

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

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ПОВНОВАЖЕННЯ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ
АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2810-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
І.В. Кудря

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії
та управління, доцент,
к.філос.н., Ель Гуессаб К.

Рецензент: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

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
«___» _____ 2021 року

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

Кудрі Інні Вікторівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Повноваження районних державних адміністрацій в умовах децентралізації

керівник роботи Ель Гуессаб К, к.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Ай Бі, 2002. 684 с.; Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2018 р. Київ: Логос, 2002. 263 с.; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2012. 212 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Дослідити стан наукової розробки проблеми децентралізації публічної влади. 2. Визначити сутність понять «централізація» та «децентралізація» влади, розглянути принципи здійснення децентралізації 3. Охарактеризувати принципи та методи дослідження. 4. Ознайомитись з основними формами децентралізації публічної влади. 5. Охарактеризувати моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. 6. Розглянути концепції та правове забезпечення реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. 7. Проаналізувати результати реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. 8. Запропонувати напрями реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. 9. Надати рекомендації щодо законодавчих ініціатив реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)
10 рисунків, 3 таблиці

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання _____ 18 червня 2021 року _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>Виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>Виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>Виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>Виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>Виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>Виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>Виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>Виконано</i>

Студент _____ І.В.Кудря

Керівник роботи _____ К. Ель Гуессаб

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 105 сторінок, 128 позицій у списку літератури, 3 додатків.

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ, СУБСИДІАРНІСТЬ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА, ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКА СИСТЕМА

Мета дослідження: науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо пошуку напрямів реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження: процеси децентралізації влади в державному управлінні в контексті повноважень державних адміністрацій

Предмет дослідження: напрями забезпечення реалізації повноважень районних державних адміністрацій в умовах децентралізації.

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

Гіпотеза: серед факторів, що впливають на повноваження районних державних адміністрацій є зміни до законодавчих актів.

Висновки: 1. Запропоновано напрями реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні.

2. Визначено, що недоліками та протиріччями територіально-управлінської системи України є: порушення загального принципу сучасного менеджменту щодо норми підлеглості або керованості; диспропорції між територіальними одиницями за площею та ступенем компактності; диспропорції системи розселення по областях та районам; залежність рівня розвитку адміністративних районів від статусу адміністративного центру та його розташування; невідповідність меж територіальних громад та меж адміністративно-територіальних одиниць; відсутність юридичного закріплення деяких видів поселень.

SUMMARY

Qualifying paper consists of 105 pages, 128 items in the bibliography, 3 appendices.

CENTRALIZATION, DECENTRALIZATION, DECONCENTRATION, SUBSIDIARITY, ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM, TERRITORIAL MANAGEMENT SYSTEM.

The purpose of research is scientific and theoretical substantiation and development of practical recommendations for finding ways to implement the state administrations powers of in conditions of decentralization.

Object of research: processes of decentralization of power in public administration in the context of powers of state administrations.

Subject of research: directions of ensuring the implementation of the powers of district state administrations in conditions of decentralization.

Research methods: analysis, synthesis, induction, deduction, structural and functional, statistical data analysis.

Research hypothesis: changes to legislation are among the factors influencing the powers of district state administrations.

Conclusions: 1. Directions for reforming local state administrations in the context of decentralization of power in Ukraine are proposed.

2. It is determined that the shortcomings and contradictions of the territorial-administrative system of Ukraine are: violation of the general principle of modern management regarding the norm of subordination or control; imbalance between territorial units in terms of area and degree of compactness; disproportions of the resettlement system by regions and districts; dependence of the level of development of administrative districts on the status of the administrative center and its location; inconsistency between the boundaries of territorial communities and the boundaries of administrative-territorial units; lack of legal consolidation of some types of settlements.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	9
1.1. Стан наукової розробки проблеми децентралізації публічної влади...	9
1.2. Уточнення основних понять «централізація» та «децентралізація» влади, принципи здійснення децентралізації.....	19
1.3. Принципи та методи дослідження повноважень районних державних адміністрацій в умовах децентралізації.....	35
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	39
2.1. Концепції та правове забезпечення реалізації адміністративно- територіальної реформи в Україні.....	39
2.2. Результати реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні.....	52
2.3. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу	58
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	72
3.1. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні.....	72
3.2. Законодавчі кроки щодо реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації.....	82
ВИСНОВКИ.....	89
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	92
ДОДАТКИ.....	106

ВСТУП

Актуальність теми. Вибір найефективніших шляхів оптимізації системи публічної влади та державного управління є прагматичним з огляду на особливості сучасного розвитку державно-владних інститутів, усієї ієрархії суспільних відносин та на специфіку політико-правових засад децентралізації влади в контексті адміністративної реформи. Основним призначенням влади є задоволення суспільних, колективних та індивідуальних потреб людей через створювані владою органи, установи, підприємства й організації. А головним критерієм ефективної діяльності влади є якість задоволення публічних потреб населення. Тому можна констатувати, що наявна в Україні система влади потребує вдосконалення внутрішньої структури, наближення до людей, щоб вона стала прискорювачем у проведенні соціально-політичних і економічних реформ.

Аналіз світового досвіду переконує, що для досягнення високого рівня суспільного розвитку потрібна незалежна держава, сильна, збалансована система влади, яка має забезпечити вдале та повне проведення адміністративної реформи. Тому найактуальнішим є завдання наукового обґрунтування шляхів оптимізації системи державного управління та ідеології сучасної адміністративної реформи в Україні. Різні за своїм змістом і масштабами адміністративні реформи, як правило, мають позитивний соціальний ефект за умови їх повного здійснення. Через різні історичні причини реформізм і пов'язана з ним раціоналістична філософія, ідеї поділу влади, верховенства права ще не набули в Україні вирішального значення.

Особливий інтерес для дослідження принципів централізації та децентралізації в системі державного управління становлять праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, таких як В. Авер'янов, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, Д. Дзвінчук, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко та інших. Віддаючи належне науковій і практичній значущості праць вітчизняних і зарубіжних учених,

слід зауважити, що в них недостатня увага приділялась комплексному вивченню шляхів і механізмів оптимізації системи державного управління. Необхідність виявлення механізмів управління та нових підходів, спрямованих на реалізацію цих тенденцій, зумовила вибір теми кваліфікаційної роботи.

Через співвідношення централізації та децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги та здобутки державної політики та конкретизувати шляхи подальшої оптимізації системи державної служби в Україні. Без децентралізації влади неможливо вийти на максимально ефективне використання та реалізацію потенціалу державних службовців України задля досягнення належного рівня якості життя її громадян. Відповідно, виникає нагальна потреба в комплексному дослідженні вказаної проблеми, яке дало б змогу виробити конкретні рекомендації в цій сфері. Це й підсилює актуальність і політичну гостроту обраної теми дослідження в прагматиці сьогодення.

Об'єктом дослідження є процеси децентралізації влади в державному управлінні в контексті повноважень державних адміністрацій.

Предметом дослідження є напрями забезпечення реалізації повноважень районних державних адміністрацій в умовах децентралізації.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо пошуку напрямів реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі *завдання*:

- дослідити стан наукової розробки проблеми децентралізації публічної влади;
- визначити сутність понять «централізація» та «децентралізація» влади, розглянути принципи здійснення децентралізації;
- охарактеризувати принципи та методи дослідження;
- ознайомитись з основними формами децентралізації публічної влади;

- охарактеризувати моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу;
- розглянути концепції та правове забезпечення реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні;
- проаналізувати результати реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні;
- запропонувати напрями реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні;
- надати рекомендації щодо законодавчих ініціатив реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації.

Гіпотеза: серед факторів, що впливають на повноваження районних державних адміністрацій є зміни до законодавчих актів.

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

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Стан наукової розробки проблеми децентралізації публічної влади

Функціональна претензія вищих ешелонів на верховенство обов'язково виключається законом. Демократизм розробки й прийняття рішень забезпечується принципами концентричних кіл: фінансово-економічні функції передаються на різні рівні під юрисдикцією національного уряду. Специфіка другого типу полягає у прямій реалізації принципу «згори донизу», а саме: відмові центрального уряду від окремих функцій на користь місцевих органів. «Центр» та «локальні структури» формують управлінську корпорацію на правовій основі та єдності стратегічних цілей. Цей тип обмежений у контексті демократизації, бо вищі ешелони влади не виявляють бажання виступати з такими ініціативами.

Шляхом децентралізації здійснюється передача повноважень від центральних органів державної влади до регіональних, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами й запитами населення. Перехід до децентралізації – глобальний зсув влади, що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори.

Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому. Отже, децентралізація державного управління є необхідною складовою процесу демократизації громадського життя. Класифікацію форми децентралізації, запропонована І. Мікіко, наведено в табл. 1.1.

Базовими є такі форми децентралізації: політична, просторова, ринкова та адміністративна. На цій основі виокремлюються певні типи управлінської децентралізації: зниження концентрації влади, передача більшої кількості повноважень місцевим органам влади та делегування обов'язків «згори донизу».

Таблиця 1.1

Види децентралізації влади за класифікацією І. Мікіко [92]

	Політична децентралізація	Адміністративна децентралізація	Деконцентрація
Правові засади для місцевого врядування	Конституція	центральні органи влади	центральні органи влади
Взаємовідносини між місцевими органами влади та центральним урядом	Рівні	субординація стосовно центрального уряду у деяких питаннях	місцеві органи влади цілком підпорядковані центральному урядові
Фінансова підтримка місцевого врядування	фінансове незалежні	часткова фінансова залежність	фінансове залежні від центрального уряду
Статус місцевого врядування	незалежність від центрального уряду	створюються центральним урядом, але мають часткову автономію	Місцеве представництво центрального уряду
Засіб відбору керівника місцевої влади	Вибори	вибори або призначення	

Не зважаючи на те, що широкий діапазон можливих комбінацій форм, рівнів і розмірів децентралізації публічної влади рідко реалізується в чистому вигляді, наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів децентралізації, переважно зосереджуються на таких як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація (див. Додаток А, табл. 1.).

Під політичною формою розуміють максимальну передачу розробки й прийняття рішень урядовим інститутам нижчого рівня, громадам чи їх обраним представникам. Політична децентралізація полягає в розподілі влади між центральним урядом і місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням других першому. Рівноправність центральних і місцевих

структур обумовлюється конституцією, яка чітко визначає «правила гри». Специфічні ознаки: високий рівень фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Прикладом політично децентралізованої держави є США.

Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення. Звичайно, що усі політичні системи здійснюють організацію, і об'єднання інтересів у одну систему через відповідні інститути, які формулюють і несуть їх зміст до держави. Однак, спосіб, в який це відбуваються різняться.

Одні елементи політичної системи, такі як політичні партії, формулюють та за допомогою виборів доносять суспільні інтереси безпосередньо до представницького органу держави. Інші системи представництва працюють через інститути громадянського суспільства, такі як громадські організації, спілки і рухи. Рідше представлення інтересів відбувається в прямих переговорах з апаратом держави, як, наприклад, укладення генеральної та галузевих угоди з профспілковими органами.

Всі елементи політичної системи, які формулюють і представляють інтереси, пов'язані із інститутами самої держави, оскільки саме вона встановлює правила функціонування політичної системи, визначає, які питання можуть бути «політизовані» і у який спосіб. У політично-централізованих державах місцеві владні суб'єкти призначаються національними органами та можуть бути притягнуті до відповідальності виборцями лише побічно. А у децентралізованих політичних системах місцеві владні суб'єкти обираються населенням, саме на місцевому рівні можуть вирішуватися і вирішуються базові питання, а місцеві політичні інституції є достатньо розгалуженими і принаймні частково незалежні від тих, що існують на загальнодержавному рівні.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевидним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні

місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області). Водночас слід відзначити, що політична децентралізація, змінюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, має менший вплив на компетенцію, оскільки сама по собі політична децентралізація не розширює повноважень органів, що обрані.

Просторова децентралізація відноситься до регіонального й місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні й формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появі регіональних і локальних полюсів розвитку. Ринкова децентралізація застосовується для аналізу й запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів. Дана форма демократизації управління є вирішальною.

Адміністративна децентралізація включає в себе розподіл функцій між центральними, регіональними й місцевими органами влади на чіткій політико-правовій базі. Адміністративна децентралізація передбачає розподіл влади між центральним урядом і місцевими органами влади в ієрархічному порядку. Місцеві органи влади діють у рамках, які визначає центр. Вони не повністю залежать і мають часткову фінансову та структурну автономію [65, с. 172].

Адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управління, планування, моніторингу і оцінки організації обслуговування.

Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адміністративна децентралізація також включає в себе взаємозв'язки з вищими та нижчими

адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому організаційно-правовому рівні, а також механізми взаємодії з ключовими суб'єктами приватного права [119, с. 15].

В літературі категорія адміністративна децентралізація, як правило, пояснюється трьома способами передачі повноважень від центрального органу та їх розподілу між субнаціональними владними суб'єктами: «деконцентрація», «делегування» та «деволюція» [116]. Як вже було відмічено, «деконцентрація» стосується передачі повноважень від центральних державних органів до органів держави на місцях. Така передача змінює просторовий розподіл повноважень, але не суттєво впливає на самостійність у здійсненні повноважень: суб'єкт, який отримує владу, не обирається, а є призначуваним, знаходиться в управлінській вертикалі держави, підпорядкованим центральному органу.

Діяльність із деконцентрації спрямована переважно на розширення та проникнення державних структур на місця, а не на розширення місцевої автономії та участі громадян. Тому підтримуємо позицію, що деконцентрація не є формою децентралізації, а одним із способів розподілу повноважень всередині апарату держави.

На противагу попередньому способу, «делегування» означає передачу повноважень та відповідальності місцевим органам влади або напіваавтономним організаціям, які не входять до вертикальної структури центральної влади, однак, залишаються підзвітні їй, оскільки процес делегування передбачає збереження контролю органу, який делегував повноваження за його здійсненням суб'єктом, кому ці повноваження делеговані. Відповідно і основна відмінність між деконцентрацією та делегуванням є те, що делегуючий орган здійснює контроль на підставі договірних відносин, якими забезпечується дотримання підзвітності, а при деконцентрації підзвітність забезпечується прямою чи опосередкованою підпорядкованістю відповідних органів.

Залежно від реалізованого, цей спосіб децентралізації може

переслідувати різні цілі. Це може бути засобом формування потенціалу місцевих органів влади для підготовки до подальшої, більш глибокої децентралізації. Однак, може бути і засобом, за допомогою якого центральні власті, зберігаючи статус-кво, стверджують про намір розподілу повноважень із недержавними суб'єктами [120].

Деволуція, як спосіб адміністративної децентралізації, є найглибиннішою формою децентралізації, яка означає передачу повноважень місцевим суб'єктам, що володіють значною автономією та незалежністю у реалізації повноважень. Тим не менше, наведене не заперечує зв'язаності їх діяльності положеннями національного законодавства, пріоритетів національної політики, а також загальнодержавних стандартів. Механізм деволуції передбачає використання місцевих виборів, оскільки місцеві незалежні органи не є частиною державного механізму і формуються на виборній основі.

Таким чином, на відміну від деконцентрації та делегування, деволуція не може відбуватися незалежно від політичної децентралізації, а поняття «деволуція повноважень» і «політична децентралізація» настільки тісно пов'язані [119, с. 10], що це в деяких дослідженнях приводить авторів до висновку, що деволуція – це одна із форм політичної децентралізації [122, с. 1].

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки

величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути величина дохідної частини місцевих бюджетів, які не враховується при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відображає рівень місцевої автономії.

Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів [128, с. 3]. Характеристика змісту фінансової децентралізації визначає необхідність вирішення так званої «проблеми призначення», тобто відповідність повноважень у фінансовій сфері і обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення влади [119, с. 14].

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов'язані, переважна більшість дослідників зосереджуються на одній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспекту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види. Так, у огляді наукової літератури з питань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації.

Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал [128, с. 7]. Фіскальна децентралізація впливає на зміну повноважень субнаціональних владних суб'єктів, коли розширюється обсяг повноважень по акумулюванню податкових надходжень або коли законодавчо встановлюється участь субнаціональних владних суб'єктів у здійсненні політики витрачання бюджетних коштів.

Розширення повноважень місцевих органів влади у фінансовій сфері підвищує їх здатність реально виконувати управлінські функції та функції з надання публічних послуг, які вони уповноважені здійснювати. Фіскальна децентралізація також впливає та покращує механізм підзвітності суб'єкта публічної влади перед територіальною громадою. Адже, коли виборці

знають, що місцевій владі надане повноваження контролю значних власних джерел доходів і витрат, вони розуміють і важливість підзвітності та підконтрольності у прийнятті рішень з фінансових питань, які приймаються на місцях.

З точки зору витратної частини фіскальна децентралізація стосується передачі додаткових обов'язків місцевим органам по фінансуванню забезпечення послуг населенню, що у тому числі часто одних із найбільш важливих: охорона здоров'я, освіта та інфраструктура. У тих адміністративно-територіальних одиницях, де преференції громадян до послуг неоднорідні, фіскальна децентралізація дозволяє більш ефективно встановити відповідність між запитами населення та наданням послуг.

У дохідній частині найбільш поширені типи фіскальної децентралізації ведуть до підвищення прозорості та стабільності трансферів, наділяючи субнаціональні органи повноваженнями адмініструвати власні податки і встановлювати ставки цих податків. Абсолютно погоджуємося із позицією, що висловлюється в дослідженнях, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і видатків [60, с. 55].

Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

На основі сутнісних відмінностей процесів децентралізації розглядають відмінність між територіальною й функціональною децентралізацією.

Територіальна децентралізація – це процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту (часто в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій

території, та яка має статус окремої юридичної особи. Це здійснюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпосередньо громадянами, що проживають на відповідній території.

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентралізація послуг» відноситься до форми правління. У цьому сенсі варто навести позицію, що «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого» [60, с. 52].

У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям «форми державного правління» [44, с. 21].

Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдержавна організація під контролем уряду або підрозділу поза державним регулюванням, а також неурядові організації чи приватні фірми.

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади [5]. Це означає, що всі органи виконавчої влади, ті, які володіють виконавчими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в

підпорядкуванні (прямому або непрямому) Кабінету Міністрів України.

Тобто, у нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується переважно територіальна, а не функціональна децентралізація. Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про типи децентралізації та характерні риси кожного виду.

Наприклад, Інститут громадянського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу, проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціональна децентралізація в Україні» [60, с. 53]. Однак, питання, які є їх предметом обговорення стосуються в основному принципів, що лежать в основі проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» [37], визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципи організації місцевих громад та інші. Очевидно, що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації. Таким чином, питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління.

Практичні аспекти, а саме, правове регулювання процесу децентралізації, в основному, стосуються територіальної складової, що є розширенням прав і спроможностей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування. В літературі також зустрічається виділення вертикальної та горизонтальної децентралізації. Так, під вертикальною децентралізацією розуміється визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня.

Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного

значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому тут йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.). Натомість горизонтальна децентралізація означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [39, с. 15].

Наведені та проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. Однак, при «виборі» схем і способів децентралізації влади в Україні, як видається, більш важливо не визначити модель децентралізації та співвіднести один вид з іншим, а зосередити науковий пошук у напрямку аналізу показників їх рівня.

Отже, з огляду на різні класифікаційні ознаки розрізняють політичну, просторову, ринкову, адміністративну, територіальну, функціональну, вертикальну й горизонтальну форми децентралізації влади. Наведені та проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. В українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про форми децентралізації та характерні риси кожної з них. Питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління.

1.2. Уточнення основних понять «централізація» та «децентралізація» влади, принципи здійснення децентралізації

Популярність наукової концепції децентралізації в світі та Україні пояснюється тим, що часто нею обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання тощо. Тим не менше,

єдиного розуміння та визначення поняття «децентралізація» не існує, що спричинено галузевими та дисциплінарними розбіжностями в розумінні, а також мовними відмінностями. Хоча, при цьому, антонім поняття «децентралізації» – «централізація» має визначене й загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі.

Серед вітчизняних вчених, в роботах яких досліджувалися поняття, сутність, види та форми децентралізації державної влади, територіального устрою слід зазначити В. Авер'янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чугунова та інших. Не зважаючи на підвищений інтерес до проблем децентралізації та достатню кількість праць по тематиці, у працях вітчизняних дослідників єдності поглядів щодо розуміння змісту поняття децентралізації не простежується [58, с. 119] [66, с. 91].

Слова «централізація» і «децентралізація» є однокорінними, які, однак, позначають два різноспрямовані процеси. Науковці, досліджуючи ці категорії, обґрунтовують свої позиції наведенням комплексу переваг та недоліків обох явищ.

Так, Н. Нижник розуміє під децентралізацією, яка є своєрідним засобом відображення централізації та дістає вияв певної протилежної її сторони, і властивість, і принцип, і елемент державного управління [86, с. 15]. Органи публічної влади, які знаходяться на нижчих рівнях управління, отримують право самостійно й остаточно вирішувати питання, що віднесені до їх відання.

Науковець А. Коваленко стверджує, що децентралізація проявляє себе в тому, що політико-правові елементи взаємовідносин громади й держави утворюють особливий правовий режим, який надає місцевим органам самостійності й ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування [69, с. 3 – 4].

На думку А. Колодій, децентралізація влади – це правове відчуження (передача) державою (центром) як юридичною особою компетенції, ряду функцій і повноважень на користь іншої юридичної особи – місцевої влади. Саме це, на думку науковця, дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення [87, с. 650 – 661].

Цікавим є підхід М. Корнієнка, який, розрізняючи децентралізацію демократичну та адміністративну, фактично схиляється до розуміння її як часткової деволуції державної виконавчої влади [74, с. 37 – 38].

«Децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам», – стверджує М. Харитончук [109, с. 13].

Науковець К. Линьов децентралізацію інтерпретує як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію, розподіл ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до нижчих державних структур та органів місцевого самоврядування влади [78, с. 19].

Автор І. Грицяк вважає, що децентралізацією є діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі (не шляхом делегування, а перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою. Крім того, на думку науковця, на державну виконавчу владу на місцях поширюються процеси деконцентрації, а децентралізовані дії своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування [54, с. 88 – 89].

Децентралізація, на переконання С. Вобленко, полягає у передачі владних повноважень органам недержавним, які мають інтереси, відмінні від державних, незалежним від державних органів у частині прийняття рішень, розпорядження ресурсами та власністю, необхідними для їх реалізації [76, с. 236 – 237].

Огляд різних позицій дозволяє стверджувати, що всі вони в більшості своїй трактують децентралізацію як інструмент захисту прав громадян та реалізації інтересів місцевої громадськості, досягнення ефективності цих процесів. Отже, для характеристики централізації та опосередковано –

децентралізації застосовується виключно телеологічний критерій. Між тим внутрішні властивості, що характеризують їх як відносно самостійні державно-правові закономірності, виявлені слабо.

Проблематичним є також характеристика змісту децентралізації, коли дослідники прив'язують її та виводять її ознаки із інших у більшій чи меншій мірі суміжних та пов'язаних концепцій та оціночних понять. До прикладу, деякі дослідження включають демократію [118] чи ринкові реформи [121] у визначення категорії «децентралізація».

У вітчизняній науці адміністративного права та науці державного управління традиційно категорія децентралізації розглядалася й продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними поняттями як «деконцентрація», «деволюція», рідше «делегування». Це пов'язано із тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, перекладених російською мовою, стали праці французьких адміністративістів Ж. Веделя [46] та Г. Бребана [48], де автори давали характеристику децентралізації та відмежовували її від наведених понять.

За тлумаченням Веделя Ж., децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різних адміністративних округів або державних служб [48]. Деконцентрація – передача прав на прийняття рішень органам, які ієрархічно не підпорядковуються центральним органам влади та зазвичай обираються зацікавленими громадянами.

На думку Г. Бребана, «деконцентрація – спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держава) на користь іншої (місцевий управлінський колектив)» [46].

У даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [46, с. 314; 48, с. 57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої

влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Не зважаючи на те, що у окремих працях науковців-юристів деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме, адміністративної її форми [122, с. 1], на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації й деконцентрації розвинулося як в теорії європейського права, так і вітчизняній науці та стало загальноприйнятим [127, с. 2 – 4].

Започаткований процес демократизації основних інститутів влади, до яких належить і місцеве самоврядування, зумовлює здійснення децентралізації та деконцентрації влади в різних аспектах і галузях.

Децентралізація державної влади відбувається шляхом передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління й самоврядування. Демократична форма децентралізації передбачає делегування, передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад і колективів. За адміністративної форми децентралізації на місцях створюються спеціальні урядові органи, наділені повноваженнями виконавчої влади [90].

Конституційне закріплення централізації та децентралізації вимагає від юридичної науки вироблення адекватного визначення цих понять. На сьогодні вони відсутні. Як правило, ці поняття сприймаються як протилежні, у зв'язку з чим у розумінні децентралізації вчені відштовхуються від централізації, не визначивши при цьому вихідне поняття.

У науковій літературі децентралізація державної влади розглядається як один із ключових шляхів комплексної реформи системи державного

управління. Це пріоритетний напрямок діяльності міжнародних і національних організацій. Децентралізація повноважень і ресурсів має велике значення у підвищенні ефективності всього процесу управління, значно підсилюючи його демократичний складник.

Завдяки децентралізації державного управління органи місцевого самоврядування стають незалежними в усіх своїх діях. Деконцентрація публічної влади передбачає організацію та діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні внаслідок трансформації суверенних прав держави у правах територіальних громад. Доповнюючи одна одну, вони забезпечують найдемократичніше управління в державі в цілому й на місцях зокрема.

Децентралізація й деконцентрація – різновиди переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії.

У «Соціально-політичній енциклопедії» М. Іщенка зазначено, що децентралізація влади – процес передачі центральними органами місцевим органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі [65].

Отже, децентралізація охоплює значну сферу державного управління і, з одного боку, здійснюється одночасно з деконцентрацією та паралельно до неї, а з іншого, – це логічне й послідовне продовження деконцентрації, котра передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. У свою чергу, деконцентрація перерозподіляє владу й відповідальність у місцеві органи управління, причому такі, що не завжди є місцевими підрозділами центральних органів управління. А делегування означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

Реальне здійснення державного управління являє собою органічне поєднання централізації й децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. З урахуванням вищезазначеного визначимо переваги та недоліки централізації та децентралізації в системі державного управління (див. Додаток В, таб. 2.).

В сучасних умовах поділ влади як принцип структурування механізму державної влади зумовлює таку організацію управлінської діяльності, яка дозволяла б оптимізувати процеси ухвалення рішень на державному рівні. Тому дослідження децентралізації в системі державного управління дозволяє виявити низку переваг такого структурування.

По-перше, децентралізація влади стимулює розвиток професійних навичок державних службовців, власне керівників, накопичення ними відповідного інтелектуального капіталу та досвіду управління в умовах невизначеності ситуації.

По-друге, децентралізована структура апарату державної влади відповідно до принципу поділу влади створює умови посилення конкуренції в державній організації, стимулює керівників відповідних державних органів до вияву ініціативи та підвищення рівня продуктивності.

По-третє, у децентралізованій моделі організації механізму державної влади виявляється більше самостійності при визначенні внеску у вирішенні державних проблем. Розширення свободи дій призводить до зростання рівня креативності управлінської діяльності.

По-четверте, основним чинником, який визначає перевагу механізму державної влади, є те, що він покладений в основу «механізму стримувань і противаг». Цей механізм забезпечує взаємоконтроль і взаємообмеження різних владних «гілок» з метою ефективного функціонування державної влади в цілому [111].

Таким чином, співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало

ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства.

Для досягнення співвідношення централізації та децентралізації, яке відповідало б реаліям сучасної України, тим цілям і завданням, які керівництво країни ставить перед державним управлінням, низку дослідників пропонують спиратися на низку принципів, чільне місце серед яких посідає принцип субсидіарності. Для нормальної життєдіяльності суспільства в цілому необхідний стійкий, безконфліктний, узгоджений розвиток усіх його підсистем, кожна з яких виконує свої функції. Економіка як пануюча підсистема пропонує ринкову форму зв'язків як основну і для інших сфер суспільного життя. Але на практиці конкурентні умови не завжди є найкращими з точки зору ефективного використання ресурсів для задоволення потреб населення у послугах [77].

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює в європейському законодавстві принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі [95, с. 246–254]. Як результат децентралізації державного управління та розбудови реального місцевого самоврядування розглядає принцип субсидіарності В. Токовенко. Субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення її значення в процесі управління [105, с. 136 – 137].

Субсидіарність передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації, стверджує П. Свяневич [123, с. 7]. Н. Глазунова розглядає субсидіарність як взаємодоповнюючу діяльність різних ланок влади та управління [52, с. 407]. Принцип субсидіарності – це результат необхідності узгодження інтересів різних рівней державного та місцевого управління, переконує С. Сироткін [100]. Згідно з духом принципу субсидіарності, пише Н. Бровинська, «втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [47, с. 212].

Поняття «субсидіарність» констатує, що місцеві умови та обставини не

тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного відрізка часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління повинен відповідати весь час змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання [101]. Субсидіарність, за переконанням І. Грицяка, не є статичною концепцією [55, с. 34].

Застосування принципу субсидіарності можливе лише в ієрархічних структурах, поза межами яких він не існує, втрачає сенс свого існування. Водночас у жорстко централізованих ієрархіях не може бути мови про його використання. Сучасне людство прийшло до необхідності критики та засудження жорстких централізованих державних систем, до розуміння того, що метою прогресу є турбота не тільки про державу, але і про кожну людину. Тому ієрархічна модель «державна для одного правителя» засуджується з сучасних позицій.

Компетенція держави не повинна поширюватися на всі колективні рішення у соціумі: задоволенню одних потреб краще відповідають добровільні асоціації, громадські організації, інших – органи муніципальної влади, ще інших – міжнародні домовленості, наддержавні органи управління. Громадянське суспільство, держава, органи місцевого самоврядування – усі вони мають належні їм сфери впливу.

Таким чином, принцип субсидіарності пов'язаний з принципом ієрархічності, який розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи. На сьогодні багато країн світу з правової точки зору перебувають на шляху до сучасної багаторівневої системи управління, до визнання її цінності, до відходу від принципу «все або ніщо», характерного для владної вертикалі радянського типу, до необхідності узгодження інтересів різних рівнів державного та місцевого управління. Намагання закласти у законодавчу базу принцип субсидіарності у багатьох випадках стикається з великими труднощами і не одержує логічного розвитку та являє серйозну проблему взаємодії існуючих рівнів

управління в державі.

Будь-яка складна відкрита соціальна система, особливо в умовах постійно зростаючої інформаційно-технологічної складності державного управління, має ієрархічну структуру досить автономних підсистем та блоків, у якій сигнали, що надходять з верхнього рівня управління, не мають характеру жорстких команд, а задають параметри переходу підсистем від одного режиму функціонування до іншого. Саме тому принцип субсидіарності тісно пов'язаний з принципом не лінійності, який лежить в основі самоорганізації багаторівневих систем [77].

Через поняття не лінійності в сучасному ситуаційному аналізі конкретизується взаємозв'язок сталості і нестійкості, в результаті якого виникає спектр можливих рішень, можливого поведження системи замість одного єдиного варіанта. У нелінійній області множинність стаціонарних станів і їх можлива нестійкість утворюють феномен складного і різноманітного поведження ситуацій з нелійними залежностями, що не укладаються в єдину теоретичну схему. Врахування не лінійності дає змогу уникнути небажаної динаміки розвитку державної ієрархії, яка виникає в системах із занадто централізованим управлінням.

Наявність багаторівневої ієрархії, її структура та розвиток значною мірою визначається взаємозв'язком та еволюцією локальних неоднорідностей, які утворюють, у свою чергу, мережу розподіленої неоднорідності. Процес наростання неоднорідних компонентів, який характеризує в кінцевому рахунку якісний перехід системи на новий рівень розвитку, переривається процесом кількісного накопичення однорідних компонентів в рамках вже досягнутого рівня організації. Виникнення та кількісне накопичення відносно однорідних компонентів підготовляє якісний стрибок на новий структурний рівень, що супроводжується підвищенням неоднорідності всієї ієрархічної системи [77].

Принцип субсидіарності є елементом демократії. Він є визнанням існування в ієрархічних системах розподіленої неоднорідності, яка визначає

існування різноякісних взаємопов'язаних між собою системних рівнів. Принцип субсидіарності невіддільний від принципу демократизму, який націлює на необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу демократизму полягає у розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення у поточні справи держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями. Можливість індивідуума вносити свою частку в рішення соціальних проблем завжди має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому значенні субсидіарність є опозиційно вираженою концепцією стосовно централізації державного управління.

Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом системності, який розглядає об'єкт чи суб'єкт управління як цілісну систему, що складається з різних елементів. Слід зазначити, що практично в усіх Європейських країнах публічні інституції освіти та охорони здоров'я існують паралельно з приватними. Фактично приватні системи найкраще відповідають принципу субсидіарності – громадянин на свій розсуд може обирати якість, ціну та обсяг послуг. Для громадянина з достатнім рівнем життя участь держави чи органів самоврядування не є необхідною ані в забезпеченні освіти дітей, ані в піклуванні про його здоров'я (в останньому випадку він може скористатися послугами приватних страхових фондів тощо) [77].

Слід також мати на увазі, що надання послуг, скажімо, в охороні здоров'я та освіті тільки на комерційній основі може різко знизити можливості відтворення кваліфікованої робочої сили. Тому, контролюючи розвиток цих галузей, держава враховує їх позитивний чи негативний зворотний вплив на функціонування економіки, а також інших сфер життєдіяльності суспільства.

Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом департаменталізації, який вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення.

Необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня у регіональному управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних. Наприклад, для забезпечення якості освіти, з одного боку, вона повинна бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і кадрового потенціалу громади. З другого боку, організація і управління освітою мають бути децентралізованими, максимально наближені до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо.

Принцип субсидіарності безумовно пов'язаний з принципом обов'язковості зворотного зв'язку, а саме одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим.

Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом економічності та ефективності управління. Важливим критерієм віднесення певної функції до якогось рівня є ефективність виконання цієї функції. Ефективність здійснення управління на місцевому та регіональному рівнях безпосередньо пов'язана з децентралізацією державного управління та деконцентрацією владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності. Запропоноване Г. Еро поняття точної адекватності передбачає, що кожний колектив, кожний рівень структури повинен мати повноваження достатні для вирішення проблем, які або через свою природу, або значимість можуть бути з найбільшою ефективністю вирішені саме на цьому рівні [101].

Приведення рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може й повинно сприяти зниженню трансакційних витрат (особливо витрат з надання інформації), підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Але переваги і недоліки децентралізації при наданні однієї і тієї ж послуги можуть варіюватися залежно від умов. Досвід показує, що децентралізація навряд чи виявиться корисною, якщо не буде ефективних інституціональних та фіскальних обмежень як місцевої влади, так і національного уряду [77].

Перейдемо до розгляду тих чинників, які впливають на усвідомлення, сприйняття, застосування принципу субсидіарності в практиці державного управління.

Історичний чинник. Субсидіарність, запроваджена в Європейському Союзі Маастрихтським договором, має філософське, історичне, практичне значення. Як концепція вона походить від доктрини Фоми Аквінського, супроводжуваної папськими енцикліками протягом століть, коли римські папи докладали зусилля, обстоюючи людські цінності. Поняття «субсидіарність» з'являється ще у середньовіччі в європейському муніципальному праві. Філософською підвалиною принципу субсидіарності вважають слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 р.: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушить суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б впоратись і самі» [91, с. 2].

Чинник глобалізації. У вісімдесяти роки принцип субсидіарності висувається на порядок денний під впливом процесів фінансово-економічної та комунікаційної глобалізації. Пружиною процесу глобалізації стає уніфікація, нав'язування необхідності слідувати єдиній моделі. В цей момент усвідомлено формується продуктивна опозиція глобалізації – локалізм, за яким стоять питання збереження історичної спадщини та національної, регіональної ідентичності, визначення кордонів зовнішньої відкритості та внутрішньої замкнутості. Починається активний пошук способів контакту між просторами зовнішнього глобального та внутрішнього локального, обмеження інтервенції одного простору в інший. Тотальна уніфікація починає більш активно конкурувати з локальною диференціацією, відбувається відповідний пошук меж двох просторів та способів їх

організації, з'являється лозунг «єдність у багатоманітності» [57, с. 269 – 272].

Структурно-ієрархічний чинник. Субсидіарність у практиці європейського соціально-територіального управління об'єднує питання розподілу та перерозподілу повноважень (функцій, прав та обов'язків, відповідальності, компетенції та фінансових засобів) між управлінськими органами різних рівнів. У невеликих країнах з населенням майже мільйон громадян регіонального рівня може не бути взагалі. Водночас у країнах з багатомільйонним населенням можуть бути два регіональних рівні – рівень округу та провінції, де також функції перерозподіляються згідно з принципом субсидіарності. В деяких країнах у містах існують структури, подібні до українських органів самоорганізації населення в мікрорайонах. Такі структури також можуть одержувати певні повноваження. Останніми роками практикується делегування певних специфічних повноважень громадським організаціям (разом, звісно, з необхідними ресурсами) [117].

Нинішнє розуміння ярусів управління спирається на модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними один від одного. Натомість вони пов'язані між собою. Виконання певних публічних функцій, передусім, надання послуг населенню, цілком можуть взяти на себе приватні структури. А окремі з цих функцій – як, наприклад, реєстрація актів та майна або стягнення платежів за природокористування, однаково успішно можуть здійснюватися як органом самоврядування, так і державним органом залежно від волі законодавця.

Щодо практики місцевого самоврядування в Україні, то відповідність принципу субсидіарності могла б бути досягнутою, якби українські міста були розподілені на три групи:

- міста з чисельністю населення понад 500 тис., які мають достатній потенціал та достатні ресурси, щоб повною мірою задовольнити потреби населення в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо;

- міста обласного значення, в тому числі більшість обласних центрів. Це – типові муніципалітети, які звертаються до регіонального рівня тільки за наданням дуже складних та специфічних послуг;

- села та селища, де недостатність фінансового та кадрового потенціалу робить неможливим якісне надання багатьох послуг. Такі населені пункти мали б делегувати значну частину повноважень на районний рівень [77].

Чинник контрольованості. Перевагою віднесення повноважень на найнижчий можливий рівень є те, що там послуги надаються під контролем споживача. Цей контроль здійснюється через вибори, через щоденне спілкування обраних представників з громадянами, через місцеві засоби масової інформації, чим забезпечується ефективність і відповідність послуг потребам громади.

Фінансовий чинник. Очевидно, що деякі послуги не можуть надаватися на нижчому рівні, бо це буде пов'язане із занадто високими витратами. Принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

- потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;

- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних

послуг;

– функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека, тощо [91, с. 2 – 3].

Стереотипно-поведінковий чинник. Осмислення принципу субсидіарності стикається із стереотипами, що склалися у поняттях адміністративно-територіального поділу, повноважень органів влади, взаємної відповідальності, співвідношення централізації та децентралізації державного управління тощо. Сучасне його сприйняття відображає практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками. Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна уявляти як статичну якість організаційно-управлінських структур.

Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються впродовж певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання.

Сучасне сприйняття принципу субсидіарності перетинається з філософією, політологією, економікою, юриспруденцією, соціологією, він закладений в історії країн Європейського співтовариства, в юридичній та організаційній структурі Європейського Союзу, в його ідеалах. Урахування сутності та взаємопов'язаності принципу субсидіарності з іншими принципами державного управління допоможе Україні досягти світових стандартів життя, подолати внутрішні розбіжності та політичні розходження, які вже стали причиною трагедій народу в минулі століття [77].

Таким чином, децентралізація та деконцентрація – це різновиди переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії. Децентралізація влади – процес передачі центральними органами місцевим

органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Деконцентрація передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. Делегування означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

До основних принципів здійснення децентралізації влади належать: принцип субсидіарності (розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі), принцип ієрархічності (розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи), принцип нелінійності (самоорганізація багаторівневих систем), принцип демократизму (необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень), принцип системності (розгляд об'єкту чи суб'єкту управління як цілісної системи, що складається з різних елементів), принцип департаменталізації (вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики), принцип обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему), принцип економічності та ефективності управління.

1.3. Принципи та методи дослідження повноважень районних державних адміністрацій в умовах децентралізації

При написанні магістерської роботи були використані такі основні принципи науково дослідження:

– принцип об'єктивності, тобто при написанні роботи було виключене одностороннє мислення, суб'єктивність. Завдяки дотриманню цього принципу, у процесі дослідження використані методи та процедури, які

дозволили отримати максимум знань, була дотримана певна у логіка у побудові плану дослідження;

- принцип виділення основних факторів, що визначають кінцевий результат, що дозволив виділяти головне у процесі всього різноманіття факторів;

- принцип системності, що означає використання певної системи, а також взаємозв'язок з іншими об'єктами дослідження;

- принцип наукової етики, дотримуючись якого була використана система посилань до першоджерел з метою чіткого розмежування існуючих наукових надбань в конкретному напрямку дослідження та висновків, що були визначені самостійно;

- принцип зв'язності, тобто усі структурні частини логічно, послідовно викладеними та взаємопов'язані між собою.

Теоретико-методологічною базою магістерської роботи стали фундаментальні положення науки державного управління, юридичної, політологічної та психологічної наук, а також наукові праці науковців у зазначених галузях знань. Методологічною основою дослідження є логіко – діалектичний метод пізнання, за допомогою якого з'ясовано сутність децентралізації.

Застосовуючи методи системного аналізу, та синтезу, порівняння, абстракції та систематизації, вдалося забезпечити визначення зв'язків між управлінськими, економічними, соціальними, політичними чинниками реалізації повноважень районних державних адміністрацій.

Використання системного підходу було необхідним для розробки і обґрунтування багатовимірного поля переваг широкого застосування механізмів реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації, а також дослідження ефективності зазначених.

Зі спеціальних методів у дослідженні застосовано історичний метод, який було використано для процесів децентралізації в Україні.

Емпіричну та фактологічну базу магістерської роботи склали нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, статистичні дані, матеріали вітчизняної практики реалізації процесів децентралізації.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що при написанні магістерської роботи були використано широке коло принципів та методів дослідження реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації, що дало змогу логічно та у взаємозв'язку сформулювати думку та всебічно розкрити тему дослідження.

Визначено, що децентралізація та деконцентрація – це різновиди переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії. Децентралізація влади – процес передачі центральними органами місцевим органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Деконцентрація передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. Делегування означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

До основних принципів здійснення децентралізації влади належать: принцип субсидіарності (розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі), принцип ієрархічності (розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи), принцип нелінійності (самоорганізація багаторівневих систем), принцип демократизму (необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень), принцип системності (розгляд об'єкту чи суб'єкту управління як цілісної системи, що складається з різних елементів), принцип департаменталізації (вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної

політики), принцип обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим), принцип економічності та ефективності управління.

З огляду на різні класифікаційні ознаки розрізняють політичну, просторову, ринкову, адміністративну, територіальну, функціональну, вертикальну й горизонтальну форми децентралізації влади. Наведені та проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. В українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про форми децентралізації та характерні риси кожної з них. Питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління.

РОЗДІЛ 2

НАПРЯМИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

2.1. Концепції та правове забезпечення реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні

Намір проведення комплексної реформи територіальної основи публічної влади був задекларований ще на початку розвитку сучасної української держави. Так, у 1997 р. була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи [13], результатом діяльності якої стала «Концепція адміністративної реформи в Україні» [14]. У цьому документі вперше ставилося питання про те, що існуюча організація територіального устрою має суттєві недоліки, що викликає необхідність проведення реформи територіальних основ публічної влади, у процесі здійснення якої, як зазначалося, «потрібно спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику» [14]. При цьому процес перетворень передбачалося здійснювати у три етапи.

Перший етап реформування (1999 – 2002 рр.) повинен був включати законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою. З урахуванням перспективи, на цьому етапі мав бути напрацьований пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління на регіональному і місцевому рівні, приведення у відповідність із Конституцією України чинних законодавчих актів, які визначають бюджетно-фінансову систему, економічні засади організації управління та територіального розвитку, пов'язані з проведенням політики економічного районування.

Другий етап (2002 – 2006 рр.) мав передбачати трансформацію низової ланки системи територіального поділу та устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад,

розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Третій етап (2006 – 2010 рр.) мав передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій [14].

Не вирішуючи остаточно структуру організації публічної влади на територіальному рівні, зазначена Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала збереження існуючої конституційної моделі, однак з розмежуванням функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг. Зокрема, до сфери компетенції органів місцевого самоврядування передбачалося віднести питання:

- місцевих фінансів;
- економічного розвитку населених пунктів;
- управління об'єктами комунальної власності;
- комунального землекористування і використання місцевих природних ресурсів;
- планування і забудови населених пунктів;
- догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництва;
- каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів;
- житлового будівництва;
- роботи місцевого громадського транспорту;
- благоустрою парків та садів;
- утримання кладовищ та надання ритуальних послуг;
- роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти;
- надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я;

- роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму;
- працевлаштування і організації громадських робіт;
- окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної безпеки та прав споживачів.

До сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади (МДА та територіальних органів ЦОВВ) мали б належати питання, не віднесені Конституцією й законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування, передусім:

- загального нагляду за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій;
- відповідних функцій управління об'єктами державної власності;
- координації діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших ЦОВВ;
- видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством;
- контролю у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування [14].

На основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на третьому етапі передбачалося остаточно визначитись із статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління.

На виконання Концепції були схвалені:

- Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» [30];
- затверджено Концепцію державної регіональної політики [17];
- прийнятий Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» [3];

- утворено Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України;
- затверджено Концепцію програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [27].

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. не була реалізована повною мірою. Багато в чому це було обумовлено інституційною неузгодженістю в даному питанні, адже підготовкою реформи займались тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, із зазначених були створені: робоча група з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби [19], Комісія з питань адміністративно-територіального устрою [16], Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [26], Міжвідомча робоча групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою [33].

Проте, Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. фактично дала поштовх та заклала напрями подальшого теоретичного осмислення на рівні експертного середовища проблем реформування територіальних основ публічної влади. Зокрема, у 2003 – 2004 рр. були розроблені: проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком; проект Національної стратегії реформування системи територіальної організації влади в Україні; План розвитку країни: реформа адміністративно-територіального устрою.

В межах «Національної стратегії реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування», яка була розроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню у 2005 р., було розроблено кілька законопроектів, зокрема про місцеві державні адміністрації; про місцеве

самоврядування громади; про місцеве самоврядування району; про місцеве самоврядування області. Найбільшого резонансу при цьому набув проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», який мав стати інструментом проведення реформування територіальної основи публічної влади на першому етапі. Зокрема, вказаним законом передбачалося, що у системі територіального поділу встановлюються такі рівні територіальних одиниць: регіони, райони, громади (рис. 2.1).

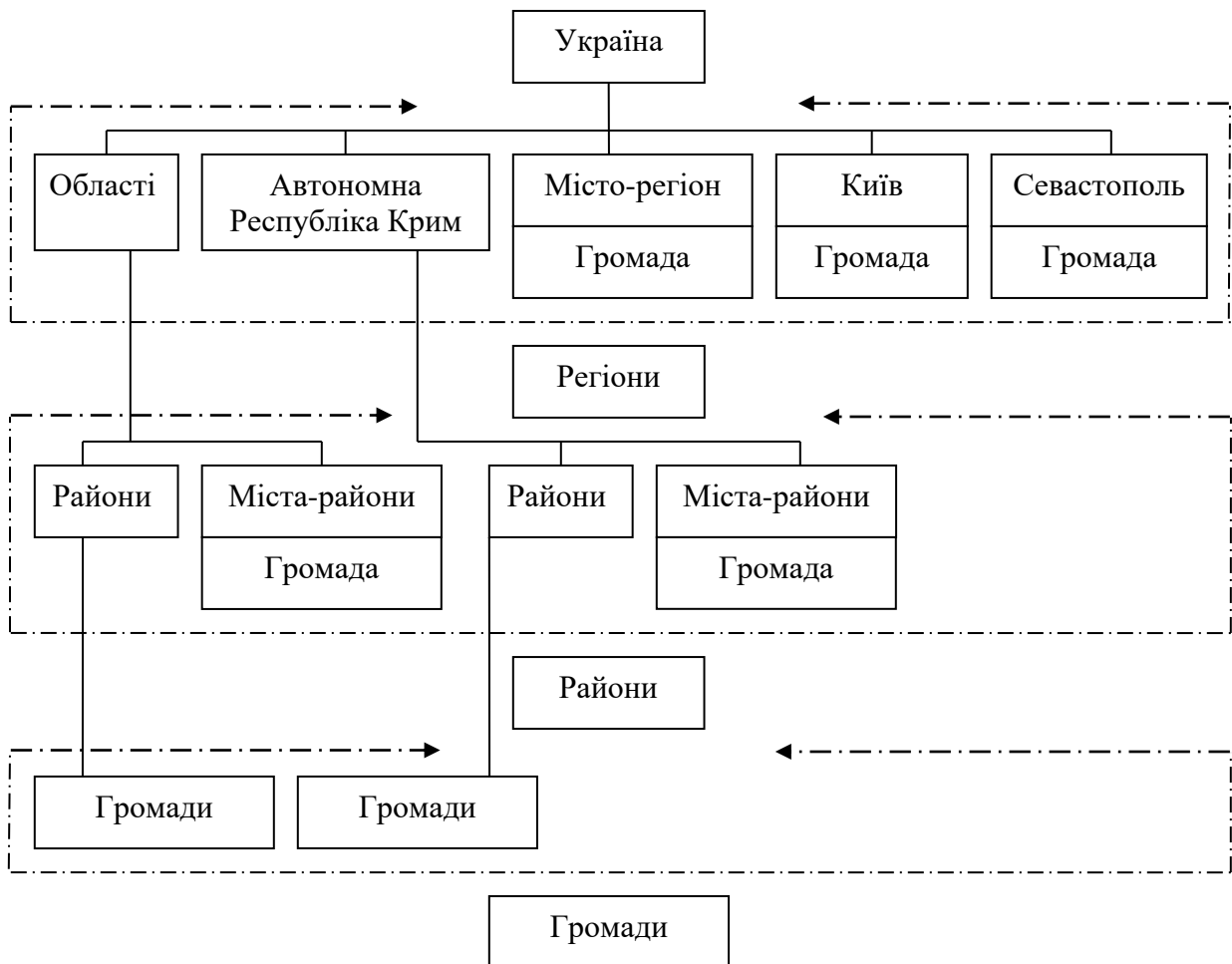


Рис. 2.1. Модель територіального поділу за Національною стратегією реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування (розроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню у 2005 р.)

Громада мала утворюватися за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш, як 5 000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських

утворень, розташованих у її межах. Якщо щільність сільського населення в цілому по району є нижчою в два, або більше разів, ніж середня щільність сільського населення в Україні, в межах відповідного району могли утворюватись громади з чисельністю населення від 3 500 жителів при умові, що площа такої громади в розрахунку на одного жителя перевищує більш як вдвічі середню по Україні для сільських громад. У виняткових випадках Верховна Рада України могла утворити громаду з меншою чисельністю населення, але не менше 1 500 жителів. Громаді з чисельністю населення понад 70 тис. надавався статус міста-району, а з населенням понад 750 тис. – міста-регіону.

У свою чергу, район мав створюватися за умови, якщо на його території, проживає не менше 70 тисяч жителів, без врахування чисельності населення міст – районів, міст-регіонів, які знаходяться в межах цього району. Якщо щільність населення в межах регіону без урахування населення міст-районів та міст-регіонів, які знаходяться в межах регіону, була нижчою у два та більше разів, ніж середня щільність населення без врахування населення міст-регіонів, допускалося створення районів з чисельністю населення від 40 000 жителів, за умови, що площа такого району в розрахунку на його жителя перевищує у два та більше разів середню в межах України площу районів в розрахунку на одного жителя.

Національна стратегія реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування також передбачала відокремлення органів місцевого самоврядування на кожному із рівнів від місцевих державних адміністрацій. Останні, мали б бути зосереджені на обласному рівні (область або місто-область), як у Польщі, тоді як район повинен був стати виключно рівнем місцевого самоврядування. А місцеві державні адміністрації мали б виконувати державні повноваження і контролювали дотримання закону органами місцевого самоврядування (рис. 2.2).

Однак, незважаючи на концептуалізацію, позитивні відзиви експертів Ради Європи [80] та широке анонсування адміністративно-територіальної

реформи (як найважливішої складової реформування територіальних основ публічної влади) до реальних кроків так і не дійшло. Основною причиною цього, на нашу думку, були брак політичної волі керівництва держави та неузгодженість позицій щодо проведення реформування, незацікавленість у проведенні реформи представників місцевого самоврядування та відсутність достатньої підтримки у населення.

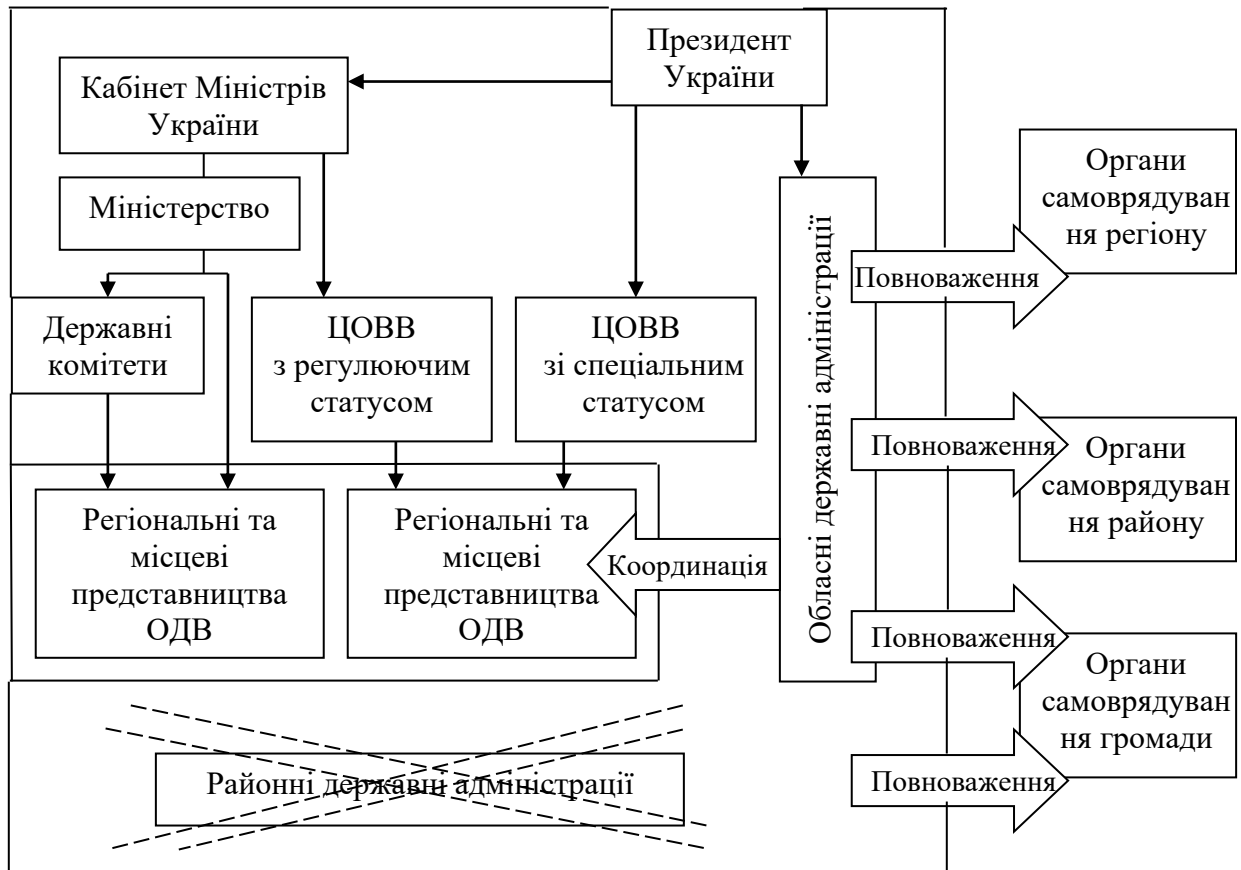


Рис. 2.2. Модель територіального поділу за Національною стратегією реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування (розроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню у 2005 р.)

В період 2006-2013 рр. суспільству були презентовані ще кілька авторських моделей реформи територіальних основ публічної влади в Україні – А. Ткачука, І. Коліушко, О. Соскіна, Ю. Ганущака, В. Медведчука, а також 147 проекти, які розроблялися в межах асоціацій органів місцевого самоврядування України.

Модель територіальної організації влади, що розроблена Інститутом

трансформації суспільства під керівництвом О. Соскіна й яку підтримала Всеукраїнська рада міських голів, ґрунтується на дволанковій горизонтальній територіальній структурі: громади (міські та сільські) та департаменти (паланки) [40].

На погляд авторів зазначеного концепту, базовим рівнем та основною одиницею місцевого самоврядування для України має стати громада – певна кількість людей, що проживає на спільній території і шляхом місцевого референдуму приймає рішення про об'єднання в самодостатню самоврядну одиницю. Водночас, критерій чисельності, як умова створення громади не визначається, будь-який населений пункт може бути громадою незалежно від кількості осіб, яка в ньому проживає. Громади можуть утворювати міста, села і селища, які можуть на добровільних засадах об'єднуватися та утворювати єдину громаду.

До сфери діяльності громади мають належати всі громадські справи місцевого значення, а саме: упорядкування земельного господарства, організація функціонування комунальної системи й інфраструктури, залучення інвестицій, утримання об'єктів загального користування, організація роботи комунального транспорту, житлове будівництво, облаштування торговельних площ, охорона навколишнього середовища, організація освітнього й культурного життя, охорона здоров'я, підтримання громадського порядку, організація роботи пожежних служб та ін. На рівні громад доцільно ліквідувати структури ЦОВВ.

Другий рівень місцевого самоврядування – департаменти (паланки, округи, регіони). Реалізація подібного підходу в Україні, на погляд авторів проекту, дасть змогу ліквідувати бюрократичні утворення у формі адміністративних районів та областей, створивши натомість систему рівних між собою самодостатніх структур. Такий адміністративно-територіальний поділ дозволить наблизити владу до людей, активізувати залучення громад до процесу управління державою, уникнути зайвої бюрократії та сепаратизму.

Запропоновано замість 25 областей та 490 районів створити 99 департаментів. У межах кожного департаменту має діяти державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – Рада департаменту, яка, формуватиме Виконком та призначатиме керівника Виконкому з числа депутатів. Функції урядової держадміністрації в департаменті мають бути чітко виписаними, при цьому пропонується скасувати систему делегування повноважень, аби запобігти взаємним звинуваченням державних і місцевих органів влади в невиконанні своїх зобов'язань.

Головне завдання самоврядних органів департаментів – формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу тощо). Департаментом мають реалізовуватися громадські завдання, які виходять за рамки сфер діяльності громади, зокрема: соціальна допомога, транспорт і шляхи паланкового призначення, забудова територій, водне господарство, охорона громадського спокою, подолання надзвичайних ситуацій, утримання об'єктів загального користування. Сфера культури й освіти, медичного забезпечення має фінансуватися як з бюджету паланки, так і з державного бюджету – залежно від призначення закладів, які входять до їх інфраструктури.

На нашу думку, ідея переходу від трьохланкового до двохланкового територіального поділу є доволі екзотичною та не відповідає як європейським стандартам розбудови територіальних одиниць, так й вітчизняним традиціям.

Модель оптимізації територіальної основи публічної влади, що була розроблена фахівцями Інституту Громадянського Суспільства на чолі з А. Ткачуком фактично була втілена у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Незважаючи на невдачу у період 2005 – 2006 рр. щодо вирішення проблем, що склалися у територіальній основі публічної влади, у наступному періоді урядом здійснювався ряд заходів у зазначеному напрямку. У 2006 р.

було схвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. [21], яка, зокрема, передбачала:

- зміну моделі територіальної організації влади, наближення її до європейських стандартів, приведення у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування;

- деконцентрацію владних повноважень, перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності;

- зміну функцій місцевих державних адміністрацій – перетворення місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у структурі виконавчої влади; реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;

- розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через впровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

У 2007 р. було утворено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, яким протягом 2008 – 2013 рр. було розроблено проекти Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України та Концепції реформи місцевого самоврядування [34; 32], положення яких було об'єднано у Концепцію реформи місцевого самоврядування. Робочими групами міністерства із залученням науковців було здійснено велику роботу з підготовки конкретних пропозицій щодо формування громад на базі існуючих сільських, селищних, міських рад [50; 115].

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування було також розроблено базові версії законопроектів: «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місто зі спеціальним статусом Севастополь», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій».

Законопроекти опрацьовувалися експертами Ради Європи, перебували на стадії публічного обговорення. У лютому 2012 р. була утворена робоча група з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування [24], якою був розроблений проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 24.04.2012 р. проект зазначеної Концепції був підтриманий в цілому Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Проте лише 01.04.2014 р. [28] зазначена концепція була затверджена урядом України та створений план заходів щодо її реалізації [25].

Для проведення системної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Концепцією передбачено необхідність внесення відповідних змін до Конституції України. Проектом № 4178а (внесено Президентом України):

1. Визначено систему адміністративно-територіальних одиниць (регіони, райони, громади) та запровадження принципу повсюдності МС.
2. Передбачено право на утворення районними та обласними радами власних виконавчих органів.
3. Змінюється статус місцевих державних адміністрацій – на контрольні-наглядові органи.
4. Фінансові гарантії забезпечення місцевого самоврядування необхідними ресурсами, які мають відповідати їх повноваженням. Держава

має компенсувати ОМС витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади (рис. 2.3).

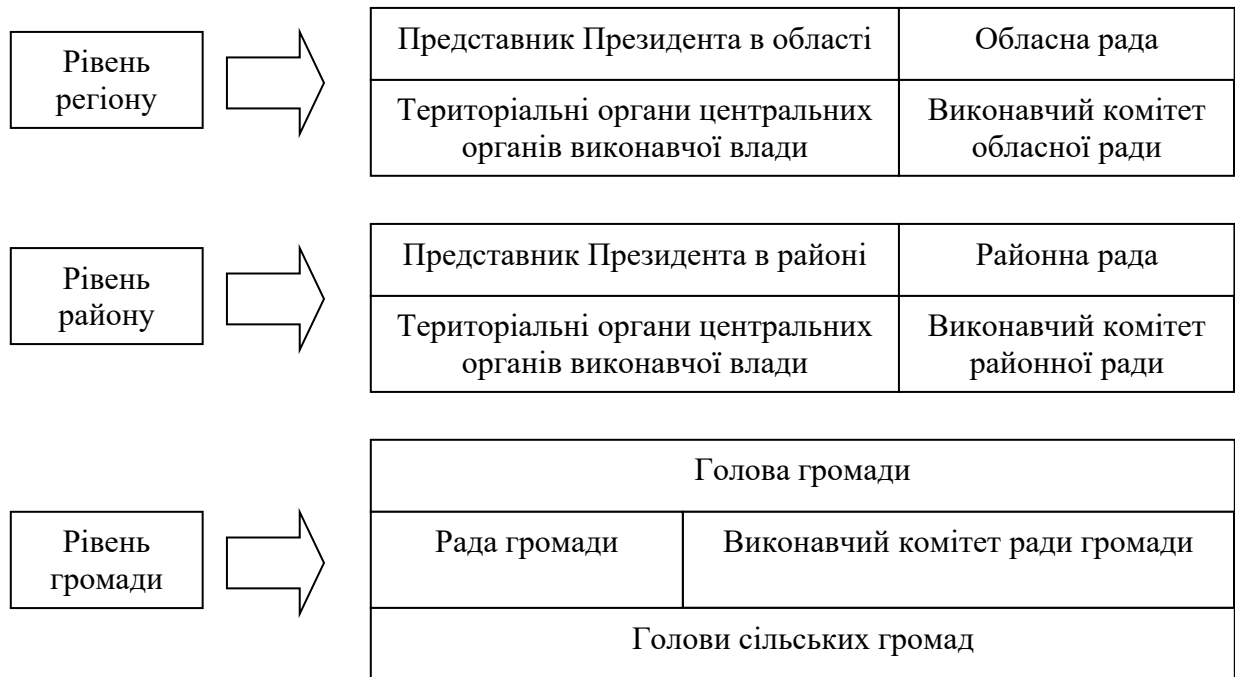


Рис. 2.3. Модель нової системи територіальних органів влади (Концепція реформи місцевого самоврядування 2014 р.)

Розроблення проекту Концепції здійснювалося з урахуванням експертного висновку Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 30.07.2010 р.

На основі принципів, закладених в Концепції були прийняті закони України «Про співробітництво територіальних громад» [11], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. [22], а також Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [20].

Аналіз програмних документів Президента, Верховної Ради та КМУ у частині децентралізації влади вказує, що зобов'язання, зокрема відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, були дуже масштабними. Однак подальші наміри

уряду (зокрема План дій уряду «Відновлення України» від 03.09.2014 р.) щодо децентралізації можна назвати фрагментарними. Коаліційна угода містить ґрунтовний перелік завдань та заходів щодо реформи місцевого самоврядування, однак вона не містить чітких критеріїв виконання, тому їх складно проконтролювати. Стратегія – 2020 теж не містить конкретних інструментів та часових рамок проведення реформи децентралізації. Стає очевидним, що реалізація програмних документів Президента, Верховної Ради у частині децентралізації влади відтермінується.

Таким чином, за період 1998 – 2014 років було розроблено декілька концепцій реформи місцевого самоврядування. Концепція 1998 р. не була реалізована повною мірою із-за інституційної неузгодженості – підготовкою реформи займалися тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Національна стратегія реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, розроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в 2005 р., також не призвела до суттєвих змін, що було обумовлено неузгодженістю позицій щодо проведення реформування, незацікавленістю в проведенні реформи представників місцевого самоврядування та відсутністю достатньої підтримки у населення.

Розроблені протягом 2006 – 2013 років авторські моделі реформи територіальних основ публічної влади в Україні не набули широкого розповсюдження з причин не відповідності європейським стандартам розбудови територіальних одиниць та вітчизняним традиціям. Зобов'язання, відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні 2014 р., були дуже масштабними. Однак Коаліційна угода не містить чітких критеріїв виконання поставлених завдань, а Стратегія – 2020 не містить конкретних інструментів та часових рамок проведення реформи децентралізації.

2.2. Результати реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні

Моделювання адміністративно-територіальних одиниць згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та розробленою Мінрегіоном України й затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 «Методикою формування спроможних територіальних громад» [23] відбувається у процесі розробки й схвалення перспективних планів формування територій громад областей.

Аналіз показує, що на першому етапі у 2015 р. добровільно об'єдналися лише 786 міських, селищних та сільських рад з понад 11 тис. (6,8%). Більшість об'єднали 2 – 4 ради. Таких об'єднаних громад 107 (67%). Разом з тим, були створені громади, які об'єднали більше 20 рад (1 громада), 17 – 19 рад (6 громад). Це призвело до значної неоднорідності об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення й територією.

Понад 10% створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад (ОТГ) мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Дослідження Світового банку засвідчили, що економічно ефективною може бути діяльність органів місцевого самоврядування при чисельності населення муніципалітетів щонайменше 5 – 6 тис. Осіб [61, с. 100]. Разом з тим у низці випадків (гірські, віддалені території) функціонування громад з меншою чисельністю мешканців цілком виправдане, однак вони мають користуватися значно вагомішою фінансовою підтримкою держави.

Загалом у січні-вересні 2016 р. процес створення об'єднаних громад сповільнився. За станом на 01.10.2016 р. в Україні діяло 184 об'єднані територіальні громади. Процесом об'єднання було охоплено всього 8,1% міських, селищних і сільських рад. Ці дані підтверджують зарубіжний досвід щодо труднощів добровільного об'єднання громад. Разом з тим такий досвід свідчить про можливості активізації об'єднання у разі використання механізмів фінансового стимулювання.

У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання об'єднаних територіальних громад здійснювалося через цільові субвенції на формування інфраструктури громад у відповідності до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку. Такий стимул частково віддзеркалився у зростанні активності процесу об'єднання у четвертому кварталі 2016 р. В результаті на кінець 2016 р. налічувалося 366 діючих об'єднаних територіальних громад, 2018 р. – вже 731, 2021 р. – 1438. Тобто наявний стрімкий зріст (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад [84]

Таким чином, очікувані темпи реформування територіальної основи місцевого самоврядування не дотримуються. Це спричинює виникнення таких проблем:

- дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, втративши при цьому дохідну базу з територій об'єднаних громад, як правило більш фінансово спроможних);
- управлінський дисбаланс (неврегульованість низки питань розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області);
- необхідність утримання штату у місцевих державних адміністраціях і в об'єднаних громадах з тими ж функціями;

- зниження ефективності роботи райдержадміністрацій при невизначеності перспектив їх діяльності;
- необхідність виділення значних ресурсів державного бюджету для стимулювання об'єднання громад.

Не дивлячись на позитивну динаміку наведених вище показників, наявна в Україні тенденція до формування територіально й демографічно занадто неоднорідних адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня є невиправданою й не функціональною. Таке становище багато у чому зумовлене конституційною й законодавчою неврегульованістю багатьох питань адміністративно-територіального устрою.

Усунення негативних тенденцій та упорядкування процесу здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні й забезпечення при цьому подальшого розвитку місцевого самоврядування разом із збереженням міцної вертикалі державної виконавчої влади та загальної керованості держави, потребує внесення відповідних змін до Конституції України, прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій та розробки концептуальних основ і методики формування мережі адміністративно-територіальних одиниць, які дозволили б вирішувати питання їх утворення виходячи з поєднання загальнодержавних інтересів, інтересів регіонального розвитку та інтересів територіальних громад і їх мешканців.

Принцип добровільності об'єднання громад не забезпечує такого поєднання інтересів. Не продуктивною у цьому аспекті слід визнати також спробу формування спроможних територіальних громад на основі затвердженої Кабінетом Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад» [23]. Її недоліком вважаємо орієнтованість на формування надто великих за площею адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня з об'єднанням великої кількості населених пунктів, значна частина яких буде надмірно віддаленою від адміністративних центрів громад. Тут варто погодитися з думкою Б. Данилишина, що теоретично із збільшенням розміру громади

збільшуються економічні вигоди завдяки ефекту масштабу, проте знижується рівень впливу громади на прийняття рішень й, відповідно, управління віддаляється від мешканців [56].

Одним з інструментів забезпечення наукового супроводу адміністративної реформи є соціологічний моніторинг, що базується на проведенні опитувань громадян України, експертів з метою виявлення оцінок стану, основних проблем, подальших перспектив реформаційних процесів в державному управлінні. Результати цих досліджень дають змогу отримувати виважені, науково обґрунтовані висновки, розробляти прогнози, впроваджувати дієві механізми реалізації реформи.

Так, громадськості було представлено результати шостої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-листопаді 2021 року на замовлення Міністерства розвитку громад та територій України та Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Опитування проводилося методом особистих інтерв'ю з респондентами в домогосподарствах, де вони проживають. Польовий етап дослідження тривав з 26 жовтня до 17 листопада 2021 року. Загалом в рамках дослідження було проведено 2000 інтерв'ю з респондентами, які проживають у 152 населених пунктах України.

Згідно опитування, рівень підтримки суспільством децентралізації в Україні зростає. Цьогоріч, у порівнянні з минулим роком, на 4% стало більше тих людей, які вважають потрібною реформу децентралізації. І таких громадян в Україні 63%. А рівень обізнаності з процесом адміністративно-територіальної реформи складає 83%.

Як і в 2020 році, найбільше респондентів – 58% очікують, що внаслідок реформи зменшиться корупція. Другим основним очікуванням, як і раніше, лишається поліпшення якості та доступності послуг, хоча в цьому випадку за останній рік з 52% до 42% стало менше тих, хто очікує на такий наслідок. На

покращення благоустрою громад чекають 32.5% респондентів (ріст з 27% порівняно з 2020 роком).

41% вважають, що реформа сприятиме збереженню локальної культурної ідентичності.

Щодо оцінки роботи органів місцевого самоврядування, загалом, 41% респондентів позитивно оцінюють роботу голови громади, негативно – 15% (ще 29% ні добре, ні погано оцінили роботу). У 2020 році співвідношення було 37% до 21%, тобто за останній рік оцінки помітно покращилися. Зокрема, якщо в 2020 році баланс позитивних-негативних оцінок був +16%, то зараз – +26%.

Респонденти дещо більш критично оцінюють діяльність місцевої ради: 33% позитивно оцінюють її роботу, негативно – 16% (ще 31% ні добре, ні погано оцінили роботу). Водночас, у 2020 році співвідношення було 26% до 20%, тобто за останній оцінки теж помітно покращилися. Баланс оцінок зріс з +6% до +17%.

У населених пунктах, які не є центрами громад, також ставилося питання про оцінку діяльності старост. Загалом, 51% респондентів позитивно оцінили діяльність старост, негативно – 9% (ще 19% оцінили ні добре, ні погано).

Дослідження не виявило чітких оцінок впливу адміністративної реформи в Україні на ключові проблеми українського суспільства. Більший відсоток опитаних вважає, що реформа позитивно впливає на розвиток державної служби, розвиток місцевого самоврядування, проведення економічних та соціальних реформ, демократичні та євроінтеграційні процеси в суспільстві, подолання корупції в органах державної влади, стабільність політичної системи. Більш негативно, на думку опитаних, впливає реформа на розвиток малого та середнього бізнесу, відносини між владою, бізнесом і громадськими структурами, створення робочих місць та самопочуття громадян.

Переважає більшість вважає, що в подальшому в ході проведення

адміністративної реформи в Україні необхідно: удосконалити законодавчу базу та систему професійного навчання управлінських кадрів, посилити взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування, впровадити передовий досвід адміністрування та електронне урядування в державному управлінні, унормувати адміністративні процедури діяльності держслужбовців, створити систему кадрового резерву управлінських кадрів, оптимізувати структуру місцевих держадміністрацій, скоротити надлишкові контрольні-наглядові функції, запровадити механізм оцінювання результатів діяльності держслужбовців.

Виявлено досить різні погляди опитуваних щодо ймовірних наслідків реформування в Україні. Стримано оцінено наслідки адміністративної реформи в аспекті забезпечення подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства. Відсутні одностайні погляди щодо забезпечення підвищення рівня професіоналізму й компетентності управлінських кадрів та підвищення якості надання ними адміністративних послуг населенню в результаті реформування адміністративної системи. Ймовірною є перспектива посилення централізації влади в результаті проведення адміністративної реформи – такої думки дотримується кожен другий опитаний. Досить песимістично оцінено суспільно-політичні та соціальні наслідки адміністративної реформи. Так, зростання протестних соціально-політичних дій з боку громадян, погіршення рівня життя громадян та наростання кризових явищ в політичній системі в результаті реформи вважає ймовірним значний відсоток опитаних [115, с. 41].

Як висновок зазначимо, що адміністративно-територіальна реформа в Україні триває. Її концептуальні основи, викладені у затвердженій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, загалом не викликають значних застережень, однак практика реформування у низці питань не відповідає ідеології та завданням затвердженої Концепції. Вагомою проблемою стало те, що реформа не отримала належного конституційного забезпечення.

Робота щодо внесення змін до окремих положень діючої Конституції України, які на сьогодні блокують проведення повномасштабної реформи адміністративно-територіального устрою країни, ведеться. Однак до її завершення конституційно можливим залишається шлях реформування лише через добровільне об'єднання громад, а це звужує можливості реформи, ставить складні завдання з недопущення у процесі добровільного об'єднання невідповідності державним інтересам, раціональній організації суспільства й владних інституцій.

В ході дослідження визначено, що недоліками та протиріччями територіально-управлінської системи України є: порушення загального принципу сучасного менеджменту щодо норми підлеглості або керованості; диспропорції між територіальними одиницями за площею та ступенем компактності; залежність рівня розвитку адміністративних районів від статусу адміністративного центру та його розташування; невідповідність меж територіальних громад та меж адміністративно-територіальних одиниць; дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення); подвійний характер підпорядкованості державної виконавчої влади (місцевої державної адміністрації) як органу загальної компетенції – Кабінету Міністрів України, з одного боку, та Президенту України – з іншого; неврахування принципу субсидіарності при розподілі компетенції між територіальними рівнями; нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями; організаційна нерозділеність регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень в системі органів публічної влади на територіальному рівні; наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій), так і у органів спеціальної компетенції (інспекції, служби).

2.3. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу

Муніципальне управління може здійснюватись у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину систему або модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої в рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [94, с. 2].

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їхніх моделей, що істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування. Виділяють англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування (рис. 2.5).

У країнах ЄС урядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями ЄС із метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів формування правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробленні державної політики) [89].

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

– відкритість передбачає активну комунікацію з громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а

також рішень, що приймаються ними;



Рис. 2.5. Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування [94, с. 3]

– участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

– підзвітність, що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідальності (політичної та

адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

– ефективність: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їхнього очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їхній реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [89].

Найбільш важливими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, є:

1. Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів ЄС або подібні інституції, що існують у багатьох країнах – членах ЄС) базуються на такому:

– переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;

– принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

2. Консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними

інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких країнах – членах ЄС. В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, не обмежуючись лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але і здійснюючи аналітичні процедури, проводячи тематичні дослідження, збираючи та узагальнюючи пропозиції та громадські ініціативи щодо розроблення, упровадження й реалізації політики, після цього подаючи свої пропозиції та рішення до уряду або парламенту.

3. Інститути, що забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, упроваджуючи заходи з метою їхнього виконання, зокрема законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, у деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади (рис. 2.6).

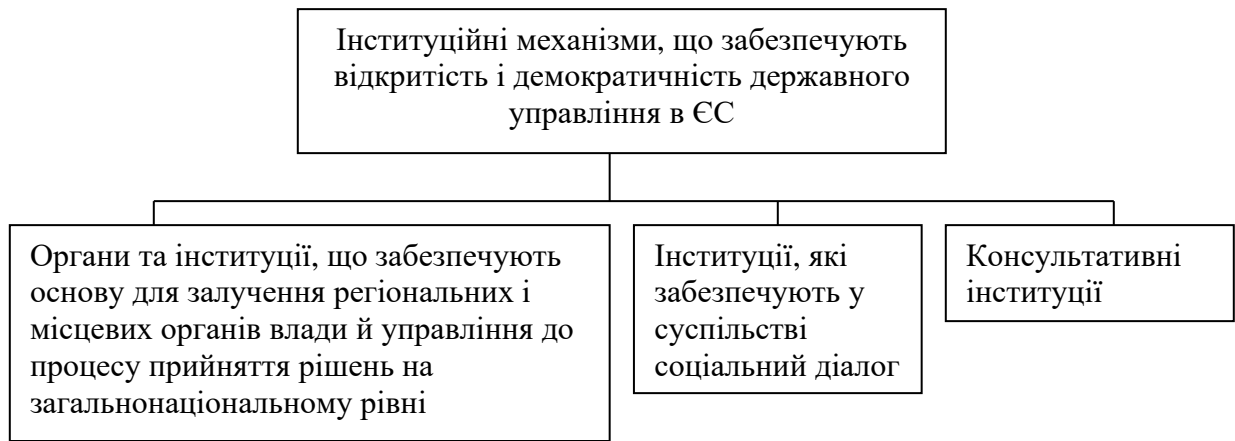


Рис. 2.6. Інституційні механізми, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС [94, с. 4]

У багатьох країнах ЄС секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довілля, охорона здоров'я та ін.), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою). Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, у таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив. ЄС та його країни-члени використовують цілий спектр більш неформальних механізмів і методів впливу (рис. 2.7).

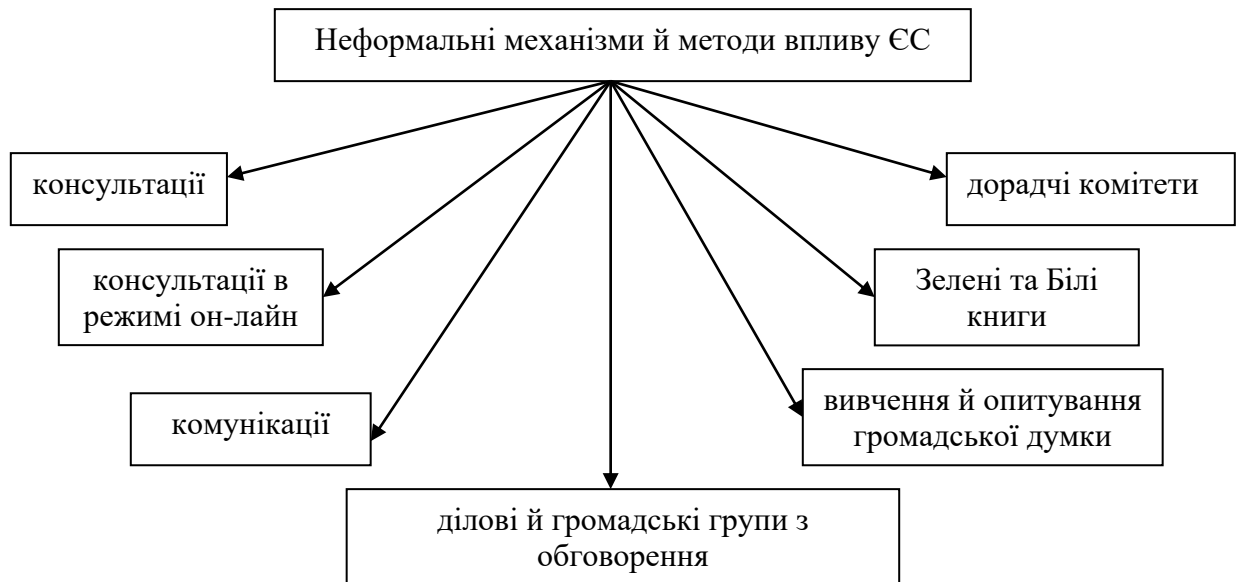


Рис. 2.7. Неформальні механізми і методи впливу ЄС [94, с. 5]

Вибір того чи іншого механізму (або їхньої комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп. У деяких країнах ЄС законодавство загального характеру, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розроблення і прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів / механізмів для реалізації державної політики, визначеної й впроваджуваної урядом або парламентом.

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи, а саме Італії, яка здійснила ці реформи в середині ХХ ст., та Польщі і Латвії, які мали тривалий досвід централізованого управління.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти,

охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку.

Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів.

До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, зокрема центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [59].

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний та ін.), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і

дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори й мита.

Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні.

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства.

Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства.

Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість. У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному

громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так, основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення.

Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення.

Слід відмітити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок.

На початку реформування латвійські експерти з державного управління

вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [89].

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фіскальний. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими. Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень.

Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [113]. Однак запровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995 – 1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове

вирівнювання ресурсів самоуправління». На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково [104, с. 24].

У цілому слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

Децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки. Серед основних переваг децентралізації варто відмітити наступні:

- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах;
- більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади;
- створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства;
- сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню;
- забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів;
- підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні

недоліки, до яких відносять:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні;
- зниження скоординованості виконання делегованих повноважень;
- гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання [97].

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо [67].

Незважаючи на протиріччя різних моделей здійснення місцевого самоврядування в усій Європі, очевидна зацікавленість міжнародних організацій з питань місцевого самоврядування в об'єднанні зусиль з розроблення загальних підходів у здійсненні регіональної та місцевої влади, що свідчить про перспективи встановлення загальноєвропейських стандартів у царині здійснення місцевого самоврядування [79].

Таким чином, досвід децентралізації державної влади в країнах ЄС свідчить про ефективність використання континентальної моделі місцевого самоврядування, характерними рисами якої є: якісне залучення громадянського суспільства до процесів формування правил та політики на рівні ЄС; створення постійно діючих консультативних органів за участю

відповідних інститутів громадянського суспільства; створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету; висока відповідальність місцевих органів за результати своєї діяльності.

В країнах Європейського Союзу здебільшого розповсюджена континентальна модель місцевого самоврядування, характерними рисами якої є: якісне залучення громадянського суспільства до процесів формування правил та політики на рівні ЄС; створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства; створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету; висока відповідальність місцевих органів за результати своєї діяльності.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні

На момент проголошення незалежності Україна не мала власної моделі державного управління, за винятком окремих елементів, які отримала у спадок від радянської доби. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року [2] офіційно заклала основу концепції поділу влади на три гілки та формування інституту місцевого самоврядування. Подальше формування оптимальної моделі системи органів державної влади і місцевого самоврядування мало би відбуватися на законодавчому рівні. Найскладнішим видався процес формування місцевих органів влади. Постала необхідність створення органу, який би забезпечував довершеність ієрархічної побудови виконавчої влади й одночасно тісно співпрацював з органами місцевого самоврядування.

З метою вирішення цієї проблеми в Україні Законом від 5 березня 1992 року введено посаду Представника Президента України, який згідно із ст. 1 Закону був главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва та Севастополя. Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України і йому підпорядковувалися. Представників Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначав і звільняв з посади Президент України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі [10]. Обов'язковою умовою було погодження їх кандидатур з відповідними Радами народних депутатів. Створення такої моделі було продиктовано необхідністю сформувати єдину систему органів виконавчої

влади на чолі з Президентом України, який одночасно був главою виконавчої влади.

Указом Президента України від 14 квітня 1992 року було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, у пункті 2 якого зазначалось: «Місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації підпорядковуються Президентові України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції, якого місцева державна адміністрація була системою органів державної виконавчої влади» [18].

Місцева державна адміністрація була правонаступником виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила Закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Ради брали участь у внесенні пропозиції щодо кандидатур Представника Президента України, зокрема ці кандидатури попередньо розглядалися на пленарних засіданнях Ради і за результатами розгляду приймалося рішення. В разі відхилення Радою запропонованої кандидатури для погодження вносились інша або повторно та сама кандидатура. Якщо у двотижневий строк після надходження пропозиції щодо кандидатури засідання Ради не відбулося або Рада не прийняла будь-якого рішення з цього питання, Президент України мав право призначити свого Представника на власний вибір. Представників Президента України призначали на строк повноважень Президента України.

Основною ідеєю становлення інституту Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій була спроба поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Однак владні структури не були готові до розмежування повноважень у такий

спосіб і це призвело до певного протистояння цих органів. Особливої гостроти проблема набула у 1994 р. і з метою її вирішення було прийнято Закон України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування» [12]. Замість удосконалення моделі наявних місцевих державних адміністрацій і вирішення питань щодо чіткого розмежування об'єктів державної та комунальної власності, замість проведення розмежування повноважень між відповідними органами, Законом передбачалося припинення повноважень Представників Президента України на місцях і місцевих державних адміністрацій після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад. Виконавчу владу на місцевому рівні мали здійснювати виконавчі комітети і голови відповідних рад. За такої ситуації відбулося повернення до «радянських» традицій.

Другий етап у формуванні місцевих державних адміністрацій відбувся після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [36]. Розвиваючи положення Конституційного договору, Указом Президента України від 21 серпня 1995 року затвердили Положення про відповідні державні адміністрації – Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію. У Положеннях зазначались засоби контролю за органами місцевого самоврядування, зокрема щодо скасування актів у межах делегованих органами виконавчої влади повноважень. Ці Положення продовжували діяти і після ухвалення Конституції України 1996 р., у частині, що не суперечила її положенням, і втратили чинність лише після прийняття у квітні 1999 р. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7]. Відновлена система цих органів мала би «ефективно здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами

місцевого самоврядування» [49, с. 1]. Однак місцеві державні адміністрації вже очолювали голови, а не Представники Президента України. Змінилася й процедура щодо їх призначення. Голови місцевих державних адміністрацій не мали права самостійно скасовувати акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах делегованих повноважень, а лише через звернення до суду.

Попри те, що відповідно до Конституції України Президент України вже не є главою виконавчої влади, у нього залишаються основні важелі щодо формування місцевих державних адміністрацій, зокрема згідно зі ст. 118 Конституції він призначає голів місцевих державних адміністрацій України за поданням Кабінету Міністрів України. Разом з тим, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Як свідчать історія і недавні події в країні, через таку «подвійність» голови місцевих державних адміністрацій неодноразово ставали заручниками певних політичних ситуацій, зокрема під час виборчих процесів.

Значно було посилено роль місцевих державних адміністрацій згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 року [15]. Голови місцевих державних адміністрацій наділялися значними контрольними повноваженнями за територіальними органами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Така ситуація зовсім не сприяла забезпеченню впровадження принципу децентралізації влади і належної співпраці на рівні місцевих органів публічної адміністрації.

Законодавець закріпив за місцевими державними адміністраціями значне коло контрольних повноважень, зокрема за органами місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 119 Конституції України головна спрямованість функцій контролю має полягати у забезпеченні виконання Конституції,

законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня, забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян. Однак через відсутність чіткого розмежування власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування це негативно позначається на взаємовідносинах з місцевими державними адміністраціями і співпраці цих органів.

Найбільш актуальними проблемами функціонування місцевих державних адміністрацій влади є:

- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, надмірний рівень централізації управління в Україні;
- нечітка визначеність як завдань місцевої влади, так і її складових підсистем та елементів;
- нечітко визначена і така, що допускає дублювання, компетенція місцевих органів влади;
- нераціональний розподіл обсягів фінансових ресурсів між елементами системи місцевої влади;
- чинний механізм делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- протиріччя у чинному законодавстві щодо процедур призначення та звільнення керівників органів місцевої влади, надмірна політизація їх діяльності;
- неефективна система державної служби, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування;
- непрозорість діяльності органів виконавчої влади;
- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;

- нераціональна мережа бюджетних установ, що не відповідає сучасним потребам суспільства;
- відсутність належного судового, парламентсько-представницького контролю за діяльністю місцевої влади [7].

Проте місцеве самоврядування має стати «організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв'язання місцевих проблем» [45, с. 23]. Відтак, за місцевими державними адміністраціями слід залишити функції забезпечення координації місцевих органів виконавчої влади, обмеживши вплив на виконавчі органи місцевого самоврядування. Вирішення компетенційних спорів має відбуватися у порядку адміністративного судочинства.

Проблеми у взаємовідносинах місцевих органів публічної адміністрації призвели до необхідності проведення в країні адміністративної реформи як «комплексу політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях.... з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству» [70, с. 7]. Сьогодні основна увага зосереджена на забезпеченні оптимального поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Завдяки децентралізації держава забезпечує свою цілісність з одночасним розширенням прав і обов'язків територій. Відтак, передусім необхідно провести розмежування і збалансування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. По-друге, слід вдосконалити управлінську вертикаль на місцях, тобто визначити систему місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносини з Кабінетом Міністрів України та Президентом України, з центральними органами виконавчої влади. І далі місцева державна адміністрація залишається «системою органів державної виконавчої влади», переважно на засадах подвійного підпорядкування цих органів. Це спричиняє два основні негативи: по-перше, значною мірою централізує виконавчу владу і

підпорядковує Президенту, що не відповідає його конституційному статусу, а по-друге, дає підстави для уникнення відповідальності за невиконання повноважень.

З цією метою було запропоновано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р. [38], відповідно у ст. 118 законопроекту Конституції передбачено замість місцевих державних адміністрацій запровадити посаду префекта. Проте аналіз нової редакції ст. 118 і ст. 119 дав підстави стверджувати, що відбулася заміна лише понятійного апарату. Система місцевих державних адміністрацій була замінена системою посад префектів. Жодних змін не відбулося у порядку призначення префектів, порівняно з головами місцевих державних адміністрацій. Практично не змінилися завдання префекта, порівняно із місцевими державними адміністраціями, за винятком нового положення про те, що префект на відповідній території «спрямовує і організовує діяльність органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» (п. 4 ст. 119 законопроекту). Статус префектів має регулюватися на рівні закону.

У законопроекті наголошено, що префекти є державними службовцями. Справді, у юридичній літературі тривалий час дискусійним залишалося питання про те, чи голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, чи політичними діячами. З цього приводу Ю. Битяк наголосив, що необґрунтованим є висловлювання про зарахування голів місцевих державних адміністрацій до політичних діячів лише на тій підставі, що строк їхніх повноважень обмежується строком повноважень Президента України і Кабінету Міністрів України. Він звернув увагу, що ключовим має бути той факт, що голови місцевих державних адміністрацій не визначають державну політику, а лише здійснюють її в межах відповідного регіону [43, с. 61]. У ст. 26 Закону України «Про державну службу» 1993 р. серед посад державних службовців передбачено посади

голів місцевих державних адміністрацій. Відтак питання щодо запровадження нової інституції на місцевому рівні публічної адміністрації потребує серйозного доопрацювання. Доречним було б визначити префекта одноособовим органом, який здійснює свої повноваження через відповідний апарат, зокрема на питання одноособового органу звертала увагу Г. Ткач, визначаючи поняття органу виконавчої влади [103, с. 77]. Для прикладу, у Польщі на місцевому рівні діє урядовий представник – воєвода. Відповідно до Закону Польщі про воєводу й урядову адміністрацію у воєводстві визначено статус воєводи як урядового органу, який наділений наглядовими функціями [126].

Відтак, під час реформування місцевих державних адміністрацій і запровадження інституту префекта слід врахувати низку моментів:

- інститут префекта потрібно визначити одноособовим органом виконавчої влади, а не «системою органів»;
- префект має відповідати за виконання своїх повноважень перед Урядом.

Повноваження місцевих державних адміністрацій повинні бути також розділені між рівнями. Так, більшість повноважень організаційно-розпорядчого та контрольного характеру повинні бути передані на рівень району. На рівні області повинні залишитись тільки ті функції, які недоцільно передавати на районний рівень. І. Коліушко слушно звернув увагу на те, що «обласні державні адміністрації варто залишити, але переіменувати й залишити повноваження, оскільки потрібен контроль за законністю, і це можуть зробити тільки державні адміністрації» [71].

Посилення ролі районних державних адміністрацій можливе лише при реформуванні адміністративно-територіального устрою, зменшенні кількості районів, збільшенні їх території. Наразі створення ОТГ – це лише один з етапів реформи, і він має бути завершеним. У чинному законі жодних кінцевих термінів не встановлено. Поки що принцип добровільності є першочерговим, але разом з тим базовими також є економічна ефективність

та відповідальність, дотримання яких формує громаду як спроможну.

План А реформи територіальної організації влади передбачав прийняття змін до Конституції та Закону про адміністративно-територіальний устрій на першому етапі. Тобто йшлося про масштабні законодавчі зміни, які б закріпили нову модель/систему, а далі щоб формувалися та нарощували спроможність суб'єкти цієї системи.

Однак, через низку політичних і, навіть, геополітичних факторів реформа розвивається за планом Б – коли законодавство змінюється поступово, забезпечуючи умови для формування й нарощення спроможності нових суб'єктів місцевої влади. Закріплення цілісної моделі, вочевидь, стане підсумковим етапом, що надасть остаточної форми результатам цього процесу та імпульс системному розвитку надалі.

Хоча варіант Б є менш системним, а новим суб'єктам часто доводиться мати справу з об'єктивними та суб'єктивними обмеженнями не реформованих складових, варто визнати, що цей варіант має і свої переваги. Це більш м'який/еволюційний шлях трансформації. Концептуальне бачення остаточної моделі є, хоча вона не закріплена в Конституції (див. Додаток В рис. 1.).

Отже, з метою реформування публічної адміністрації в Україні в напрямку забезпечення децентралізації влади необхідно врахувати два основні фактори: по-перше, розмежувати повноваження органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування; по-друге, сформувати оптимальну систему органів, діяльність якої має забезпечувати своєчасне і якісне надання адміністративних послуг населенню.

Основними інституційними змінами в діяльності місцевих державних адміністрацій мають бути:

- створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад;
- формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях;

– перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку;

– перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення (рис. 3.1).

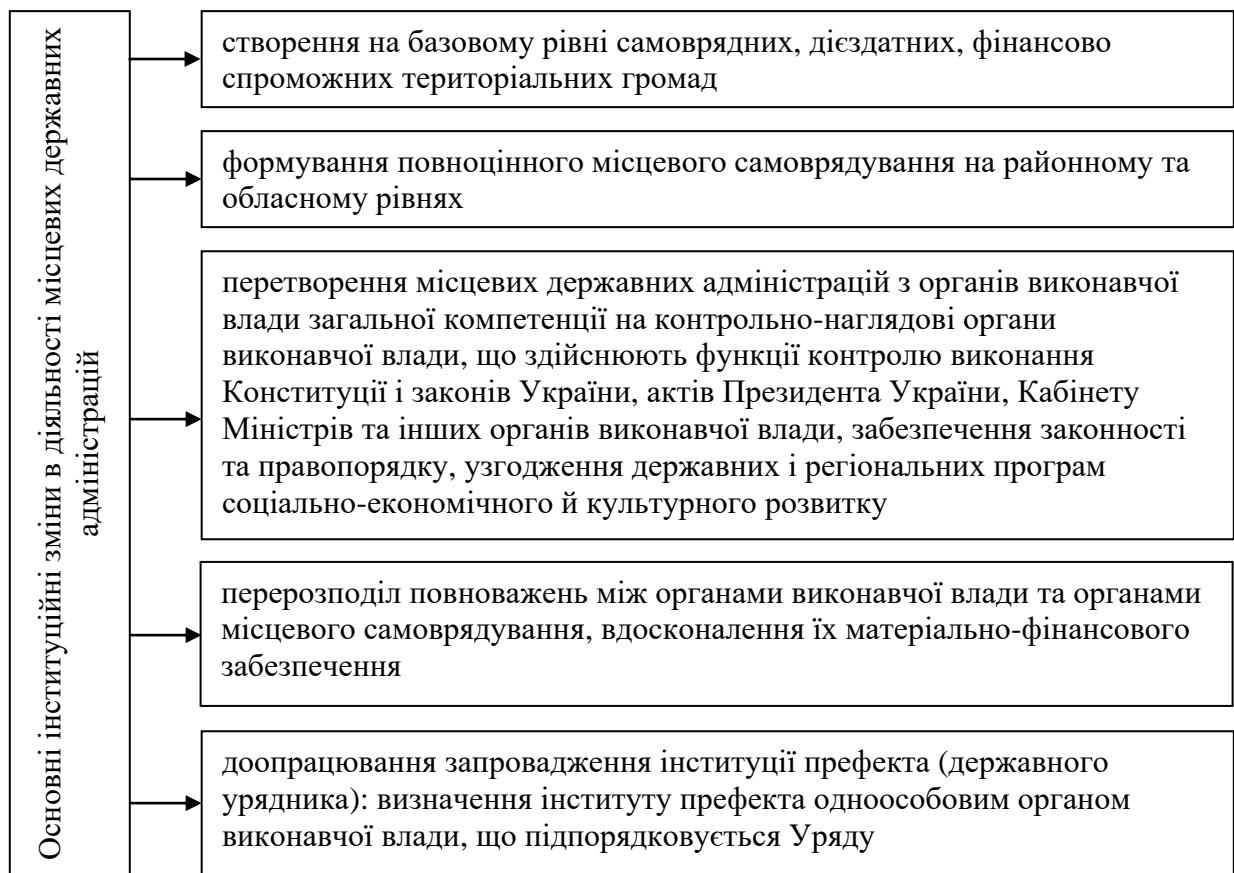


Рис. 3.1. Основні інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій

Напрямом досягнення цих цілей окрім адміністративної реформи є реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо),

забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства.

Під час реалізації реформ слід передбачити належне ресурсне, інституційне, фінансове, організаційне та інше забезпечення. Необхідно відпрацювати питання законодавчого забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процес трансформації системи державного управління на місцевому рівні має отримати відповідне інституційне супроводження.

Таким чином, реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні повинно передбачати: проведення розмежування й збалансування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; вдосконалення управлінської вертикалі на місцях, тобто визначення системи місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України та Президентом України, з центральними органами виконавчої влади; усунення чинного подвійного підпорядкування місцевих державних адміністрацій; доопрацювання положень про інститут префекта шляхом визначення його одноособовим органом виконавчої влади з певним терміном дії повноважень, що знаходиться в підпорядкуванні Уряду; передання більшості повноважень організаційно-розпорядчого та контрольного характеру на рівень укрупнених районів (повітів) та передання на рівень області лише тих функцій, які передавати на районний рівень недоцільно.

3.2. Законодавчі кроки щодо реалізації повноважень державних адміністрацій в умовах децентралізації

Головною правовою основою місцевого самоврядування в Україні поряд з Конституцією України є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який був прийнятий Верховною Радою України ще у 1997 році та за всі ці роки зазнав багатьох змін.

Наразі даним Законом закріплено наступні правові засади місцевого самоврядування:

- визначено поняття місцевого самоврядування в Україні та основних його принципів;
- сформовано систему місцевого самоврядування, яка включає в себе: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду та їх виконавчі органи; сільського, селищного, міського голову; старосту; органи самоорганізації населення; районні в містах ради та їх виконавчі органи;
- встановлено форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальної громади, а саме: місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання;
- закріплено повноваження сільської, селищної, міської ради їх голів та виконавчих органів у різних сферах та галузях;
- визначено повноваження районних і обласних рад та закріплено право делегування окремих повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям;
- унормовано порядок формування, організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, якою, зокрема, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- визначено гарантії місцевого самоврядування в Україні;
- встановлено підстави, види і порядок відповідальності органів місцевого самоврядування та порядок дострокового припинення ними повноважень.

Однак, чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить багаточисленну кількість недоліків, основними з яких є:

- невідповідність сучасному стану місцевого самоврядування, розвинутому завдяки реформі децентралізації влади;
- відсутність розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування;
- не врахування ключових принципів місцевого самоврядування, що закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування, таких як: повсюдності, субсидіарності, автономії органів місцевого самоврядування;
- суперечність із чинним законодавством, оскільки беззмістовно дублює норми багатьох законів;
- відсутність дієвих інструментів балансу між інтересами держави та місцевого самоврядування.

Ще одним актом в системі нормативно-правового забезпечення територіальної організації влади в Україні є Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Даним Законом врегульовано наступні питання:

- визначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях, районах, місті Києві та Севастополі;
- закріплено основні завдання, правові засади діяльності, принципи, статус, склад і структуру місцевих державних адміністрацій;
- врегульовано порядок формування місцевих державних адміністрацій, відповідно до якого їх голови призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України;
- встановлено основні повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики та інші.

– визначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, що делеговані їм відповідними радами, а також передані їм Кабінетом Міністрів України повноваження органів виконавчої влади вищого рівня;

– закріплено основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій;

– врегульовано порядок взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями;

– визначено порядок забезпечення діяльності та відповідальність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб.

Даний закон, як і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», містить численну кількість недоліків, таких як:

– відсутність ефективного управління територіями, що спричиняє конфлікт компетенцій між органами державної влади та місцевого самоврядування;

– неналежний рівень виконання функцій щодо забезпечення законності і правопорядку на відповідній території, здійснення контролю за органами місцевого самоврядування;

– неактуальні та нерозмежовані повноваження районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій;

– підходи до формування структури місцевих державних адміністрацій спричиняють конфлікт інтересів, де одні й ті самі підрозділи і виконують повноваження, і одночасно контролюють їх виконання;

– чимало декларативних норм, які через нечіткість формулювань не діють або просто дублюють норми інших законодавчих актів.

Зважаючи на висвітлені недоліки Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», наявною є нагальна необхідність оновити його редакцію. Основною метою нового Закону буде:

- приведення українського законодавства у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- зміна нормативної бази у зв'язку із формуванням нового базового районного рівнів адміністративно-територіального устрою;
- чітке розмежування та визначення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня та районних і обласних рад;
- закріплення порядку та умов передачі повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування;
- запровадження порядку моніторингу за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, який не буде суперечити принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та не перешкоджатиме діяльності органів місцевого самоврядування;
- розширення організаційної автономії органів місцевого самоврядування

Враховуючи висвітлену недосконалість правового регулювання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та відповідних органів місцевого самоврядування у сфері виконання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримування і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, необхідно оновити редакцію Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідний законопроект вже внесено окремими народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України за реєстр. № 4298. Зазначений законопроект був підготовлений за участі членів постійно діючої Робочої групи з питань впровадження реформи децентралізації влади в Україні Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та місцевого самоврядування (18.11.2021 розгляд знову перенесено). Законопроектом

пропонується:

- розмежувати повноваження районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій, регламентовано окремо порядок організації їхньої діяльності;
- визначити блоки самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що відповідатимуть за конкретні напрямки: виконання делегованих повноважень районних та обласних рад; координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності;
- віднести голів місцевих державних адміністрацій до державних службовців, які призначатимуться за результатами прозорого конкурсу;
- запровадити принцип ротації, який передбачає, що повноваження голів районних державних адміністрацій припиняються після закінчення трирічного строку їх діяльності в межах одного району, з можливістю подальшого переведення (ротації) в іншу адміністративно-територіальну одиницю України;
- забезпечити формування кадрового резерву голів місцевих державних адміністрацій;
- створити багаторівневу систему із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачатиме, що акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня), акти районних рад є предметом аналізу – обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня), акти обласних рад є предметом аналізу – центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня);
- сформулювати механізми здійснення кожного напрямку діяльності

місцевих державних адміністрацій.

У випадку прийняття законопроекту 4298 Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування потрібно постійно тримати його застосування на контролі та внести до плану роботи комітету на наступний рік слухання щодо стану виконання реформи децентралізації, обов'язковим пунктом яких буде питання щодо реалізації (застосування/впровадження) Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У випадку, якщо дозволять епідеміологічні умови та обмеження, варто було б провести ці слухання максимально відкрито та за участі заінтересованих в реалізації реформи децентралізації сторін.

Отже, реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні повинно передбачати: проведення розмежування й збалансування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; вдосконалення управлінської вертикалі на місцях, тобто визначення системи місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України та Президентом України, з центральними органами виконавчої влади; усунення чинного подвійного підпорядкування місцевих державних адміністрацій; доопрацювання положень про інститут префекта шляхом його визначення одноособовим органом виконавчої влади та підпорядкування Уряду; передання більшості повноважень організаційно-розпорядчого та контрольного характеру на рівень укрупнених районів (повітів) та передання на рівень області лише тих функцій, які передавати на районний рівень недоцільно.

ВИСНОВКИ

Визначено, що децентралізація та деконцентрація – це різновиди переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії. Децентралізація влади – процес передачі центральними органами місцевим органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Деконцентрація передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. Делегування означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

До основних принципів здійснення децентралізації влади належать: принцип субсидіарності (розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі), принцип ієрархічності (розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи), принцип не лінійності (самоорганізація багаторівневих систем), принцип демократизму (необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень), принцип системності (розгляд об'єкту чи суб'єкту управління як цілісної системи, що складається з різних елементів), принцип департаменталізації (вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики), принцип обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим), принцип економічності та ефективності управління.

З огляду на різні класифікаційні ознаки розрізняють політичну, просторову, ринкову, адміністративну, територіальну, функціональну, вертикальну й горизонтальну форми децентралізації влади. Наведені та

проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. В українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про форми децентралізації та характерні риси кожної з них. Питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління.

В країнах Європейського Союзу здебільшого розповсюджена континентальна модель місцевого самоврядування, характерними рисами якої є: якісне залучення громадянського суспільства до процесів формування правил та політики на рівні ЄС; створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства; створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету; висока відповідальність місцевих органів за результати своєї діяльності.

Визначено, що недоліками та протиріччями територіально-управлінської системи України є: порушення загального принципу сучасного менеджменту щодо норми підлеглих або керованості; диспропорції між територіальними одиницями за площею та ступенем компактності; диспропорції системи розселення по областях та районах; залежність рівня розвитку адміністративних районів від статусу адміністративного центру та його розташування; невідповідність меж територіальних громад та меж адміністративно-територіальних одиниць; відсутність юридичного закріплення деяких видів поселень; дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення) внаслідок співіснування системи органів державної виконавчої поряд з органами місцевого самоврядування; подвійний характер підпорядкованості державної виконавчої влади (місцевої державної адміністрації) як органу загальної компетенції – Кабінету Міністрів України, з одного боку, та Президенту України – з іншого; неврахування принципу субсидіарності при розподілі компетенції між територіальними рівнями;

нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями; організаційна нерозділеність регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень в системі органів публічної влади на територіальному рівні; наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій), так і у органів спеціальної компетенції (інспекції, служби); обмеженість делегування повноважень публічних органів громадським організаціям; невпорядкований на нормативному рівні територіальний процес.

Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні повинно передбачати: проведення розмежування й збалансування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; вдосконалення управлінської вертикалі на місцях, тобто визначення системи місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України та Президентом України, з центральними органами виконавчої влади; усунення чинного подвійного підпорядкування місцевих державних адміністрацій; доопрацювання положень про інститут префекта шляхом його визначення одноособовим органом виконавчої влади та підпорядкування Уряду; передання більшості повноважень організаційно-розпорядчого та контрольного характеру на рівень укрупнених районів (повітів) та передання на рівень області лише тих функцій, які передавати на районний рівень недоцільно.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. Київ: Наукова думка, 2007. 54 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель. Київ: Інститут трансформації суспільства, 2007. 288 с.
3. Архипова Є. О. Електронне урядування як форма організації державного управління. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=855> (дата звернення 05.08.2021 р.).
4. Асток Х., Хянні Л., Кренева Є., Лекіч М. та ін. Довідник Е-урядування для місцевих органів влади України: практичні вказівки і кращі практики місцевого Е-врядування. Київ: Академія електронного управління, 2014. 66 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3. С. 58 – 65.
6. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2015. № 1. С. 21 – 25.
7. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2012. 212 с.
8. Бребан Г. Французское административное право. Москва: Прогресс, 1988. 57 с.
9. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. *Розвиток демократії в Україні: мат. міжнар. наук. конф.* (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). Київ: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725 – 756.
10. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва: Прогресс, 1973. 392 с.

11. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевих державних адміністрацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук; спеціальність: 12.00.07. Харків, 2001. 20 с.
12. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ: Легальний статус, 2012. 348 с.
13. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті Європейського досвіду : дис. ... канд. н. держ.упр.; 25.00.02 – механізми державного управління. Одеса: Одеський регіональний інститут державного управління, 2016. 259 с. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_Gerasim.pdf (дата звернення 07.11.2021 р.).
14. Глазунова Н. Система государственного управления. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 551 с.
15. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=819> (дата звернення 02.08.2021 р.).
16. Грицяк І. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні. *Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування*: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії, (Київ, 31 трав. 1996 р.). Київ: Вид-во УАДУ, 1996. С.88 – 89.
17. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: навч. посіб. Київ: К.І.С., 2004. 260 с.
18. Данилишин Б. М. Як децентралізувати управління в Україні. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472> (дата звернення 22.10.2021 р.).
19. Дергачев В. А. Геополітика. Київ: ВИРА-Р, 2012. 448 с.
20. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
21. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та

українських законодавчих ініціатив. URL: <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015> (дата звернення 10.07.2021 р.).

22. Динис Г. Г., Карабін Т. О. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Ужгород: ТИМРАНИ, 2015. 216 с.

23. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети. Київ: Наукова думка, 2006. 57 с.

24. Електронне урядування: опорн. консп. лекц. / за ред. А.І. Семенченка. Київ: Арт-мастер, 2012. 264 с.

25. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування в Україні / Strategic Advisory Groups. Київ: Державне агентство з питань електронного урядування України, 2014. 39 с.

26. Зелінський С. Стан кадрового забезпечення державного управління. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 91 – 99.

27. Іщенко М. П., Іщенко О. М. Соціально-політична енциклопедія: навч. видання. Черкаси: ІнтролігаТОР, 2012. 636 с.

28. Іщенко М. П., Самойленко Л. Я. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012. № 1. С. 88 – 93.

29. Камінська Н. Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? (дата звернення 11.09.2021 р.).

30. Квітка С. А., Соколовська О. О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства : зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління. Механізми публічного управління*. 2015. № 9 (23) вересень. С. 26 – 34.

31. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3 – 4.

32. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 217 с.
33. Коліушко І. Б. Публічна адміністрація. URL: pravo.org.ua/publiczna-administrasiia/organy-vykonavchoivlady/1621 (дата звернення 07.09.2021 р.).
34. Коновал В. О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. *Theory and Practice of Public Administration*. 2016. № 2 (53). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/1/111.pdf> (дата звернення 05.08.2021 р.).
35. Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР (втратив чинність 28.06.1996 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-вр> (дата звернення 24.07.2021 р.).
36. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 20.07.2021 р.).
37. Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування. Асоціація міст та громад України. К. : [б.в.], 2005. 20 с.
38. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3 – 4 (5). С. 37 – 43.
39. Крушельницька Т. П., Ралдугін Є. О. та ін. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році: навч. матеріали для самост. підготовки. Київ: НАДУ, 2013. 60 с.
40. Культура городского самоуправления. Под ред. С. Вобленко. Николаев: Тетра, 1997. 367 с.

41. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/LINOV.htm> (дата звернення 08.07.2021 р.).

42. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Київ, 2001. 20 с.

43. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами. URL: http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm (дата звернення 11.10.2021 р.).

44. Марку Ж. Нові українські законопроекти, що впроваджують територіальну реформу і реформу місцевого самоврядування, осінь 2005 р. Експертна оцінка Ради Європи. *Місьцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів*. Київ: Атіка, 2007. С. 551 – 589.

45. Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 98 – 107.

46. Медведчук В. В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина перша). *Публічне право*. 2012. № 3. С. 6 – 13; № 4. С. 6 – 13.

47. Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне звернення Президента України до Верховної ради. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf (дата звернення 07.07.2021 р.).

48. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018 р. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/Моніторинг__10.05.2018.pdf (дата звернення 20.07.2021 р.).

49. Мохова Ю. Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. *Державне управління:*

удосконалення та розвиток. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1064> (дата звернення 07.07.2021 р.).

50. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

51. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Ай Бі, 2002. 684 с.

52. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11prvrcdu.pdf> (дата звернення 10.07.2021 р.).

53. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 9. С. 684 – 688.

54. План розвитку країни: реформа адміністративно-територіального устрою: підсумковий звіт робочої групи. Одеса: фонд «Віче України», 2005. 66 с. / Топчієв О. Г., та ін.

55. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. Київ, 2001. Т. 3. С. 132-137.

56. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: проект закону від 22.02.2018 р. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення 09.07.2021 р.).

57. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект закону від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення 25.07.2021 р.).

58. Про державний суверенітет України: Декларація від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення 28.07.2021 р.).

59. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель,

Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.05.2001 р. № 2352-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2352-14> (дата звернення 12.07.2021р.).

60. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 02.10.1997 р. № 1089 (втратив чинність 28.05.2006 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/620/97> (дата звернення 14.07.2021 р.).

61. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 14.07.2021 р.).

62. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п> (дата звернення 16.07.2021 р.).

63. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (дата звернення 18.07.2021 р.).

64. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (дата звернення 14.07.2021 р.).

65. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р (втратило чинність 22.08.2016 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р> (дата звернення 17.07.2021 р.).

66. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення 14.07.2021 р.).

67. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими

державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 (втратив чинність 07.03.2014 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/307/2013> (дата звернення 24.07.2021 р.).

68. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 09.07.2021 р.).

69. Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 1168/2000 (втратив чинність 07.03.2007 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1168/2000> (дата звернення 15.07.2021 р.).

70. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення 15.07.2021 р.).

71. Про міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2002 р. № 703-р (втратило чинність 19.03.2008 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703-2002-p> (дата звернення 15.07.2021 р.).

72. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 14.07.2021 р.).

73. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 24.07.2021 р.).

74. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр> (дата звернення 05.08.2021 р.).

75. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. URL:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16> (дата звернення 05.08.2021 р.).

76. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252/92> (дата звернення 22.07.2021 р.).

77. Про Положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби: Указ Президента України від 10.09.1998 р. № 1001/98 (втратив чинність 21.07.2001 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1001/98> (дата звернення 15.07.2021 р.).

78. Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ (втратив чинність 02.06.1997 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення 22.07.2021 р.).

79. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.07.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення 14.07.2021 р.).

80. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 18.07.2021 р.).

81. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 416-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-р> (дата звернення 14.07.2021 р.).

82. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення 17.07.2021 р.).

83. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р (втратило чинність 20.08.2017 р.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р> (дата звернення 05.08.2021 р.).

84. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2001 р. № 69-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-p> (дата звернення 14.07.2021 р.).

85. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 15.05.2015 р. № 386-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p> (дата звернення 05.08.2021 р.).

86. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. № 714-р (втратило чинність 01.12.2010 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2008-p> (дата звернення 16.07.2021 р.).

87. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2004 р. № 308-р (втратило чинність 19.03.2008 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-p> (дата звернення 15.07.2021 р.).

88. Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 169. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/169-2012-p> (дата звернення 17.07.2021 р.).

89. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. № 531-р (втратило чинність 11.06.2010 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-p> (дата звернення 16.07.2021 р.).

90. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII (втратив чинність 12.06.1997 р.). URL:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12> (дата звернення 22.07.2021 р.).

91. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 1 (6). С. 2-7.

92. Пустовой В. С. Категорії централізації та децентралізації державної влади в державознавстві. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 358-364. URL: <http://www.apdp.in.ua/v49/61.pdf> (дата звернення 21.10.2021 р.).

93. Регіони України 2016. Статистичний збірник. Частина I. Київ: Державна служба статистики України, 2016. 299 с.

94. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) від 18.06.2002 р. № 12-рп/2002. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02> (дата звернення 14.07.2021 р.).

95. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 1 – 8.

96. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11 – 12 червня 2018 р. Київ: Логос, 2002. 263 с.

97. Саюн О. В. Основи менеджменту: навч. посіб. Черкаси: Державний навчальний заклад «Черкаський професійний будівельний ліцей», 2014. 216 с.

98. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки URL: <http://lib.iitta.gov.ua/2196/1/> (дата звернення 11.07.2021 р.).

99. Семенченко А. І., Серенок А. О. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. у 15 ч. Ч. 2: Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 72 с.

100. Сироткин С. Не путать федерализм с бюрократической централизацией. URL: <http://www.hrights.ru/text/b12/Chapter12.htm> (дата обращения 07.07.2021 р.).

101. Сіленко А. Електронна Україна. *Політичний менеджмент*. 2003. № 3. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=17&c=151> (дата звернення 03.08.2021 р.).
102. Субсидиарность и пространственное развитие: Материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа. URL: <http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html> (дата обращения 07.07.2021 р.).
103. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації. Львів: НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2017. 120 с.
104. Ткач Г. До питання органу виконавчої влади. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. пр. IV Нац. наук.-теорет. конф. «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування». Ч. 2. Сімферополь, 2005. С. 75 – 78.
105. Ткачук А. Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки. Київ: Легальний статус, 2015. 56 с.
106. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.
107. Трансформація районів в процесі та за підсумками децентралізації. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/> (дата звернення 26.07.2021 р.).
108. Фінансова децентралізація: результати та перспективи. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/169/Фінансова__децентралізація.pdf (дата звернення 21.10.2021 р.).
109. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис. канд. політ. наук : спец. 23.00.04 – політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку. Київ, 2000. 17 с.

110. Черкашин І. Ю. Паспорт Запорізької області: звіт. Київ, 2013. 68 с. URL: http://cba.org.ua/images/stories/ZAPORIZHIA_2013/Zaporizhia_passport_final.pdf (дата звернення 12.10.2021 р.).
111. Шатіло В. А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1(11). С. 41 – 47.
112. Шульга І. Л. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=411> (дата звернення 07.07.2021 р.).
113. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=4802> (дата звернення 11.07.2021 р.).
114. Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4811/yanyuk.pdf> (дата звернення 07.07.2021 р.).
115. Яцуба В.Г. та ін. Адміністративно-територіальний устрій: шляхи реформування. Київ: б.в., 2008. 366 с.
116. Blair H. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. *Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation*. 1998.
117. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. London: Macmillan, 1994. 304 p.
118. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. *OED Working Paper Series (World Bank, Washington DC)*. 2000. № 11. URL: [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf) (дата звернення 07.07.2021 р.).
119. DDPH Democratic decentralization programming handbook. Agency

for International Development (USAID), Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. 2009. June. 139 p.

120. Ellison K. An overview of decentralization. *General Democracy and Governance Analytical Support and Implementation Services IQC*. ARD, Inc. under USAID Contract No. AEP-1-00-99-00041-00, 2004.

121. Fukasaku K., Hausmann R. Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America. Washington: D.C., The Inter-American Development Bank, 1998.

122. Rao S., Scott Z., Alam M. Decentralisation and Local Government: Topic Guide. 3rd ed. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham, 2014.

123. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition. Budapest: LGI/OSI, 2003. 77 p.

124. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата звернення 30.07.2021 р.).

125. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf> (дата звернення 30.07.2021 р.).

126. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie I administracji rządowej w wojewódstwie. URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206 (дата звернення 07.07.2021 р.).

127. Utomo W.W., Alexy R. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. *The Dual Nature of Law*. 2009. 2 (23).

128. White S. Government decentralization in the 21st century: a literature review. *A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation*. 2011.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця 1

Форми децентралізації влади

Форма	Характеристика
Політична	Максимальне передання розробки й прийняття рішень урядовим інститутам нижчого рівня, громадам чи їх обраним представникам. Високий рівень фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня.
Просторова	Відноситься до регіонального й місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні й формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появі регіональних і локальних полюсів розвитку.
Ринкова	Застосовується для аналізу й запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів.
Адміністративна	Включає в себе розподіл функцій між центральними, регіональними й місцевими органами влади на чіткій політико-правовій базі, передбачає розподіл влади між центральним урядом і місцевими органами влади в ієрархічному порядку.
Фіскальна	Стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів. З точки зору витратної частини стосується передачі додаткових обов'язків місцевим органам по фінансуванню забезпечення послуг населенню.
Територіальна	Конституцією або актом парламенту (часто в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій території, та яка має статус окремої юридичної особи.
Функціональна	Відноситься до форми правління. прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади.
Вертикальна	Визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня.
Горизонтальна	Розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Примітка: складено автором

Додаток Б

Таблиця 2

Переваги та недоліки централізації та децентралізації в державному управлінні [85]

	Централізація	Децентралізація	
ПЕРЕВАГИ	<ul style="list-style-type: none"> – концентрація зусиль на ключових напрямках діяльності у відповідності з інтересами держави; – відсутність дублювання управлінських функцій; – процес прийняття рішень зосереджується в руках лідера з відповідним досвідом та знаннями в галузі; – ефективна система контролю та координації діяльності в масштабах держави. 	<ul style="list-style-type: none"> – джерела рішень наближені до державних органів-виконавців; – швидкість прийняття рішень що дозволяє гнучко і своєчасно реагувати на зовнішні впливи; – посилення відповідальності державних органів влади на нижчих рівнях; – стимулює розвиток професійних навичок державних службовців, накопичення ними відповідного інтелектуального капіталу та досвіду управління в умовах невизначеності ситуації; – посилення конкуренції в державній організації та підвищення рівня продуктивності. – забезпечує взаємоконтроль і взаємо обмеження різних гілок владних з метою ефективного функціонування державної влади в цілому. 	ПЕРЕВАГИ
НЕДОЛІКИ	<ul style="list-style-type: none"> – значні витрати часу на передачу інформації; – важливі рішення приймаються вищими керівниками, які погано представляють собі конкретну ситуацію і місцеву специфіку; – відсутність ініціативи органів державної влади-виконавців в певній галузі (регіоні); – неефективна реалізація управлінських рішень. 	<ul style="list-style-type: none"> – наявність ризику втрати керованості; – створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки рішень, зокрема, через відсутність належного обліку зовнішніх впливів; – послаблення зв'язків між органами державної влади, необхідні для забезпечення єдності дій. 	НЕДОЛІКИ

Додаток В

Результати кількісної та якісної трансформація районного рівня державної влади [107]



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

Я, Кудря Інна Вікторівна, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти inna kudrya@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Повноваження районних державних адміністрацій в умовах децентралізації» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

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

– згоден 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) Кудря І.В

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Ель Гюессаб К.