Тому екстраполюючи наприклад теж земельне питання щодо встановлення податку на землю. Навряд чи ми матимемо високий коефіцієнт даного податку.

Проведення перших виборів у Роздольській сільській раді пройшли у беззаперечному лідерстві, як кандидата на пост глави сільської ради та к і депутатського корпусу за партійною приналежністю до Аграрної партії. Як вже зазначалося основним підприємством на території даної сільської ради є ФГ «Таврія Скіф».

Аналізуючи проведення громадських слухань по об'єднанню у громади було зроблено наступні висновки щодо задіяння засобів масової інформації у

підготовці і формуванні громадської думки через підконтрольні ЗМІ вищезазначених представників відповідних агрофірм, що мають беззаперечний вплив на відповідні селищні та сільські ради.

Підсумовуючи вищевикладене, зроблено наступні висновки: через певні спокуси до можливості впливу та недолугому законодавстві щодо проведення процесів децентралізації маємо утворення легко керованих селищних та сільських рад, які повністю підконтрольні місцевим елітам. Також на додаток до усього маємо зробити, також висновок щодо того що місцеве самоврядування переформатоване у такому руслі не має на меті розвиток територій, а основною метою стає обслуговування інтересів місцевої еліти.

3.2. Практичні аспекти зменшення впливу регіональної еліти на процес децентралізації місцевого самоврядування

Запровадження відповідних стандартів життя громад, відхід від централізованої моделі управління в державі, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування є одними з ключових позицій в реалізації євроінтеграційного напрямку національного розвитку, зокрема - гармонізації законодавства України з нормами Євросоюзу. На думку експертів Асоціації міст України, в нинішній системі органів місцевого самоврядування накопичилася значна кількість проблем, до яких належать: незакріпленість конституційних основ формування суцільної системи спроможних громад; відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій; незавершеність реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади та низькі темпи цього процесу; застарілість чинної редакції закону про місцеве самоврядування; непривабливість служби в органах місцевого самоврядування для високоякісних кадрів; відсутність умов для регулярного осучаснення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; відсутність

належних умов для формування в громадах підготовлених резервів майбутніх депутатів, старост та лідерів органів самоорганізації населення.

Більшість проблем мають успадкований характер. Так, вирішити проблему, наприклад, відсутності закону про адміністративно-територіальний устрій чи застарілості чинної редакції закону про місцеве самоврядування не вдається упродовж багатьох років. У Плані заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки, що затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. , передбачено реалізацію таких заходів: розроблення та подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади); розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня; супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція); розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція); супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» щодо упорядкування системи організаційного та матеріального забезпечення працівників органів місцевого самоврядування.

Водночас важливо звернути увагу на ризики реалізації Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 - 2021 роки, що стосуються кадрових питань. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» розроблено із врахуванням статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. задля продовження реформи місцевого самоврядування та подальшого забезпечення процесу децентралізації публічної влади. Найважливішою складовою цієї реформи, разом із матеріально-фінансовою основою, є її кадрове забезпечення: створення правових передумов для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, врегулювання статусу службовця місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження нової моделі оплати праці та впровадження ефективного механізму запобігання корупції. Проте цей законопроект, як того вимагає Регламент Верховної Ради України, внесено відповідно до норм чинної законодавчої бази. Тому існуюча редакція законопроекту №8369 не може враховувати положення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а та законопроектів «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади) та «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), що мають бути розроблені до кінця I кварталу 2019 р і до 10 грудня 2019 р. відповідно. Зважаючи на це, прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», найімовірніше, буде поставлено «на паузу», оскільки законопроект потребуватиме відповідного коригування після прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України та нової редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні», що в свою чергу буде залежати від (не)прийняття зазначених змін до Конституції України. Необхідність коригування законопроекту №8369 насамперед спричинена тим, що законопроектом «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» пропонується передати значну частину повноважень від місцевих державних адміністрацій до місцевих рад. Для цього передбачено ліквідацію місцевих державних адміністрацій та запровадження замість них інституту префектів, які матимуть значно вужчі повноваження - переважно у сфері контролю над законністю роботи органів місцевого самоврядування. Очевидно, що положення нових редакцій законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині перерозподілу їх повноважень базуватимуться на нормах оновленої Конституції. Тобто у депутатського корпусу, виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування збільшиться обсяг повноважень, що у свою чергу вимагатиме нових, у порівнянні із пропонованими у законопроекті №8369, підходів до визначення правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, в т.ч. і щодо добору осіб, здатних професійно виконувати збільшений обсяг посадових обов'язків, і щодо підвищення їх кваліфікації. Окремо варто звернути увагу на ймовірні проблеми з управлінською спроможністю місцевої влади та самоврядування, що виникатимуть у процесі децентралізації. Так, в процесі децентралізації плануються кардинальні зміни щодо функціонування місцевих державних адміністрацій (ОДА, РДА) - від їх повної ліквідації, що передбачена президентським законопроектом № 2217а, до суттєвого скорочення РДА (орієнтовно утричі з 490 до 340 РДА), що впливає із норм статті 8 урядового законопроекту № 8369, чи до 100 РДА, як це передбачено новим урядовим планом дій з реформи децентралізації на період до 2020 року. Очевидно, що це призведе не тільки до передачі повноважень від ОДА, РДА до місцевих рад, але й до скорочення значної частини штату державних службовців, які зараз здійснюють виконання цих повноважень, працюючи у місцевих державних адміністраціях. Частково вирішити проблему збереження нагромадженого кадрового й кваліфікаційного потенціалу державних службовців можна за допомогою використання частини шостої Закону України «Про державну службу», яка визначає, що «під час передачі або делегування повноважень і

функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу». Варто також звернути увагу на інструмент кадрового резерву, який, на думку багатьох експертів та профільних організацій, має вирішувати проблему залучення на службу в органах місцевого самоврядування кваліфікованих осіб, в т.ч. і обдарованої молоді. Зараз Типовий порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1386, передбачає, що кадровий резерв формується з: посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади; державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування; спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю, у т. ч. зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

У свою чергу, особам, що зараховані до кадрового резерву, надається низка переваг. Зокрема, якщо посада, до кадрового резерву н яку зараховано працівника, стає вакантною, він, за наявності рівних даних, має переважне право на її заміщення під час проведення конкурсу. А посадові особи місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву на вищі посади, можуть бути призначені на них без конкурсу - за рішенням відповідного сільського, селищного, міського голови чи голови районної або обласної ради. Натомість, законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 не містить статті щодо інституту кадрового резерву, що на практиці означатиме його ліквідацію (за аналогією із новою редакцією Закону України «Про державну службу»). Щодо організації підготовки та підвищення кваліфікації

кадрів місцевого самоврядування, в т.ч. об'єднаних територіальних громад, варто зазначити наступне. Кабінетом Міністрів України 01.12.2017 р. прийнято Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Відповідно до неї Урядом визначено низку проблем, які потребують розв'язання: система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти; недосконалий механізм визначення реальних потреб державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні не забезпечує взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і практикою державного управління та місцевого самоврядування.

Задля реалізації цієї Концепції Урядом затверджено відповідний план заходів, який заплановано реалізувати до кінця 2020 року. При цьому низка заходів, що заплановані цим планом, детерміновані необхідністю прийняття нових чи внесення змін до чинних законів. Так, зокрема, потребує внесення змін до Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад» у частині запровадження обов'язкового підвищення кваліфікації посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад. У свою чергу, підготовка методичних рекомендацій щодо підготовки спеціальних вимог до посадової особи місцевого самоврядування зумовлено прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в новій редакції. Варто також зазначити, що 21 лютого 2019 року набула чинності нова редакція Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова Уряду, якою затверджене

зазначене Положення, сприятиме створенню сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи (з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом) для професійного навчання зазначених категорій осіб. Реалізація положень Плану щодо формування відповідної нормативно-правової бази забезпечить необхідні, проте не достатні умови зміцнення управлінської спроможності громад. Не менш важливим є впровадження інституційних практик належного врядування. Цьому, на жаль, перешкоджає наявність низки системних конфліктів у системі влади ОТГ, виникнення яких є цілком природним, з огляду на масштаб та характер реформи із децентралізації влади.

Можна виокремити такі найпоширеніші типи:

– конфлікти щодо самого об'єднання, які із часом вже в об'єднаній громаді можуть згладитись, перейти у латентну фазу, або, навпаки, загостритися. Основна причина - процес не був належним чином прокомунікований на місці, мешканцям може здаватися, що їх інтереси не враховують. Слід відзначити, що близько 80% рішень судів, якими визнано незаконними та скасовано рішення місцевої ради щодо об'єднання, стосувалися недотримання процедури проведення громадських обговорень або ж узагалі їх відсутності. Для вирішення цього типу конфліктів дуже важливо, аби сторони протистояння побачили вигоди від об'єднання громад - наприклад, розвиток інфраструктури, появу нових робочих місць, реалізація локальних проектів у периферійних селах тощо.

– конфлікти щодо розподілу ресурсів між внутрішніми громадами зумовлені суперечностями з приводу розподілу коштів та інфраструктури між населеними пунктами ОТГ. Переважно вони пов'язані з тим, що жителі якихось із них вважають цей розподіл несправедливим. Для попередження цього типу конфліктів жителям необхідно чітко пояснювати зміст і мету всіх рішень, що приймаються; залучати їх до розробки відповідних сценаріїв; намагатися спільно шукати консенсусні або ж бодай компромісні рішення, а не просувати вже заздалегідь прийняті.

– конфлікти навколо оптимізації соціальної інфраструктури, як зазначають аналітики, є найбільш поширеними в ОТГ. Головна проблема в діяльності місцевої влади, яка призводить до цього типу конфліктів, полягає у відсутності належної комунікації з громадою від самого початку процесу оптимізації. До того ж, в рамках цих конфліктів доцільним є застосування компенсуючих заходів у населених пунктах, які понесли «втрати», наприклад, фінансування проекту, якого жителі сильно потребують. Такий підхід продемонструє готовність керівництва громад не лише ліквідувати об'єкти інфраструктури через їх неефективність, але й вкладати кошти у створення нових.

– земельні конфлікти почастишали у 2018 р. після того, як розпочався процес передачі ОТГ земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів. Наразі ці конфлікти є не стільки внутрішніми, скільки розгортаються між громадами, з одного боку, та районною владою й органами Держгеокадастру, з іншого. Водночас земельні суперечки цілком можуть виникати між сусідніми ОТГ або ж усередині них, а також між громадами та іншими зацікавленими сторонами, приміром, суб'єктами господарювання. Для попередження цього типу конфліктів необхідним є законодавче урегулювання повноцінної передачі громадам земель поза межами населених пунктів із чітким визначенням повноважень органів місцевого самоврядування та порядку здійснення передачі.

– конфлікти щодо ефективності місцевої влади в ОТГ. Йдеться про ситуації, коли, будучи невдоволеними рішеннями чи діями місцевої влади, ефективністю вирішення проблем, якістю надання послуг тощо, жителі вдаються активних дій, протестів, спрямованих проти самої влади, її окремих представників або ж на захист власних прав та інтересів. Виникнення таких конфліктів вимагає від влади налагодження системної комунікації з громадою та максимального включення жителів у процес розробки, прийняття та виконання рішень. Варто зауважити, що, згідно соціологічного опитування, яке було проведено наприкінці 2017 р. Київським міжнародним інститутом

соціології та Центром «Соціальні індикатори», абсолютна більшість українців (88%) вважають, що необхідно встановити державний нагляд над законністю рішень органів місцевого самоврядування. Але при цьому думки щодо того, хто має здійснювати нагляд, розділилися: по 32% говорять про прокуратуру і спеціально створений орган виконавчої влади, а 20% вважають, що це має здійснювати місцева державна адміністрація (до внесення змін до Конституції) чи префект (після внесення змін до Конституції). Також 91% респондентів дотримуються думки, що потрібно встановити відповідальність органів місцевого самоврядування за бездіяльність, що призвела до негативних наслідків, у вигляді дострокового припинення повноважень .

– конфлікти в середовищі місцевої еліти. Це можуть бути конфлікти між головою громади і депутатським корпусом місцевої ради; між головою і старостою; гострі конфлікти між депутатами, які відображаються на всій громаді та ін. У конфліктну взаємодію можуть також бути втягнуті представники політичної еліти регіонального і центрального рівня та впливові бізнес-структури. Трансформація таких конфліктів в більшості випадків неможлива без втручання третіх сторін, оскільки самі учасники протистояння, зазвичай, не орієнтовані на порозуміння. У таких конфліктах програють і мешканці громад, які, не будучи настільки організованими, змушені бути або пасивними спостерігачами, або одним з інструментів у боротьбі сторін. Хоча саме позиція організованої громадськості здатна відіграти вирішальну роль, а чітка підтримка громадою однієї зі сторін може повністю змінити хід подій.

Конфлікти між владою ОТГ та району. Процес об'єднання громад неминуче призводить до перегляду існуючого ланцюга управління. Районні ради і районні державні адміністрації у районах, де всі або більшість громад об'єдналися, стають рудиментом. Районні органи мають передавати на місцевий рівень власність та звільняти працівників, тож конфлікти між двома рівнями стають неминучими. Для їх вирішення важливою є чітка позиція обласної та центральної влади. Ситуацію ускладнює і той факт, що наразі в державі відсутнє чітке бачення подальшої долі районів, адже відповідне

законодавство досі не ухвалене. Тож саме ясність у питанні моделі районного поділу та відповідної управлінської структури є запорукою зменшення рівня напруги по лінії «район - громада». Експерти пропонують або ліквідацію РДА, або введення інституту префекта, а також зміни до законодавства .

Слід зазначити, що у деяких громадах одразу декілька конфліктних ліній можуть накладатися одна на одну, тим самим тільки підсилюючи протистояння. Наприклад, може мати місце латентний конфлікт, що бере свій початок ще з часів об'єднання. До нього можуть додатися суперечності щодо розподілу бюджетних коштів між сторонами.

Досягнення належної управлінської спроможності ОТГ вимагає подолання зазначених конфліктів, що видається можливим лише на основі послідовного, збалансованого за інтересами, стратегічно орієнтованого та керованого розвитку громад на основі відповідної якості стратегування. На основі стратегування розвитку громади відбувається досягнення узгодженої співпраці бізнесу, влади, громади, формування оптимальної послідовності дій щодо досягнення цілей.

Між тим, на заваді ефективності стратегування стають суб'єктивні чинники, які відбивають вищезгадані конфліктні суперечності, притаманні сучасним громадам. Серед них: недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ; відсутність необхідного досвіду у посадових осіб місцевого самоврядування; недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад; необізнаність жителів щодо суті та перспектив реформи децентралізації; амбіції громад, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань, та відкидають співпрацю на районному рівні; небажання заможних громад об'єднуватися з бідними; тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватись через першість кількісних орієнтирів децентралізації (як правило, на обласному рівні); спротив процесам створення ОТГ з боку районної влади, яка намагається запобігти об'єднанню чи провести його за своїм сценарієм.

Аналіз наявних у об'єднаних громад планових та стратегічних документів громад засвідчує їх, як правило, низьку якість. Експерти констатують, що більшість громад приймають стратегічні документи суто для задоволення вимог законодавства (зокрема, отримання субсидії на розвиток інфраструктури), або для проведення роботи з донорськими організаціями. У таких документах - формальна постановка цілей та завдань, часто присутня слабка кореляція між цілями, які закладаються в них, та напрямками видатків місцевого бюджету. Якості стратегування та планування не сприяє брак інформаційного забезпечення діяльності керівництва ОТГ. Зокрема, це стосується повноти інформації щодо наявних в розпорядженні громади активів (повна інвентаризація майна громад не проводилась), в т.ч. обліку безхазяйного майна. Через нечіткість функціонування механізму реєстрації місця проживання відсутня вичерпна інформація щодо демографічного становища в громаді - стану людського капіталу та реальних потреб у соціальній допомозі. Громадам недоступна секторальна (наприклад, фіскальна) статистика. Щодо багатьох статистичних показників дезагрегація до рівня громад взагалі не передбачена. Суттєвим ризиком для ефективності стратегування розвитку ОТГ є неінклюзивність цього процесу, яка може проявлятися у двох напрямках:

- розробка стратегічних документів зовнішніми консультантами без активної участі місцевої «команди» керівництва ОТГ;
- розробка стратегічних документів місцевою командою або спільно з зовнішніми консультантами, проте при слабкому залученні громадськості.

У першому випадку основний ризик полягає у застосуванні стандартно-типових підходів при слабкому врахуванні чи й нехтуванні специфічними особливостями даної громади. Навіть залучення висококласних фахівців, в т.ч. міжнародного рівня, без тісної співпраці з місцевими фахівцями та ґрунтовного «польового» дослідження не дозволяє розробити якісної стратегії. Практика залучення громадськості до процесу стратегування є досить поширеною серед громад. Форми залучення вельми різноманітні - від проведення «стандартних» громадських слухань - до роботи з цільовими аудиторіями - трудовими

колективами, громадськими активістами, групами молоді (школярі, студенти), проведення громадських обговорень, фокус-групових досліджень, опитувань. Проте проведені дослідження продемонстрували надмірну різноманітність базових положень, що закладаються до Статутів ОТГ, регламентів Рад ОТГ, їхніх виконавчих органів, Положень про старосту, які врегульовують процедури висунення ініціатив, залучення громадськості до обговорення, прийняття рішень, питання відкритості тощо - через відсутність законодавчого затвердження рамкових вимог до установчих документів ОТГ. Недостатньо врегульовані механізми громадських консультацій: не визначені норми представництва у консультативних опитуваннях, а також не визначені суб'єкти, уповноважені проводити такі опитування. Як наслідок, у певних ОТГ можливе «протягування» таких положень цих базових документів, які вихолощуватимуть принципи самоврядності та інклюзивності, на яких має базуватись процес децентралізації, відкривається шлях для вузькогрупового лобіювання. Таким чином, де-факто можуть виникати значні розбіжності у змістовному наповненні прав на самоврядування між членами різних громад. Дослідники відзначають, що за статистикою громадські слухання проводяться переважно з земельних питань. Натомість, скажімо, такий стратегічно важливий напрям як проведення бюджетних слухань не є загальноприйнятим та поширеним. Протоколи проведення громадських слухань не оприлюднюються, звіти про врахування чи неврахування пропозицій не формуються. З нашої точки зору, враховуючи критичність цілей зміцнення локальної ідентичності, стратегування розвитку громад, окрім стандартної постановки завдань для внутрішнього та зовнішнього фінансування, має вирішувати складніші синтетичні проблеми:

- побудова та орендування нової ідентичності громади, яка формується після об'єднання;
- побудова «інституційної екосистеми громади» (згода щодо базисних позицій розвитку як підґрунтя взаємної довіри) як основи для відбудови соціального капіталу;

- досягнення згуртованості навколо пріоритетних цілей територіального розвитку, активне залучення громадянського суспільства;
- оптимізація та диверсифікація економічної структури на основі смарт-спеціалізації;
- поглиблення капіталізації потенціалу громади шляхом повнішого освоєння локальних ресурсів;
- встановлення співвідношення стратегії розвитку ОТГ з галузевими, регіональними стратегіями та Державною стратегією регіонального розвитку;
- максимальна реалізація потенціалу міжтериторіальної співпраці.

Стратегічний процес жодним чином не завершується ухваленням стратегії розвитку ОТГ. До функції органів місцевого самоврядування у процесі реалізації стратегії належатимуть:

- впровадження динамічної моделі стратегічного планування на основі постійно діючої експертно-комунікативної платформи в рамках громади, але з відкритим доступом;
- формування партнерської мережі для розробки та реалізації стратегії, яківні ОТГ, так і в масштабі регіону;
- проведення навчання (тренінги, просвітницька діяльність) з конкретних питань реалізації стратегії для працівників органу місцевого самоврядування, працівників соціальної сфери, громадських організацій, бізнесу тощо;
- моніторинг ходу реалізації стратегії, проблем, що виникають, в т.ч. на основі експертних та соціологічних опитувань;
- у разі потреби - проведення роботи щодо коригування Стратегії та цільових індикаторів її реалізації.

ВИСНОВКИ

Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг. На перший погляд, перерозподіл повноважень у країні, яка перебуває у стані війни і потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматися як контраверсійний крок. Проте, реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між Центром та регіонами.

У попередні роки система управління в Україні вже розвивалася у напрямку посилення контролю владної вертикалі над регіонами. Тим не менш, це не підвищило ефективність управління та не убезпечило від «феодалізації» регіонів. Централізоване управління не створило умов і для подолання в окремих областях сепаратистських настроїв серед певної частини населення та місцевих еліт. Ці настрої, зокрема, були використані Російською Федерацією на початку війни проти України при потуранні слабким місцевим органам влади, які виявилися нездатними організувати опір, а деякі представники місцевого самоврядування пішли на пряме співробітництво з агресором. Таким чином, система із домінуючим Центром та залежними фінансово й організаційно регіонами не сприяла вирішенню жодної з існуючих в Україні проблем.

Вибори до місцевих органів влади, які пройшли у 2018 році, наочно продемонстрували, що децентралізація не призводить до автономізації місцевих еліт. Негативні відцентрові чинники пов'язані не з реформою децентралізації, а

з рівнем авторитету та позиціями парламентських політичних партій та центрального керівництва країни.

У гібридній війні проти України Росія використовує сьогодні незгуртованість українського простору, суттєві міжрегіональні відмінності. Досягнення згуртованості має стати головним завданням внутрішньої політики держави і, відповідно, державної регіональної політики. Однак від позитивних моментів, на жаль треба перейти до зазначення негативних аспектів, що виникають під час проведення процесу децентралізації. На певних територіях, враховуючи певну недосконалість чинного законодавства та певних корупційних схем, та залежність органів місцевого самоврядування від бізнесових кіл регіонального рівня формується так звані «ручні ОТГ».

До повноважень об'єднаних територіальних громад має бути передано повноваження у всіх сферах. А особливого значення набуває питання земель. Слід зазначити, що у даній роботі нами було проаналізовано вплив регіональної еліти на прикладі Михайлівського району Запорізької області. Запорізька область належить до розвинутої промислової інфраструктури, але також має дуже потужний розвинений аграрний сектор.

Тому регіональна бізнесова еліта на районних рівнях в основному представлена аграріями. В свою чергу бізнес еліти дуже добре представлені в депутатських корпусах селищних, сільських, районних та обласної ради. Що забезпечує прямий доступ до формування процесів децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Так, на прикладі Михайлівського району, маємо формування «ручних ОТГ», які повністю залежні від регіональної еліти.

У подальшому, на наш погляд, слід переглянути проведення реформи децентралізації у частині формування мережі спроможних громад. Слід розглянути можливість перегляду мережі громад до збільшення порогу по кількості населення та економічно проаналізувати властивості даних громад у частині економічного розвитку. Тому збільшення обмеження по території та кількості населення може мати позитивні наслідки по зменшенню впливу певного бізнесового представника на окрему територію.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. АТ «Михайлівський райагропостач». Офіційний сайт компанії. URL: https://m-raysnab.zp.ua/pro_nas.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. 356 с.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : Монографія / О. В. Батанов ; відп. ред.. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
4. Батанов О.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу : монографія / О. В. Батанов, В. М. Бесчастний, Ю. В. Делія Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 234 с.
5. Белебега І. Національне прозіння українців. Харків : ФОП Здоровий Я. А., 2012. 580 с.
6. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_22.
7. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
8. Вакуленко В. М. Основи місцевого самоврядування сільських громад: навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 352 с.
9. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. Київ : НІСД, 2007. 768 с
10. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; пер. с франц. Л. М. Энтина. Москва :Прогресс, 1973. 512с.
11. Верховна рада України. Розділ Законотворчість. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>

12. Ворона П. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. В. Ворона, А. М. Мучник. Вид. 2-е, переробл. й допов. Полтава : Шевченко Р. В., 2010. 100 с.

13. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : монографія / Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. 184 с.

14. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341с.

15. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1/2 (6/7). С. 65-69.

16. Габович О. Прокляття невіглаством *Дзеркало тижня*. 2003. № 36. 19-26 верес. - С. 13. URL: <https://dt.ua/author/aleksandr-gabovich>.

17. Гальчинський А. С. Лібералізм: уроки для України : наук.-попул. есе Київ : Либідь, 2011. 288 с.

18. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні *Інституційні перетворення в Україні*. 2002. № 3. С. 70-81.

19. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування в Україні *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2013. № 6-2. С. 101-104.

20. Данилишин Б. Як децентралізувати управління в Україні /Б.Данилишин Економічна правда. 2015. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>

21. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип.10 / ред.: Ю. П. Битяк; Акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Право, 2005. 194 с.

22. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. Відпов. ред. проф. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1997. 448с.

23. Децентралізація в Україні інформаційний ресурс. URL: <https://decentralization.gov.ua/news>.

24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., та ін.; Швейцарсько-український

проект «Підтримка децентралізації в Україні» — DESPRO. Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

25. Долженков О. Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз. *Нова політика*. 2000. №5, с. 12-16.

26. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

27. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / Львів : ЛІДУ НАДУ, 2006. 287 с.

28. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої регіональної демократії в Україні, Науково-практичний посібник. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 396 с.

29. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 401 с.

30. Запорізька обласна державна адміністрація. Розділ. Децентралізація
URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2204>.

31. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. Київ: НАДУ, 2012. 60 с

32. Кабінет Міністрів України. URL <https://www.kmu.gov.ua/npasearch>.

33. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно- правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. Київ, 2010. 232 с.

34. Колодій А. Ф. Транзитологічна парадигма суспільних змін в світлі Помаранчевої революції. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Політичні науки. «Демократичний транзит в

Україні: підсумки електорального циклу 2004-2007 рр.». 2008. №3. С. 7-24

35. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

36. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.

37. Кравченко. В. Стан та шляхи подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування* : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 296-301.

38. Крюков О. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / наук. ред. Е.А. Афоніна. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 252 с.

39. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні навч. посіб. /; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна», Вища шк. політ. лідера. Київ : Ун-т «Україна», 2011. 158 с.

40. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 194 с.

41. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація : цілі та напрями реформ *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61–75.

42. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах / П. П. Луценко // *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 153-162.

43. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 153-162.

44. Макаров Г. В., Держалюк О. М. Каплан Ю. Б. *Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь*. Київ : НІСД,

2011. 54 с.

45. Мамонова В. В. *Методологія управління територіальним розвитком* : монографія Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.

46. Манхейм К. *Диагноз нашего времени*: пер. с нем. и англ.; отв. ред. и сост. Я. М. Бергер и др. – Москва : Юрист, 2004. - 700 с.

47. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. № 6. URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>.

48. Михайлівська районна державна адміністрація. Розділ Публічний звіт голови районної державної адміністрації 2016р., 2017р., 2018р. URL: <http://mihrada.gov.ua/index.php/publiczna-informatsiia/publichniy-zvit/189-povidomlennia>.

49. Михайлівська районна рада. Депутатський корпус. URL <http://mihrada.gov.ua/index.php/raionna-rada>.

50. Михайлівська селищна рада. Розділ децентралізація. URL: <http://mihajlivska.gromada.org.ua/decentralizaciya-15-52-11-14-02-2017/>.

51. Міронова Л. О. Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення організації фінансів місцевих органів влади *Вісник ДДФА. Серія: Економічні науки*. 2011. №2. С. 78-81.

52. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

53. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. Київ, 2007. 896 с.

54. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

55. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283-289.

56. Наумкіна, С. М. Бризгунова Т.О. Політичні інститути та ціннісний код

суспільства в процесі забезпечення динамічного розвитку соціальної системи, *Наукове пізнання: методологія та технологія* : науковий журнал, 2009. №2, С 106-109.

57. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія. Харків : Крок, 2009. 300 с.

58. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. 180 с.

59. Панарін О. Народ без еліти: між відчаєм і надією *Персонал*. 2006. № 5. С. 50-63.

60. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.

61. Пилипенко В.Є. Владна еліта у контексті суспільного розвитку. Ю.О. Привалов, В.М. Ніколаєвський. Київ. : ПЦ «Філіант», 2008. 158 с.

62. Плодородненська сільська рада. Розділ: Стратегія розвитку. URL: <http://plodorodnenska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-plodorodnenskoi-silskoi-radi-na-2019---2023-roki-13-06-00-21-12-2018/>.

63. Політологічний енциклопедичний словник / відп. ред. Ю.С. Шемшученко, упоряд. В.П. Горбатенко. 2-ге вид., доповн. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 735 с.

64. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. / М. П. Іщенко, Б. М. Гук ; Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. Черкаси : Вид. від. ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2011. 228 с.

65. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 04.09.2015 р., № 676-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19>

66. Про місцеве самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 01.12.2019 року №199-IX URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

67. Про місцеві державні адміністрації. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 20.10.2019 року №586-XIV URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

68. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 20.12.2019 року № 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

69. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>.

70. Проноза І.І. Гібридна російсько-українська війна як загроза європейській безпеці, *Politicus*: науковий журнал. 2016. №1. С. 126-129.

71. Проць Н. В. Трансформація міжбюджетних відносин в умовах реалізації бюджетної реформи. *Світ фінансів*. 2015. №1. С. 140–150.

72. Роздольська сільська рада. Розділ децентралізація. URL: <http://rozdolska-gromada.gov.ua/images/invest2019.pdf>.

73. Серьогін С. М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5-6 (7-8). С. 71-80.

74. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Офіційний сайт Конституційної Асамблеї. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/napriamki-vdoskonalenniakonstituciinogo-reguliuvannja-sistemno--614248>.

75. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2012.- № 44. С. 112-124.

76. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.Ua/laws/show/5/2015>

77. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за

міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.). / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петрос, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. 344 с.

78. Територіальна громада: управління розвитком : монографія. / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь / за заг. ред. Ю. О. Куца Харків : Константа, 2013. 540 с.

79. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. /; Швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

80. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке; пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. Москва : Прогресс, 1992. 554 с.

81. Требін М. П. Політична культура владної еліти України в умовах розбудови демократичної правової держави. *Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти* : зб. наук. пр. / за ред. Л. Л. Товажнянського, О. Г. Романовського. Харків : НТУ «ХПІ», 2010. Вип. 26 (30). С. 110-118.

82. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони URL: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/984_a11.

83. України В. М. Литвина ; упоряд.: В. О. Зайчук (кер. кол.) [та ін.]. — 2-ге вид., випр. і допов. Київ : Парламент. вид-во, 2010. 788 с.

84. Центральна виборча комісія. Результати проведення виборів по ОТГ на території Михайлівського району. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp300pt001f01=919.html>.

85. Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2014. Вип. №8. С. 273-276. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2014_8_70.

86. Чирикова А. Вертикаль власти в оценках региональных элит: динамика перемен. *Полис*. 2008. № 6. С. 98-113.

87. Швейцарсько-Український проект DESPRO. Підтримка впровадження реформи децентралізації URL: <https://despro.org.ua/social-projects/mistsevi-strategiyi-rozvytku-sela/>.

88. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии (перевод с нем. под ред. И.Е. Андреевского.). Санкт-Петербург: Типография В.В. Пратцъ, 1987. 594 с.

89. Шульга М. Етапи становлення політичної еліти в Україні в роки незалежності. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2006. №4. С. 34-36.

90. Щокін Г. Концепція соціального розвитку: висновки для України. *Сільські вісті*. 2002. 27 груд. С. 3-4.

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Хало Володимир Юрійович _____, студент 2 курсу,
форми навчання заочної, факультету соціології та управління,
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» _____,
адреса електронної пошти: vova17091988@gmail.com,

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему:
«Участь регіональних еліт у місцевому самоврядуванні в умовах
децентралізації»

відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що
визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких
ознайомлений/ознайомлена;

заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є
ідентичною її друкованій версії;

згоден/згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям
академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою
інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї
системи.

Дата _____

Підпис _____

ПІБ (студент) Хало В.Ю.

Дата _____

Підпис _____

ПІБ(науковий керівник) Кудінов І.О.