

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ДИЗАЙНУ

Факультет управління та бізнес-дизайну  
Кафедра управління та смарт-інновацій

***Кваліфікаційна робота***

На тему:

**«Управління процесами децентралізації в Україні»**

Виконала: студентка групи: БПУА-1-20

Спеціальності: 281 Публічне управління та  
адміністрування

Освітньої програми: Публічне управління та  
адміністрування

Юлія БОКІЙ

Керівник: к.е.н., доцент Наталія БУГАС

**Київ-2024**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА  
ДИЗАЙНУ**

**Факультет управління та бізнес-дизайну**

**Кафедра управління та смарт-інновацій**

**Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

**Завідувач кафедри УСІ**

\_\_\_\_\_ проф. Алла КАСИЧ

07 червня 2024 року

**З А В Д А Н Н Я  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ**

Бокій Юлії Юріївні

- Тема роботи Управління процесами децентралізації в Україні
- Науковий керівник роботи Бугас Наталія Валеріївна, к.е.н., доцент  
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом закладу вищої освіти від 01.03.2024 року №49 уч.

Строк подання студентом роботи 07 червня 2023 р.

- Вихідні дані до роботи Законодавчі та нормативні акти України, статистичні щорічники, підручники, посібники, монографії, фахові наукові видання, словники, дані фінансової та нефінансової звітності комплекс економічних показників, організаційна структура управління.

- Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 1.1. Визначення та сутність децентралізації. 1.2. Історичний аспект розвитку децентралізації в

Україні. 1.3. Моделі та принципи управління децентралізацією. Висновки до розділу 1. Розділ 2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 2.1 Сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. 2.2. Особливості реалізації процесів децентралізації в Україні. 2.3. Стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Висновки до розділу 2. Розділ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ 3.1 Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. 3.2. Проблемні аспекти територіальної організації влади. 3.3. Механізми удосконалення діяльності територіальних громад. Висновки до розділу 3.

Консультанти розділів кваліфікаційної роботи

| Розділ   | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата   |                  |
|----------|-------------------------------------------|----------------|------------------|
|          |                                           | завдання видав | завдання прийняв |
| Вступ    | Бугас Н.В., доцент                        |                |                  |
| Розділ 1 | Бугас Н.В., доцент                        |                |                  |
| Розділ 2 | Бугас Н.В., доцент                        |                |                  |
| Розділ 3 | Бугас Н.В., доцент                        |                |                  |
| Висновки | Бугас Н.В., доцент                        |                |                  |

Дата видачі завдання 08.11.2024 р.

### **КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

| № з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи                                                                                                  | Терміни виконання етапів | Примітка про виконання |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1     | Вступ                                                                                                                                | 01.03 – 20.03.2024       | виконано               |
| 2     | Розділ 1 Теоретичні аспекти децентралізації                                                                                          | 21.03- 15.04.2024        | виконано               |
| 3     | Розділ 2 Соціально-економічна характеристика системи територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації | 16.04-31.04.2024         | виконано               |
| 4     | Розділ 3. Шляхи удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні              | 02.05 – 26.05.2024       | виконано               |
| 5     | Висновки                                                                                                                             | 02.05 – 26.05.2024       | виконано               |
| 6     | Оформлення кваліфікаційної роботи (чистовий варіант)                                                                                 | 27.05 – 30.05.2024       | виконано               |
| 7     | Здача кваліфікаційної роботи на кафедрі для рецензування (за 10 днів до захисту)                                                     | до 01.06.2024            | виконано               |
| 8     | Перевірка кваліфікаційної роботи на наявність текстових співпадінь та помилок (за 10 днів до захисту)                                | до 01.06.2024            | виконано               |
| 9     | Подання кваліфікаційної роботи на затвердження завідувачу кафедри (за 7 днів до захисту)                                             | до 07.06.2024            | виконано               |

|                           |            |                                         |
|---------------------------|------------|-----------------------------------------|
| Студент                   | ( підпис ) | Юлія БОКІЙ<br>(ініціали та прізвище)    |
| Науковий керівник роботи  | ( підпис ) | Наталія БУГАС<br>(ініціали та прізвище) |
| Гарант освітньої програми | ( підпис ) | Алла КАСИЧ<br>(ініціали та прізвище)    |

## АНОТАЦІЯ

**Бокій Ю. Ю. Управління процесами децентралізації в Україні – Рукопис.**

Кваліфікаційна робота бакалавра зі спеціальності 281 – «Публічне управління та адміністрування». Київський національний університет технологій та дизайну, Київ, 2023 рік.

Випускню кваліфікаційну роботу присвячено управлінню процесами децентралізації в Україні, зокрема на прикладі Зарічненської селищної ради. У першому розділі розглядаються теоретичні аспекти децентралізації: її визначення, сутність, історичний розвиток в Україні, а також моделі та принципи управління децентралізаційними процесами. Другий розділ аналізує соціально-економічні характеристики системи територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Оцінюється сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування, особливості реалізації децентралізаційних процесів та стратегічні перспективи впровадження світового досвіду. Третій розділ пропонує шляхи удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні. Висвітлюються питання вдосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, проблемні аспекти місцевої організації влади, та механізми покращення діяльності територіальних громад. У результаті дослідження надано конкретні пропозиції щодо покращення управління децентралізаційними процесами на місцевому рівні.

*Ключові слова:* децентралізація, публічне управління, Зарічненська селищна рада, моделі управління, реформа.

## ABSTRACT

**Bokij Yulia Management of Decentralization Processes in Ukraine - Manuscript.**

Bachelor's qualifying work on specialty 281 – «Public management and administration». Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, 2023.

The final qualifying work focuses on managing decentralization processes in Ukraine, particularly using the Zarichne village council as a case study. The first section explores the theoretical aspects of decentralization, including its definition, essence, historical development in Ukraine, and management models and principles. The second section examines the socio-economic characteristics of the territorial organization of local self-government and decentralization processes. It evaluates the current development of local self-government bodies, the specifics of decentralization implementation, and strategic perspectives of adopting international practices. The third section suggests ways to enhance the territorial organization of local self-government and decentralization processes in Ukraine. It addresses improvements to the territorial basis for local self-government activities, challenges in local government organization,

and mechanisms to enhance the functioning of territorial communities. The research provides specific proposals to improve the management of decentralization processes at the local level.

*Keywords:* decentralization, public administration, Zarichne village council, management models, reform.

## Зміст

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ВСТУП</b>                                                                                                                                | 6  |
| <b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b>                                                                                          | 9  |
| 1.1. Основні поняття та види процесів децентралізації                                                                                       | 9  |
| 1.2. Історичний аспект розвитку децентралізації в Україні                                                                                   | 17 |
| 1.3. Моделі та принципи управління децентралізацією                                                                                         | 19 |
| Висновки до розділу 1                                                                                                                       | 21 |
| <b>РОЗДІЛ 2 МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ТА АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b>                                                     | 22 |
| 2.1. Оцінка та аналіз місцевого бюджету Зарічненської ОТГ в умовах децентралізації                                                          | 22 |
| 2.2. Стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації | 36 |
| Висновки до розділу 2                                                                                                                       | 42 |
| <b>РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ</b>                                                                  | 46 |
| 3.1. Проблемні аспекти територіальної організації влади                                                                                     | 46 |
| 3.2. Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні                                          | 52 |
| 3.3. Механізми удосконалення діяльності територіальних громад                                                                               | 57 |
| Висновки до розділу 3                                                                                                                       | 61 |
| <b>ВИСНОВКИ</b>                                                                                                                             | 63 |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>                                                                                                           | 69 |

## ВСТУП

**Актуальність.** Ринкова орієнтація економіки України вимагає радикальних інституційних змін з метою утвердження децентралізації влади, урівноваження відносин у її структурі між суб'єктами центрального, регіонального та місцевого рівнів. Сучасні реалії та умови соціального розвитку диктують нові правила підходу до роботи як державного, так і місцевого самоврядування, а реформа децентралізації влади є однією з найважливіших і всебічних міжгалузевих реформ, що приносить прямі вигоди повсякденному життю українців.

Важливий вплив на вибір даної теми надає той факт, що в останні роки в Україні активно здійснюється реформа у сфері адміністративних послуг. Функціонування ЦНАП забезпечує наближення органів державної влади до потреб громадськості та робить систему адміністративних послуг прозорою, доступною та орієнтованою на послуги. Водночас подальший розвиток системи надання адміністративних послуг стикається з низкою труднощів. Зокрема, децентралізація повноважень з надання більшості послуг не є повною: повноваження передані на місця, а в Києві залишаються «важелі управління», що в більшості випадків просто паралізує ініціативи місцевого самоврядування щодо спрощення надання послуг та створення сприятливого середовища; більшість нормативно визначених вимог щодо спрощення механізмів надання адміністративних послуг не реалізуються на практиці або не виконуються терміни їх реалізації на центральному рівні.

За цим принципом органи державної влади повинні реформувати адміністративні та інші державні служби та реформувати саме те, що хочуть люди та бізнес-спільнота. Отже, створення комфортних та доступних умов для отримання адміністративних послуг є найактуальнішим завданням органів державної влади, оскільки такими послугами користується майже кожен житель країни. З огляду на євроінтеграційну спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики України та необхідність підвищення якості побутових послуг до рівня

держав-членів Європейського Союзу, виконання цього завдання є особливо важливим для України.

До науковців, які займалися дослідженням різних аспектів надання адміністративних послуг належать: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Л. Р. Біла, І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, О. В. Дашаківська, Е. Ф. Демський, В. А. Дерещ, В. А. Загайний, В. В. Засадко, А. В. Кірмач, Л. Є. Кисіль, І. Б. Коліушко, І. І. Котюк, О. В. Кузьменко, М. П. Кунцевич, О. В. Курінний та ін. Незважаючи на значний інтерес науковців до проблеми адміністративних послуг, існує низка питань, які потребують подальшого вивчення та уточнення, зокрема щодо врахування місця адміністративних послуг у загальній класифікації державних послуг, використання технологій управління для вдосконалення цих послуг. Актуальність зазначених вище питань, їх важливість, практична значущість та недостатнє вивчення обумовили вибір теми дослідження, його мету та завдання.

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є визначення та розробка напрямів удосконалення системи надання адміністративних послуг в організації.

Досягнення цієї мети включає вирішення таких завдань:

- визначити ключові концепції та наукові підходи до поводження з адміністративними послугами;
- проаналізувати правове регулювання надання адміністративних послуг;
- вивчити концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні;
- визначити напрямки вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні на основі вивчення практики їх надання на місцевому та регіональному рівнях.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг.

**Предметом дослідження** є напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.

У роботі використано загальнонаукові підходи та методи. Методи аналізу та синтезу використовувались для вирішення основних концепцій у галузі

досліджень, узагальнення положень про характеристики основних елементів системи адміністративних послуг, виявлення проблем та напряму її розвитку в Україні. Для вирішення всіх завдань був використаний системний підхід, який дав змогу дослідити систему адміністративних послуг в Україні. Систематичний підхід також дозволив розкрити основні завдання та тенденції державного управління в цій галузі. Використовуючи порівняльний метод, вдалося виявити спільне та відмінне в діяльності державних органів при наданні адміністративних послуг у вітчизняній та зарубіжній практиці.

Вихідною основою роботи є закони України, інші нормативні акти, включаючи документи Борзнянської міської ради Чернігівської області, Центру надання адміністративних послуг у Чернігові, а також аналітичні, статистичні матеріали, статті та публікації щодо бакалаврської роботи тощо.

Апробація результатів роботи відбулась у рамках публікації наукової фахової статті в електронному журналі «Державне управління: удосконалення та розвиток» (2023. № 11) шляхом подання до друку статті на тему: «Аналіз практики прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах воєнного стану».

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Список використаних джерел включає 54 найменування.

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Тема управління децентралізацією в Україні є актуальною з кількох причин. По-перше, децентралізація є ключовим напрямом реформ, спрямованих на покращення ефективності управління та розвитку країни. Вона передбачає перегляд ролі та функцій місцевих органів влади, що може змінити спосіб, яким здійснюється прийняття та виконання рішень на рівні місцевої громади. По-друге, впровадження децентралізації сприяє зміцненню демократичних процесів та збільшенню участі громадян у прийнятті рішень, оскільки це передбачає перехід від централізованого управління до більшого рівня самоврядування на місцях. По-третє, у контексті політичних та економічних викликів, з якими стикається Україна, ефективне управління на місцевому рівні є важливим фактором для забезпечення стабільності та розвитку. Тому дослідження та впровадження сучасних методів та підходів управління децентралізацією є надзвичайно важливими для подальшого успіху реформ у країні. Крім того, актуальність теми управління децентралізацією в Україні посилюється через потребу впровадження інноваційних та адаптивних підходів до управління. Сучасні технології та методи управління можуть сприяти покращенню ефективності та прозорості процесів, що відбуваються на місцевому рівні. Також у зв'язку зі змінами в геополітичному середовищі та економічному стані країни, Україна стикається з необхідністю швидкої адаптації своїх систем управління. Децентралізація може виступити як механізм, який дозволить більш ефективно реагувати на зміни та забезпечити більшу стабільність управління на місцях. З огляду на ці різноманітні фактори, дослідження та вдосконалення практик управління децентралізацією в Україні залишається актуальним завданням і важливою складовою стратегії розвитку країни.

**Мета дослідження** полягає в проведенні комплексного аналізу сучасного стану та визначенні стратегічних напрямків управління процесами децентралізації

в Україні. Основні завдання дослідження включають аналіз сучасного стану децентралізації в Україні, вивчення ролі та функцій місцевих органів управління у процесі децентралізації, оцінку впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів та якість життя громадян, визначення принципових аспектів та інструментів ефективного управління децентралізацією на різних рівнях влади, та розроблення конкретних рекомендацій щодо подальшого удосконалення системи управління.

**Об'єктом дослідження** є система державного управління та місцеве самоврядування в Україні, які включають у себе владні структури на різних рівнях (центральный, регіональний, місцевий), а також інституції та механізми, що реалізують принципи децентралізації. Робота спрямована на аналіз та оцінку різних аспектів управління цими системами з метою підвищення їх ефективності та відповідності потребам сучасного суспільства.

**Предметом дослідження** дипломної роботи є організаційно-економічні та соціально-політичні аспекти процесу децентралізації в Україні. Це включає аналіз механізмів, інструментів, процедур та політик, що застосовуються для передачі владних повноважень від центральних органів влади до регіональних та місцевих органів самоврядування, а також оцінку впливу цих процесів на економічний розвиток, ефективність управління та рівень життя громадян.

**Методи дослідження** включають вивчення законів та урядових документів, що стосуються децентралізації, порівняння досвіду України з іншими країнами, проведення опитувань та інтерв'ю з місцевими жителями, експертами та державними службовцями, аналіз статистичних даних про розвиток регіонів після децентралізації, дослідження децентралізації як системного процесу, виявлення взаємозв'язків між його частинами, оцінка економічних результатів децентралізації та фінансової самодостатності місцевих бюджетів, визначення сильних і слабких сторін, можливостей та загроз, пов'язаних з децентралізацією.

**Інформаційна база** включає: законодавчі та нормативні акти (Конституція України, Закони України про місцеве самоврядування, бюджетний кодекс, закони та постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, що регулюють децентралізацію), офіційні документи та звіти (стратегії, програми, плани розвитку, офіційні звіти Міністерства розвитку громад та територій, Державної служби статистики, інших державних органів), наукові та академічні джерела (монографії, статті, дисертації, наукові праці, що досліджують теоретичні та практичні аспекти децентралізації), міжнародний досвід (документи та звіти міжнародних організацій (ОЕСР, Світовий банк, ООН), які містять інформацію про успішні практики децентралізації в інших країнах), аналітичні матеріали та дослідження (аналітичні звіти, дослідження аналітичних центрів, громадських організацій, дослідницьких інститутів), статистичні дані (дані Державної служби статистики України, інші офіційні статистичні збірники та бази даних), інформаційні ресурси та бази даних (інтернет-ресурси, бази даних, онлайн-бібліотеки, що містять необхідну інформацію), ЗМІ та публікації (статті, інтерв'ю, новини в засобах масової інформації, що висвітлюють процеси децентралізації). Використання цих джерел забезпечить всебічне і глибоке дослідження процесів децентралізації в Україні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у вдосконаленні організаційних структур і механізмів управління, оптимізації використання бюджетних коштів, покращенні якості та доступності комунальних і соціальних послуг. Також це сприятиме активізації участі місцевих жителів у прийнятті рішень, ефективнішому плануванню розвитку інфраструктури, покращенню співпраці з обласними та державними органами влади. Рекомендації можуть бути використані іншими громадами для вдосконалення управління.

**Структура та обсяг роботи.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Основний зміст викладено на 74 сторінках друкованого тексту.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 1.1. Визначення та сутність децентралізації

Децентралізація — це процес передачі владних повноважень, функцій, ресурсів і відповідальності від центральних органів влади до регіональних та місцевих органів самоврядування. Цей процес спрямований на створення більш ефективної та демократичної системи управління, де місцеві органи влади отримують більшу автономію в прийнятті рішень та управлінні ресурсами. Децентралізація включає адміністративні, політичні, фінансові та функціональні аспекти, що забезпечують більш гнучке та адаптивне управління, враховуючи потреби та особливості місцевих громад.

*Таблиця 1.1*

#### Погляди на децентралізацію від українських та іноземних експертів

| Постать            | Погляд на децентралізацію                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Анатолій Ткачук    | Директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, експерт з децентралізації, визначає її як: “Децентралізація – це передача частини повноважень від центральних органів влади до місцевих                                                                |
| Юрій Ганущак       | Директор Інституту розвитку територій, один з розробників реформи децентралізації в Україні, говорить: “Децентралізація – це не просто передача повноважень, а й створення умов для самостійного розвитку територій, коли громади отримують ресурси для реалізації своїх планів” |
| Олександр Слобожан | Виконавчий директор Асоціації міст України, пояснює: “Децентралізація – це можливість місцевим громадам самостійно визначати свої пріоритети, розпоряджатися фінансами та ресурсами, що сприяє більш ефективному управлінню та розвитку місцевого самоврядування”                |
| Алексіс де Токвіль | Французький політичний мислитель і історик вважав, що децентралізація влади сприяє залученню громадян до управління та зміцненню демократичних інститутів. Він писав, що децентралізація “створює моральний зв’язок між громадянином і суспільством”                             |
| Елінор Остром      | Нобелівський лауреат з економіки, була відомою своєю роботою в галузі управління спільними ресурсами. Вона вважала, що децентралізоване управління дозволяє місцевим спільнотам краще керувати своїми ресурсами через колективні дії та самоуправління                           |

Децентралізація є складним і багатограним явищем, яке визначають по-різному залежно від контексту та наукового підходу. Ось декілька визначень, що відображають різні аспекти цього процесу:

#### 1. Політичний підхід.

Цей аспект децентралізації сприяє зміцненню демократичних інститутів на місцевому рівні, залученню громадян до процесу прийняття рішень і підвищенню підзвітності місцевих влад. Політична децентралізація дозволяє громадянам безпосередньо впливати на управління своїми громадами через вибори та участь у місцевих радах. Це дозволяє місцевим громадам брати активнішу участь у прийнятті рішень, що впливають на їхнє життя, та сприяє більш гнучкому і швидкому реагуванню на місцеві потреби.

#### 2. Адміністративний підхід.

Адміністративна децентралізація передбачає делегування завдань, таких як надання публічних послуг, управління місцевою інфраструктурою та адміністративне управління на місцях. Цей аспект децентралізації спрямований на делегування задач, таких як управління освітою, охороною здоров'я та місцевою інфраструктурою. Це дозволяє місцевим органам більш оперативно реагувати на потреби громадян, що сприяє підвищенню ефективності та якості управління.

#### 3. Фінансовий підхід.

Фінансова децентралізація передбачає надання місцевим органам влади права збирати податки, розподіляти бюджети та приймати фінансові рішення, що може підвищити економічну ефективність і сприяти розвитку регіонів. Фінансова децентралізація забезпечує місцеві органи влади фінансовою автономією, дозволяючи їм самостійно планувати бюджети, збирати податки та розподіляти фінансові ресурси відповідно до потреб місцевої громади.

#### 4. Економічний підхід.

Цей тип децентралізації дозволяє місцевим органам влади стимулювати місцевий економічний розвиток, залучати інвестиції та підтримувати місцевий

бізнес. Місцеві влади можуть створювати сприятливі умови для економічного зростання в своїх регіонах. Це може включати стимулювання місцевого бізнесу, розвиток місцевої інфраструктури та підвищення економічної самодостатності регіонів.

#### 5. Функціональний підхід.

Функціональна децентралізація дозволяє місцевим органам влади ефективніше надавати послуги, що відповідають потребам і специфічним умовам місцевих громад. Це покращує якість та доступність публічних послуг.

#### 6. Соціальний підхід.

Децентралізація також розглядається як спосіб зміцнення громадянського суспільства, залучення громадян до процесів прийняття рішень і підвищення соціальної відповідальності. Це сприяє створенню умов для розвитку демократії, посилення соціальної згуртованості та покращення якості життя населення.

#### 7. Територіальний підхід.

Територіальна децентралізація включає створення нових або реорганізацію існуючих адміністративно-територіальних одиниць для кращого управління та врахування специфіки регіонів. Це сприяє ефективнішому управлінню та врахуванню місцевих умов і потреб.

#### 8. Децентралізація послуг.

Місцеві органи влади отримують повноваження та ресурси для надання публічних послуг, таких як водопостачання, управління відходами, громадський транспорт. Це забезпечує більш гнучке та адаптивне управління послугами відповідно до місцевих умов.

Кожне з цих визначень підкреслює певний аспект децентралізації, що разом формують комплексний підхід до реформи управління в державі. Таким чином, децентралізація є процесом, що охоплює різні сфери та аспекти управління, спрямованих на створення більш ефективної, прозорої та демократичної системи управління в державі.

Розподіл повноважень є ключовим механізмом, який відповідає на сучасні виклики та потреби суспільства. У сучасному контексті децентралізація набуває нових значень і важливості через зміни у політичному, економічному та соціальному середовищі. Розглянемо основні аспекти, що обґрунтовують важливість децентралізації сьогодні.

Децентралізація сприяє покращенню управління шляхом наближення владних структур до громадян. Це дозволяє влади краще розуміти та враховувати специфічні потреби та умови своїх регіонів. Більш гнучке та адаптивне управління дозволяє оперативніше реагувати на виклики та ефективніше використовувати ресурси. Це особливо важливо в умовах глобалізації, коли місцеві органи влади стикаються з новими викликами та можливостями.

Передача функцій підвищує ефективність управління завдяки делегуванню повноважень і відповідальності на місцевий рівень. Це також сприяє підвищенню прозорості та підзвітності перед громадянами. Місцеві органи влади, маючи більшу автономію, можуть краще контролювати та оцінювати свою діяльність, що знижує рівень корупції та сприяє більш раціональному використанню бюджетних коштів. Прозорість у прийнятті рішень та управлінні ресурсами підвищує довіру громадян до влади.

Децентралізація стимулює розвиток місцевих громад через створення умов для економічного зростання, поліпшення інфраструктури та надання якісних публічних послуг. Місцева адміністрація має можливість більш точно визначати пріоритети розвитку своїх громад, залучати інвестиції та підтримувати місцевий бізнес. Це сприяє створенню робочих місць, підвищенню рівня життя громадян та зменшенню економічних диспропорцій між регіонами.

Децентралізація зміцнює демократію, сприяючи активному залученню громадян до процесу прийняття рішень та управління своїми громадами. Проведення місцевих виборів, створення місцевих рад та інших демократичних інститутів забезпечує громадянам можливість безпосередньо впливати на

політичне життя своїх регіонів. Це підвищує підзвітність влади, сприяє розвитку громадянського суспільства та зміцнює демократичні традиції.

Таблиця 1.2

### Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду децентралізації

| Країна    | Модель децентралізації                                                                                                                           | Ключові особливості                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Франція   | Використовує територіальну децентралізацію, яка передбачає передачу повноважень від центрального уряду до регіональних і місцевих органів влади. | Децентралізація включає передачу значних повноважень в галузі освіти, охорони здоров'я, транспорту та економічного розвитку місцевим органам влади. Ця модель дозволяє забезпечити високу якість надання публічних послуг на місцевому рівні.                  |
| Німеччина | Використовує федеративну модель децентралізації, де федеральні землі мають значну автономію в управлінні своїми справами.                        | Федеральні землі мають власні конституції, уряди та парламенти. Це дозволяє їм самостійно приймати рішення в багатьох сферах, включаючи освіту, охорону здоров'я та економічний розвиток. Забезпечує баланс між центральною владою і регіональними інтересами. |
| Швеція    | Використовує модель комунальної децентралізації, де комунальні органи влади мають високий рівень автономії.                                      | Високий ступінь автономії місцевих органів влади, які відповідають за надання більшості публічних послуг, включаючи освіту, охорону здоров'я та соціальний захист. Ця модель сприяє високій якості послуг та активній участі громадян у місцевому управлінні.  |

Розгляд різних підходів до децентралізації в різних країнах дозволяє виявити кращі практики та адаптувати їх до українських реалій. Використання зарубіжного досвіду може сприяти більш ефективному впровадженню децентралізації в Україні, що є важливим кроком для забезпечення сталого розвитку та підвищення якості життя громадян.

Децентралізація в сучасному контексті є необхідним механізмом для підвищення ефективності та прозорості управління, сприяння розвитку місцевих громад і зміцнення демократії. Вона дозволяє враховувати специфічні потреби та умови регіонів, забезпечуючи сталий розвиток і соціальну згуртованість. В умовах сучасних викликів виступає як важливий інструмент для адаптації управлінських структур до змін, що відбуваються у суспільстві, і сприяє покращенню якості життя громадян.

## 1.2. Історичний аспект розвитку децентралізації в Україні

Децентралізація, як концепція та практика управління має глибокі історичні корені. У різні епохи і в різних культурах вона виникала як відповідь на потребу адаптації управлінських структур до специфічних умов і вимог регіонів.

Таблиця 1.3

### Процес децентралізації у різні епохи

| Період                     | Стан децентралізації                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Античність і середньовіччя | У стародавніх імперіях, таких як Римська імперія, певні елементи децентралізації проявлялися у вигляді провінційної адміністрації, де місцеві губернатори мали значну автономію в управлінні регіонами. У середньовіччі феодальна система передбачала велику автономію для феодалів, що було формою децентралізації влади від центрального монарха.                                                                                       |
| Новий час                  | У період Просвітництва та зростання національних держав у Європі, децентралізація набуває нових форм. Розвиток міст-держав, таких як Венеція, є прикладом високого рівня місцевого самоврядування. У XIX столітті децентралізація стала важливою частиною адміністративних реформ у багатьох європейських країнах, коли впроваджувалися місцеві ради та муніципальні органи.                                                              |
| Сучасний період            | У XX столітті децентралізація стала ключовою стратегією в управлінських реформах, особливо після Другої світової війни. Відновлення демократії та економічний розвиток у багатьох країнах сприяли впровадженню децентралізаційних політик. У кінці XX - на початку XXI століття глобалізація та зростання вимог до місцевої самоврядності додали нові імпульси до децентралізації, підкреслюючи її значення в контексті сталого розвитку. |

Децентралізація влади є важливою складовою реформ у багатьох країнах, включаючи Україну. Розвиток децентралізації в Україні має глибоке історичне коріння та пройшов через кілька етапів, кожен з яких вніс свій внесок у формування сучасної системи місцевого самоврядування. Розглянемо ключові моменти цього процесу.

## Розвиток децентралізації в Україні

| Період                                   |                                     | Стадія розвитку                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Дореволюційний                           | Київська Русь                       | Існувала певна децентралізація влади у вигляді самоврядних князівств, які управляли своїми територіями під верховною владою київського князя. Місцеві князі мали значну автономію в управлінні своїми землями.                                                                                                                                                           |
|                                          | Гетьманщина                         | Територія сучасної України була поділена на полки, кожен з яких мав свій адміністративний центр і певну автономію. Запорозька Січ мала власну систему самоврядування, де козаки обирали своїх отаманів і мали власні судові органи.                                                                                                                                      |
|                                          | Період<br>Магдебурського<br>права   | Багато українських міст отримали Магдебурзьке право, яке надавало їм автономію в управлінні, право на самоврядування та власну судову систему. Це сприяло розвитку міського самоврядування та місцевої демократії.                                                                                                                                                       |
| Незалежність<br>України                  | Прийняття<br>Конституції<br>України | У Конституції України було закріплено основи місцевого самоврядування, що стало важливим кроком у напрямку децентралізації. Вона встановила принципи організації та діяльності місцевих рад і виконавчих органів.                                                                                                                                                        |
|                                          | Перші роки<br>незалежності          | Було прийнято закони про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, які мали на меті створити правову базу для функціонування місцевого самоврядування.                                                                                                                                                                                                   |
| 2000-ті роки                             |                                     | Уряд України розпочав адміністративну реформу, спрямовану на зміну системи адміністративно-територіального устрою та розподілу повноважень між різними рівнями влади. Однак, реформа зіткнулася з численними викликами та опором.                                                                                                                                        |
| Революція Гідності та сучасні<br>реформи |                                     | Прийнято концепцію децентралізації, що передбачала створення об'єднаних територіальних громад. Це дозволило громадам отримати більше повноважень та ресурсів для розвитку. Було розпочато процес внесення змін до Конституції України щодо децентралізації. Основна мета - забезпечити більшу автономію регіонів та створити ефективну систему місцевого самоврядування. |

Важливим аспектом сучасних реформ стало передання фінансових ресурсів на місцевий рівень. Це дозволило місцевим громадам мати більшу фінансову незалежність і сприяти розвитку місцевої інфраструктури. Завдяки децентралізації

підвищилась ефективність управління на місцях, поліпшились якість надання послуг, збільшилась залученість громадян до процесу ухвалення рішень. Створення ОТГ сприяло підвищенню рівня самоврядування, розвитку місцевої інфраструктури, покращенню економічного стану регіонів. Також є і проблеми децентралізації існують значні відмінності в розвитку різних регіонів України. Деякі громади стикаються з браком ресурсів та кваліфікованих кадрів. Бюрократичні перепони та корупція залишаються серйозними викликами для успішного впровадження реформ.

### 1.3. Моделі та принципи управління децентралізацією

Децентралізація є однією з ключових реформ у багатьох країнах, спрямованою на підвищення ефективності, прозорості та адаптивності управлінських структур. У процесі децентралізації передача владних повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих органів самоврядування дозволяє більш точно враховувати специфічні потреби регіонів та громад. Визначення моделей і принципів управління цим процесом є критично важливим для успішного впровадження реформи. У цьому підрозділі розглядаються основні моделі децентралізації, їх особливості та принципи, що забезпечують ефективне управління і стабільний розвиток на місцевому рівні.

*Таблиця 1.5*

#### Моделі управління децентралізацією

| Модель                        | Сутність                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Територіально-адміністративна | Передбачає передачу повноважень на територіально-адміністративний рівень, такий як області, райони або громади. В Україні було створено об'єднані територіальні громади, які отримали повноваження щодо управління своїми територіями, що дозволило підвищити ефективність місцевого самоврядування. |
| Функціональна                 | Полягає у передачі конкретних функцій або секторів управління до місцевих органів влади. В Україні місцевим органам влади передані повноваження щодо управління закладами освіти і охорони здоров'я, що дозволило враховувати місцеві потреби і підвищити якість послуг.                             |

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Фінансова децентралізація | Включає передачу фінансових ресурсів і повноважень щодо їх розподілу на місцевий рівень. Запровадження місцевих бюджетів і збільшення частки податків, які залишаються на місцевому рівні в Україні, дозволили громадам мати більше ресурсів для розвитку інфраструктури та соціальних програм. |
| Політична децентралізація | Передбачає передачу повноважень з прийняття політичних рішень місцевим органам влади, зокрема, обраним місцевим радам і мерам. В Україні місцеві ради та голови громад обираються безпосередньо громадянами, що підвищує рівень демократичності та підзвітності місцевої влади.                 |

Моделі та принципи управління децентралізацією. Децентралізація є складним процесом, який вимагає чіткого розуміння моделей і принципів управління для ефективної реалізації.

*Таблиця 1.6*

### Принципи управління децентралізацією

| Принцип                     | Сутність                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Субсидіарності              | Відповідно до цього принципу, рішення мають прийматися на найнижчому рівні влади, де це можливо, щоб забезпечити ефективне і близьке до громадян управління. В Україні субсидіарність реалізується через передачу повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад.                                                                                |
| Фінансової самостійності    | Місцеві органи влади повинні мати достатні фінансові ресурси для виконання своїх повноважень і розвитку територій. Фінансова самостійність підтримується через децентралізацію податкових надходжень і надання місцевим бюджетам субвенцій і дотацій.                                                                                                    |
| Прозорості та підзвітності  | Процеси прийняття рішень на місцевому рівні повинні бути прозорими, а органи місцевої влади – підзвітними громадянам. В нашій країні впроваджуються системи електронного урядування, відкритого бюджету та громадських слухань для забезпечення підзвітності місцевої влади.                                                                             |
| Участі громадян             | Громадяни повинні мати можливість брати активну участь у процесах прийняття рішень, що впливають на їх життя. Активно впроваджуються інструменти громадського бюджету та місцевих референдумів, що дозволяє громадянам брати безпосередню участь у розподілі бюджетних коштів і вирішенні важливих місцевих питань.                                      |
| Рівності та недискримінації | Усі громадяни повинні мати рівні можливості для участі у місцевому самоврядуванні, незалежно від їх соціального, економічного чи етнічного статусу. Створюються умови для рівного доступу до послуг і ресурсів для всіх жителів громад, зокрема через розвиток інфраструктури та забезпечення доступу до освіти і медицини для вразливих груп населення. |

Моделі та принципи управління децентралізацією відіграють важливу роль

у створенні ефективної системи місцевого самоврядування. Успішна реалізація цих моделей і принципів в Україні залежить від подолання викликів та активного залучення громадян до управлінських процесів. Перспективи розвитку децентралізації залишаються позитивними, що вимагає постійного вдосконалення та підтримки реформ на всіх рівнях.

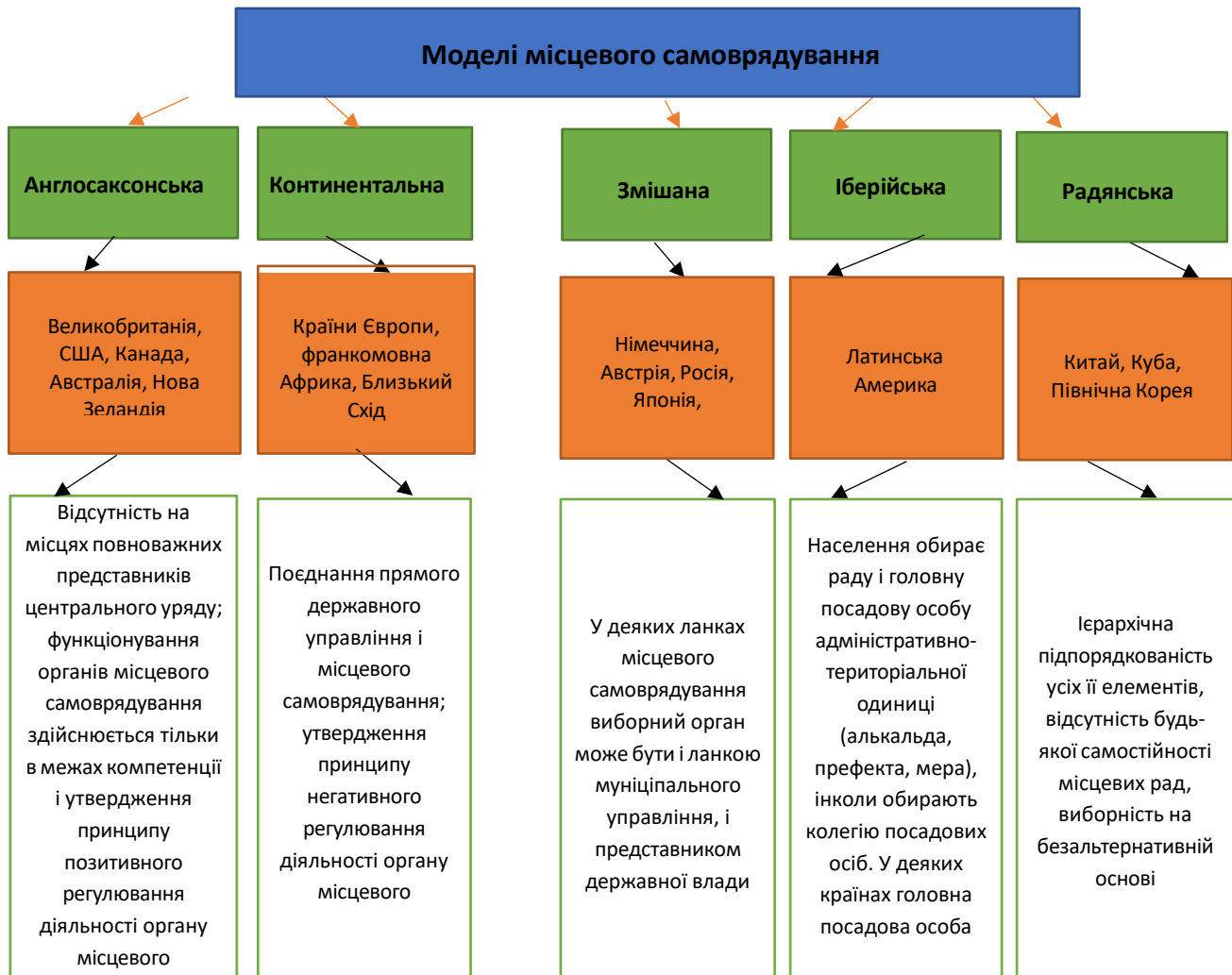


Рис. 1.1. Моделі місцевого самоврядування

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства виступає децентралізоване управління. Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для

економічного розвитку.

В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. Він вважає, що на ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації і деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їхній розподіл за функціональними і галузевими принципами [11, с. 22]. Потрібно зазначити, що децентралізація державного управління – це делегування державною владою місцевому самоврядуванню певних функцій та ресурсів, що дозволяє зміцнити права і повноваження адміністративно-територіальних одиниць та одночасного звуження прав і повноважень відповідних центральних органів державної влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація всередині вертикалі підпорядкування органу державної влади шляхом створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [2, с. 127].

Як бачимо на рис. 1.1, у світі існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин з органами державної влади, у формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування. Різні історичні умови суспільного розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях

управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не утворюються. Вона характерна здебільшого для федеративної форми державного устрою (що є для України не бажаним в умовах війни з Росією). Для цієї моделі властивим є високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування

Специфіка впровадження децентралізаційних реформ в європейських країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку конкретної країни. Саме тому недоцільно впроваджувати зарубіжний досвід, а лише враховувати його загальні цілі та тенденції, проводячи децентралізаційні зміни з урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Зарубіжний досвід дозволяє виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства для досягнення балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація якісної та ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як методу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Децентралізація публічного управління відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих

на ініціативі та відповідальності окремої людини і громади. У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем. Наслідком децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг, а також налагодити якісну та ефективну взаємодію органів виконавчої влади всіх рівнів у сфері охорони суспільного правопорядку

## **Висновки до розділу 1**

У першому розділі досліджено теоретичні аспекти децентралізації, які є ключовими для розуміння процесів, що відбуваються в Україні. Визначення та сутність децентралізації розкривають її як процес передачі повноважень і ресурсів від центральної влади до місцевих органів самоврядування, що сприяє підвищенню ефективності управління та розвитку громад. Історичний аспект розвитку децентралізації в Україні показує еволюцію цього процесу від початку незалежності до сучасності, з акцентом на ключових етапах та реформах, що вплинули на становлення місцевого самоврядування. Аналіз моделей та принципів управління децентралізацією дозволяє зрозуміти різні підходи до організації місцевої влади та їх вплив на функціонування територіальних громад. Ці теоретичні положення створюють основу для подальшого дослідження практичних аспектів управління процесами децентралізації в Україні.

Децентралізація публічного управління відіграє важливу роль у

демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини і громади. У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем. Наслідком децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг, а також налагодити якісну та ефективну взаємодію органів виконавчої влади всіх рівнів у сфері охорони суспільного правопорядку

## РОЗДІЛ 2

### СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### **2.1. Оцінка та аналіз місцевого бюджету Зарічненської ОТГ в умовах децентралізації**

Дослідження проведені на базі Зарічненської сільської ради – органу місцевого самоврядування у Вараському районі Рівненської області (центр в с. Зарічне). Сучасний розвиток органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації розглянуто саме на прикладі Зарічненської сільської ради. Північним сусідом ради є с. Серники , на півдні – с. Довговоля, на заході рада межує із селами Володимирецького району, на сході – із с. Бутово. Відстань до районного центру складає 90 км, населення – 2795 осіб, територія складає 450 га (під забудовою – 50 га, ставків – 100 га, ріллі – 300 га)

В сільську громаду входять наступні населені пункти: с. Зарічне, с. Бутове, с. Бір, с. Борове, с. Бродниця, с. Вичівка, с. Вовчиці, с. Голубне, с. Дібрівськ, с. Ждань, с. Зелена Діброва, с. Іванчиці, с. Комори, с. Коник, с. Кухітська Воля, с. Лисичин, с. Млинок, с. Морочне, с. Тиховиж і с. Чернин. Зарічненську сільську раду було утворено в 2020 році. Перший сільський голова – Квачук Богдан. На той момент в сільську раду входило два земельних товариства: Зарічненське та Бутівське, а із установ – Зарічненська семирічна школа.

При оцінці житлово-комунального господарства визначено, що на території сільської ради опалюється газом 350 житлових будинків. Водопостачання і водовідведення забезпечується протяжністю водопровідної мережі 20 км (функціонально – 5 км). В табл. 2.1 представлено заклади освіти.

Таблиця 2.1

**Заклади освіти Зарічненської громади**

| № з/п | Назва закладу                                  | Адреса                         | Керівник                     | Телефон      |
|-------|------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------|
| 1.    | Зарічненська загальноосвітня середня школа №1  | с.Зарічне , вул. Центральна 15 | Ковальчук Олена Іванівна     | 345-2-22-45  |
| 2.    | Зарічненська загальноосвітня середня школа № 2 | с. Зарічне вул. Шкільна 12     | Бондаренко Андрій Михайлович | 345-2-3-3-67 |
| 3.    | Бутівська загальноосвітня школа                | с. Бутово , вул. Шкільна 34    | Романюк Сергій Петрович      | 345-2-3-3-56 |
| 5.    | Серницька загальноосвітня школа                | с. Серники, вул. Молодіжна 5   | Петренко Ігор Михайлович     | 345-2-5-5-78 |

В табл. 2.2 представлено охорони здоров'я.

Таблиця 2.2

**Заклади охорони здоров'я Зарічненської громади**

| № з /п | Назва закладу.                          | Адреса                        | Керівник        | Телефон     |
|--------|-----------------------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------|
| 1.     | Зарічненська центральна районна лікарня | с. Зарічне, вул. Лікарняна 10 | Іваненко О. О.  | 345-2-11-22 |
| 2.     | Зарічненський ФАП                       | с. Зарічне, вул Медична 5     | Петрова Л. М.   | 345-2-33-45 |
| 3.     | Бутівський ФАП                          | с. Бутово, вул Здоров'я 8     | Сидоренко В. П. | 345-2-55-67 |

В табл. 2.3 представлено культурні заклади.

Таблиця 2.3

**Культурні заклади Зарічненської громади**

| № з/п | Назва закладу                       | Адреса                         | Керівник        | Телефон     |
|-------|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------|-------------|
| 1.    | Зарічненський будинок культури (БК) | с. Зарічне, вул. Шевченка 8    | Март О. П.      | -           |
| 2.    | Зарічненська сільська бібліотека    | с. Зарічне, вул. Шевченка 10   | Март О. П.      | 345-2-33-89 |
| 3.    | Бутівський БК                       | с. Бутово , вул. Центральна 15 | Іванов А. П.    | -           |
| 4.    | Серницький БК                       | с. Серники, вул. Молодіжна 3   | Тарасенко Л. В. | -           |
| 5.    | Серницька сільська бібліотека       | с. Серники, вул. Молодіжна 5   | Тарасенко Л. В. | 345-2-44-90 |

В таблиці 2.4 представлено найбільші підприємства(в т.ч. фермерські господарства)

Таблиця 2.4

**Найбільші підприємства(в т.ч. фермерські господарства) Зарічненської громади**

| № з/п | Назва              | Адреса                           | Керівник        | Телефон     |
|-------|--------------------|----------------------------------|-----------------|-------------|
| 1.    | ТОВ «Агро Зарічне» | с. Зарічне, вул. Центральна 36   | Квачук М. П.    | 345-3-44-56 |
| 2.    | ФГ «Обрій»         | с. Бутово, Вул. Зелена 47        | Ковальчук М. М. | 345-2-52-77 |
| 3.    | ФГ «Ранок»         | с. Зарічне, вул. Центральна 7    | Медяник С. І.   | 345-2-52-30 |
| 4.    | ФГ «Скіф»          | с. Зарічне, вул. Івана Франка 16 | Скляр І. Ф.     | 345-2-52-45 |
| 5.    | ФГ «Дружба»        | с. Серники, вул. Степова,1       | Полухович І. О. | 345-2-52-45 |

Доходи місцевого бюджету включають доходи, необхідні для виконання повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання законом повноважень, які є делегованими органами виконавчої влади. Місцевий бюджет розподілено на бюджет розвитку та на поточний бюджет.

Доходи, які включено в поточний бюджет, формуються на базі податків (податку на прибуток організацій і підприємств, ПДВ, акцизного збору, державного мита, прибуткового податку з громадян, плати за землю та інше). Питому вагу податків забезпечує саме на прибуток і ПДВ. У структурі доходів вони складають 60-65 %. Податок з громадян становить 5-7% у загальному доході. Доходи бюджету розвитку сформовано завдяки податковим надходженням, а також коштам, які залучено через місцеві позики, інвестиційні субсидії з інших бюджетів. В таблиці 2.5 представлено керівництво Зарічненської сільської ради.

*Таблиця 2.5*

#### **Керівництво Зарічненської сільської ради**

| №з/п | П І Б                              | Дата, рік народження | Місце роботи, посада (заняття)                      | Телефон     |
|------|------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------|-------------|
| 1    | Квачук Богдан<br>Валентинович      | 07.02.1988<br>року   | Зарічненська<br>сільська рада –<br>сільський голова | 345-4-22-98 |
| 2    | Пронькіна Наталія<br>Станіславівна | 26.09.1976<br>року   | Зарічненська<br>сільська рада –<br>секретар         | 345-5-52-58 |

Сільською радою проводиться роботу сесійно. Сесія має пленарні засідання ради, а також засідання постійних комісій в раді. Перша сесія ради скликається в територіальній виборчій комісії. Наступні сесії скликаються з позиції сільського голови. Вона скликається за потреби (необхідності), але не менше як один раз на квартал. В окремому випадку сесію скликають через секретаря сільської ради.

Сесія може бути скликана і за пропозицією не менш як 1/3 кількості депутатів в загальному складі ради та виконавчого комітету ради. Сесії мають проводитися гласно. Якщо виникає необхідність, рада може приймати рішення щодо проведення пленарного засідання в закритому форматі. В таблиці 2.6 представлено склад депутатів Зарічненської сільської Ради.

Таблиця 2.6

### Склад депутатів Зарічненської сільської ради

| №з<br>/п | П І Б            | Дата, рік<br>народженн<br>я | Місце роботи, посада(заняття)                                                     | Телефон |
|----------|------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1        | Алексіюк Т. Г.   | 12.02.1971                  | Головний редактор газети<br>“Полісся”                                             | -       |
| 2        | Велінець М. М.   | 19.04.1950                  | Начальник управління водного<br>господарства в Зарічненському<br>районі           | 5-52-45 |
| 3        | Калюта С. М.     | 28.02.1976                  | Начальник відділу<br>держземагенства в<br>Зарічненському районі                   | -       |
| 4        | Кузьмич О. Ф.    | 20.10.1968                  | Головний бухгалтер виконавчого<br>апарату Зарічненської селищної<br>ради          | 5-52-53 |
| 5        | Ломако В. О.     | 04.02.1980                  | Голова Зарічненської селищної<br>ради                                             | 5-52-87 |
| 6        | Охремчук В. Ф.   | 15.01.1960                  | Керуюча ТБВВ 10017/081 ПАТ<br>“Ощадбанк”                                          | 5-52-08 |
| 7        | Полухович Р. М.  | 29.06.1989                  | Спеціаліст-юристконсультант<br>виконавчого апарату<br>Зарічненської селищної ради | 5-52-85 |
| 8        | Девізенко Л. В.  | 17.12.1961                  | Заступник голови Зарічненської<br>райдержадміністрації                            | 5-52-91 |
| 9        | Ширінга С. Ф.    | 25.06.1972                  | Заступник селищного голови з<br>питань діяльності виконавчих<br>органів влади     | 5-52-85 |
| 10       | Шостакевич Є. О. | 05.03.1970                  | ФГ “Ранок”, керівник                                                              | 5-52-77 |
| 11       | Пронькіна Н. С.  | 26.09.1976                  | Секретар ради та виконавчого<br>комітету Зарічненської селищної<br>ради           | 5-52-59 |

Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. В ході розробки стратегії, в результаті проведення семінарів з представниками органів місцевого самоврядування, громадських організацій та шляхом соціологічного опитування робочою групою по розробці стратегії опрацьовано варіанти бачення майбутнього с. Зарічне. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформулювати стратегічне бачення розвитку громади. Стратегічна місія: розвиток та примноження економічного, соціального, культурного потенціалу громади, реалізовані в комфортні та безпечні умови проживання його мешканців.

Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Заріченською сільською радою від 01 лютого 2020 року було прийнято рішення № 01 «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Заріченської сільської громади до Вараської об'єднаної територіальної громади». Також Заріченською сільською радою від 19 червня 2020 року було прийнято рішення № 191-35/VII «Про надання згоди на добровільне приєднання до Вараської сільської об'єднаної територіальної громади» та направлено лист до Вараської ОТГ з проханням розглянути на сесії питання про приєднання сіл Заріченської сільської ради до складу Вараського ОТГ.

## **2.2. Стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації**

Світова практика надає три основні моделі місцевого управління: англосаксонську, континентальну (французьку) і змішану. Структура такої

типології базована на принципах, які лежать в основі відносин різних органів місцевого управління між собою та з центральною владою.

Англосаксонська модель, яка є поширеною у Великобританії, США, Австралії, Канаді і в інших країнах, яка орієнтована на англосаксонські принципи права передбачає діяльність місцевих представницьких органів як формально діючих автономно в межах наданих їм повноважень, у зв'язку з чим прямого підпорядкування нижче по рангу органів немає.

Найважливіша характеристика англосаксонської моделі заснована на відсутності у адміністративно-територіальних одиницях будь-якого рівня призначень представників центру, коли відбувається існування лише виборних органів загальної компетенції – рад, а в малих громадах (населення менше 150 осіб) вирішення спільних справ виконують парафіяльні збори.

Представниками громади можливо також обрати деяких посадових осіб галузевої компетенції, наприклад шкільних, бібліотечних, екологічних та інших рад, що проживають на території населених пунктів чи графств. Крім цього, представництво міністерства може утворюватися в структурі вищої ланки адміністративно-територіального поділу в унітарних державах (наприклад, графства Англії – частина Великобританії), однак вони, в більшій мірі, виконують завдання по вирішенню доручених їм питань та завдань з державним характером і націлені на співпрацю з місцевими радами на координаційних засадах.

Законодавство ніякі переважні права щодо рад не надає, хоча на практиці вони можуть здійснювати певний контроль у діяльності деяких посадових осіб, яких обрано або призначено радами. Так, місцеві справи, в головній мірі, є керованими обраними населенням ради або іноді скликаються парафіяльні збори. В Британських радах і зборах, на відміну від рад колишніх соціалістичних країнах, не створювалися виконавчі органи загальної компетенції. Виконавча влада здійснювалася обраними громадянами або радами (з різноманітними способами обрання), а в графствах (округи) – створюваними радами галузевими постійними

комісіями (місцеві дороги, житлове будівництво, освіта і т.д.), до складу яких входили і інші особи – професіонали в необхідній області.

Постійними комісіями наймаються державні службовці муніципального управління із затвердженням на засіданнях рад. Відповідно англосаксонська модель місцевого самоврядування має напрям розвитку з певною відособленістю місцевих органів влади.

Практикою доведено, що зазначена модель в найбільш ефективній мірі працює в двопартійній системі, коли більшістю в органах влади і місцевому самоврядуванні є одна партія, а її дії в значній мірі забезпечуються не тільки традиціями поваги до права, а і моральним фактором. В інших політико-культурних умовах, як показав досвід окремих країн, спроба ввести англосаксонську систему в класичному вигляді особливого успіху не дала.

Слід також врахувати, що зарубіжними вченими при аналізі місця і ролі місцевих органів в політичній системі зазвичай акцентується увага на тому, що вони є елементом механізму держави. Прийнятий в законах цих країн термін місцевого управління для визначення організації і діяльності місцевих органів часто визначає тільки один з критеріїв відмежування місцевого самоврядування від інших державних органів – локальний характер.

У зв'язку з цим важливої думки тримається О. Салов, який вважає, що «зовсім не втручатися в питання регулювання місцевого самоврядування (в тому числі правові) можуть дозволити собі лише досить благополучні федерації з високим рівнем соціально-економічного розвитку, які характеризуються відповідним типом політичної культури і сформованим консенсусом щодо основних демократичних цінностей, включаючи невід'ємне право населення на самоврядування». Інакше саме місцеве самоврядування може бути віддано на відкуп елітам регіонів, що прагнуть забезпечити інтеграцію місцевих органів у власну регіональну вертикаль влади, що передбачить їх роботу проти правил, які сумісні з принципами демократії. Тим не менш, незважаючи на існуючий в даній

сфері механізм контролю, місцеве самоврядування в системі федеративних відносин може отримати достатню самостійність як суб'єкт внутрішньодержавних відносин. Прикладом цього може бути випадок у еволюції американського федералізму, який, розпочинаючи з 1930-х р. трансформовано з двостороннього в тристоронній. Слід зазначити, що в рамках англосаксонської моделі місцеве самоврядування отримало розвиток в ракурсі партнерських відносин між федеральним центром, суб'єктами та місцевим самоврядуванням із забезпеченням прямих контактів як федеральних, так і місцевих влад.

Інститут місцевого самоврядування за цих умов перетворено на добре організовану групу тиску. Також за цих умов відбувається подібне розширення кордонів відносин між центром і місцевим самоврядуванням, що зазвичай не вітається органами державної влади в суб'єктах федерації, які турбуються над проблемами збереження свого суверенного права і тому схильні до розгляду подібних відносин що йдуть проти принципів федералізму. Питання контролю за діяльністю місцевих органів влади в англосаксонських країнах за відсутності представника центру на місцях здійснюється в непрямий спосіб – через центральне міністерство і судові органи.

В даний момент демократичні країни такий контроль вже не поширюють на доцільність рішень, прийнятих в місцевих радах (вони мають можливість і правові засади на використання, наприклад, на власний розсуд коштів місцевого бюджету. Відповідно виникають форми контролю, зокрема, інспекційні поїздки, що реалізуються представниками міністерств на місцях. Особливо активно їх використовують у перевірці діяльності муніципальних чиновників в питаннях таких сфер, як охорона здоров'я, освіта, екологія та інших.

Інспектори в міністерствах не мають права у видачі директивного припису представникам місцевих рад, тим не менш, їх зауваження в адресу чиновників місцевого рівня, а також інструктаж, що проводиться періодично, несуть в собі серйозний вплив на подальшу практичну діяльність. Так, наприклад, у Великій

Британії функціональний підрозділ Міністерства оточуючого середовища здійснює загальний контроль держави за місцевими органами, розробивши при цьому законодавство, що стосується місцевого управління, а також займається підготовкою різних реформ в місцевих органах, контролем умов служби, оплатою і пенсійним забезпеченням муніципальних службовців. Широко використовуваними в ряді країн є механізм судового контролю, коли представники органів державної влади забезпечують право звернення до суду з використанням скарг на недоцільні, на їх погляд, дії та рішення органів місцевого самоврядування. В різних ангlosаксонських країнах а, в більшій мірі, саме у Великобританії важливе джерело компетенцій місцевих органів мають судові прецеденти, що конкретизують та регулюють компетентність місцевих органів влади. Характерною рисою британського підходу у визначенні ролі місцевого управління в системах політичних інститутів є той факт, що вони здійснюють діяльність як публічні корпорації і певним чином мають зобов'язання перед законодавством. Таким чином, будь-яку дію місцевого органу має бути виправдано посиланням на відповідний нормативно-правовий акт. А оскільки повноваження місцевих органів є суворо регламентованими і вони можуть здійснювати тільки кроки, які передбачені законодавством, в США, наприклад, забезпечується принцип (правило) Діллона, згідно якого будь-який справедливий, розумний, істотний сумнів в наявності того чи іншого повноваження трактується судами проти муніципальних корпорацій і спірні положення заперечуються.

Деякі обмеження у коридорі можливостей створено і так званими адаптивними законами: типовими правилами в укладенні угод із постачання населенню води, газу, електроенергії. Вони підкріплюють базу місцевих нормативно-правових актів після факту їх прийняття (адаптації) місцевою радою. Так само як і ангlosаксонська модель, у континентальній моделі системи організації місцевого самоврядування є свої і переваги, і недоліки. До числа абсолютних переваг слід віднести фактори:

- забезпечення єдності дій державної влади;
- управління на місцях;
- у державах з французькою системою місцевого самоврядування муніципалітет, на відміну від країни англосаксонського типу, може брати участь в здійсненні влади і на національному рівні (так, наприклад, у Франції муніципалітет бере участь у виборах сенату (верхній палаті парламенту), а їх делегати можуть представляти велику частину у відповідних виборчих колегіях.

Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Слід навіть наголосити на певному зближенні між цими моделями (враховуючи муніципальні реформи у Франції та Великобританії, які було проведено в 1980-і рр.). Функціонування двох моделей є заснованим на схожих принципах, які характерні для сучасної демократичної політичної системи західних країн. Основу структури муніципальної влади тут складає представницький орган, що формує населення через вільні і змагальні вибори.

В даному контексті слід зазначити, що принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня оболонка авторитарного політичного процесу, в результаті якого проявляється несамотійність характеру волевиявлення індивіда на виборах.

Також слід відмітити, що деякі країни, або навіть регіони (Австрія, Німеччина, Латинська Америка, Японія) застосовують змішану модель управління на місцях, яка використовує схожі елементи і з англосаксонської, і з континентальної моделей, маючи за базову платформу свої специфічні риси. Наприклад, в іспаномовній Латинській Америці префект, обраний населенням, затверджується парламентом як представник державної влади і в той же час керує місцевою радою. У Німеччині глава місцевої адміністрації, якого називають

ландрат, має бути одночасно і державним чиновником. Губернатора японської префектури, якого обирає місцеве населення, вважають главою місцевої адміністрації, а крім цього ним виконується цілий спектр загальнодержавних функцій управління. Слід відмітити, що найбільш адекватний та відповідний сучасним реаліям є комплексний підхід до визначення співвідношень понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», коли діяльність місцевих органів забезпечується тими ж принципами, що і вищих органів управління. За таких умов фактор протиставлення нівелюється. Спільна риса організації в діяльності муніципалітетів, в незалежності від переважаючої національної моделі, ґрунтується на принципі безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуючій ролі обраного представницького органу. А основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями.

Державна влада у забезпеченні функцій повинна отримати у своє розпорядження значні ресурси. Якщо стверджувати, що держава формується на політико-правовій освіті, то її силу і міцність слід характеризувати з позиції рівня розвитку апарату державної влади з відповідним наділенням відповідними ресурсами. Реалізацію державних функцій, і, в першу чергу, функцій виконавчої влади (через реалізацію державного управління), слід здійснювати, орієнтуючись на реальний стан об'єкта впливу влади (громадянське суспільство, фізичні і юридичні особи).

Більшість європейських країн обрало шлях адміністративних реформ через процеси децентралізації і деконцентрації, що мають по своїй суті елементи передачі функцій і певних повноважень по вертикалі до нижчих рівнів управління, органів місцевого самоврядування з утворенням в подальшому автономних організаційних структур (громад), що повинні мати фінансову самостійність і

нести повну відповідальність за результати діяльності.

Реформування в Україні місцевого самоврядування та зміна територіальної організації влади ґрунтується на:

- чіткому розмежуванні функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями (органи державної влади) і обласними і районними радами (органи місцевого самоврядування) з метою нівелювання їх дублювання;

- визначенні процедур у делегуванні повноважень між радами і адміністраціями і процедур системи реалізації делегованих повноважень;

- здійсненні трансформаційних процесів територіальних громад, формуванні їх комунальних об'єднань і розмежуванні відповідальності у наданні публічних послуг. Незважаючи на формальність закріплення потреби у здійсненні деконцентрації, децентралізації та делегування повноважень в Україні в процесі здійснення реформування, їх фактична реалізація має наступні проблеми:

- відсутність формального визначення змісту зазначених понять. Українське законодавство передбачає формальне визначення лише терміну делегованих повноважень, що означає повноваження органів виконавчої влади, які є переданими органам місцевого самоврядування на законній основі, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які є переданими місцевим державним адміністраціям відповідно (рішення районних та обласних рад);

- відсутність в теоретичних дослідженнях уніфікованого вигляду понять.

Децентралізацію, якій присвячено найбільша кількість досліджень, визначають явищем, характерним для системи державного управління. Це, в певній мірі, є протилежною стороною централізації державного управління. Також, в ракурсі дослідження децентралізації, слід наголосити на визначенні поняття, як перерозподілу владних повноважень та обсягу компетенцій між центральним та регіональним рівнями організації в публічній владі. Децентралізацію часто вважають процесом передачі відповідальності у плануванні і реалізації ресурсів, розподілі та інших компонентах соціального управління від

центрального органу державної влади до регіонального, місцевих органів виконавчої влади. Основні завдання децентралізації у сфері публічного управління визначаються розподілом функцій між центральними інститутами та місцевими, між КМУ та міністерствами. Сьогодні виділяють 4 основні форми децентралізації: політична, ринкова, просторова і адміністративна. Додатково до них включають такі форми, як фінансово-бюджетна, а також децентралізація у наданні суспільних послуг (рис. 2.1).

Під деконцентрацією в наукових роботах розуміють передачу повноважень центральної влади органам місцевої влади (не представницьким), а представникам центральної виконавчої влади на місцях. Також це поняття вважають передачею в державі з центральним апаратом управління повноважень так званим агентам, які розташовані в територіальних одиницях.

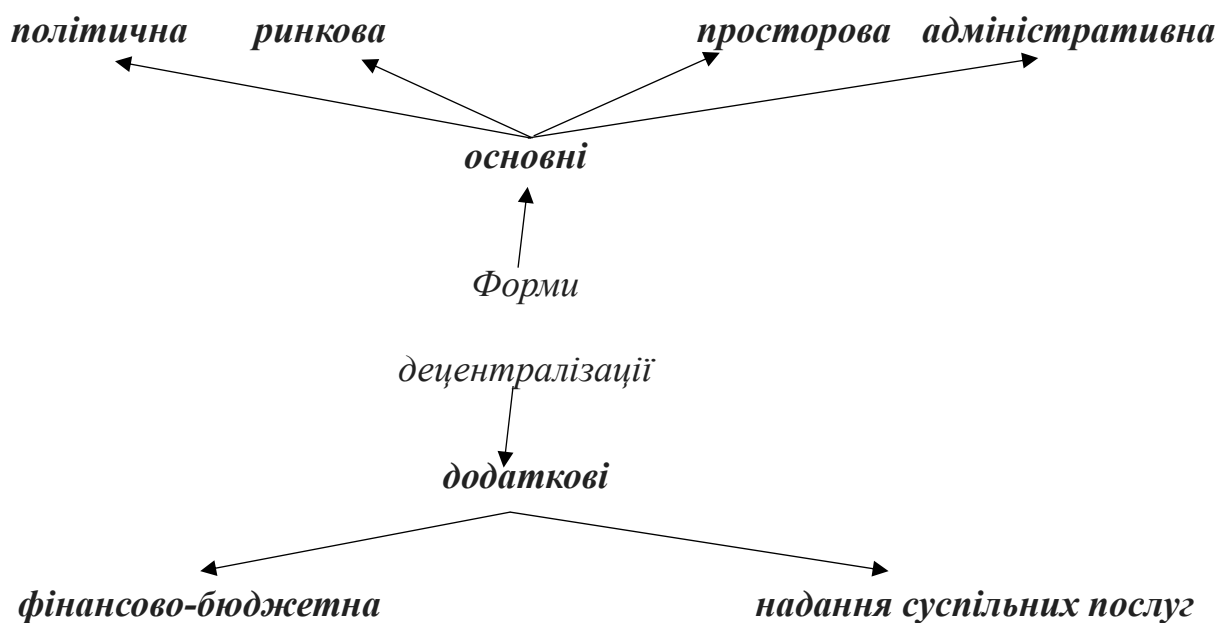


Рис. 2.1. Форми децентралізації

Слід більше детально розглянути питання децентралізації, як поняття, яке закріплено на законодавчому рівні у сфері державного управління. Вчені визначають децентралізацію процесом передачі повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, тоді як делегування є лише узгодженою взаємною передачею повноважень органам різного рівня. В даному аспекті деконцентрація є процесом розподілу функцій горизонтально і вертикально у виконавчій владі. Невизначеність формальних підходів, різноманіття теоретичних поглядів та різноманітність практики у здійсненні процедур фіксують необхідність визначення сутнісних характеристик цих понять. Процедура децентралізації має наступні сутнісні характеристики:

- мету у наближення послуг до населення, розвитку демократичних основ та обмеженні у втручанні держави в управління справами;
- учасників: державу в особі парламенту, яким здійснюється перерозподіл функцій та повноважень; органи державного управління, які мають втратити частину повноважень; органи місцевого самоврядування в особі територіальної громади, яким передано відповідні повноваження та функції;
- закріплення на законодавчому рівні повноважень та функцій;
- закріплення на законодавчому рівні ресурсів, що забезпечують передані повноваження та функції;
- закріплення на законодавчому рівні видів і передбачених заходів по відповідальності органів місцевого самоврядування в результаті за невиконання повноважень та функцій;
- державу як центральний орган влади залишає за собою право контролю в реалізації повноважень та функцій;
- закріплення на законодавчому рівні порядку перебігу термінів даної процедури.

Процедура деконцентрації має наступні сутнісні характеристики:

- мету у вдосконаленні реалізації повноважень та функцій держави,

фокусування публічних та управлінських послуг на населення;

- учасників: органи державної влади такі, як парламент, главу держави або уряд, які є наділеними правом у визначенні повноважень органів управління; органи державного управління, що втратили відповідні повноваження; органи державного управління, які отримали відповідні повноваження;

- передачу повноважень від вищого в ієрархії органу виконавчої влади до нижчого, а саме, від представника центральної адміністрації до її представника на місцях (у форматі вертикальної деконцентрації) або в рамках одного рівня (у форматі горизонтальної деконцентрації);

- закріплення на законодавчому рівні юридичних підстав у передачі повноважень через прийнятий акт вищим органом держави, згідно якого відбувається передача повноважень від вищих до нижчих органів виконавчої влади або перерозподілення між рівними сторонами за статусом;

- неможливість встановлення терміну у виконанні переданих повноважень;

- органи державного управління від яких передано повноваження отримують право у здійсненні контролю за реалізацією даних повноважень;

- закріплення на законодавчому рівні видів і передбачених заходів по відповідальності органів місцевого самоврядування в результаті за невиконання повноважень та функцій;

Процедура делегування має наступні сутнісні характеристики:

- мету у реалізації повноважень тим суб'єктом влади, які можуть це здійснити в найкращий спосіб;

- учасників в особі органів державного управління та органів місцевого самоврядування, що мають домовленість щодо передачі повноважень;

- органи влади мають можливість передати тільки власні повноваження;

- учасників процедури залучають до взаємної згоди стосовно умов передачі повноважень (це стосується термінів, ресурсів, контролю,

відповідальності);

- обопільну згоду має бути формалізовано через видання спільного акту чи адміністративного договору або через видання актів кожним із учасників процесу делегування;

- процес делегування можливо здійснити як у вертикальному форматі, так і горизонтальному.

Таким чином, децентралізація є більше процедурою передачі державної виконавчої влади, деконцентрація – розосередження державної влади, а делегування – перерозподілом влади.

Здійснення зазначених процедур в Україні, в першу чергу, вимагає елементів розмежування предмету відання органу місцевого самоврядування та державної адміністрації, а також ресурсів, які покладено на органи місцевого самоврядування. В значній мірі ця тенденція обумовлена відсутністю не тільки чіткого формального переліку функцій в українській державі, а й політичною волею у необхідності доведення до реалізації функціонального обстеження органів виконавчої влади.

В значній мірі практичне здійснення цих процесів полягає в передачі повноважень щодо прийняття нормативно-правових актів від уряду до центрального органу виконавчої влади. Слід наголосити на тому, що, незважаючи на використання терміну делегування, суттєво передача повноважень за таким порядком нагадує більше деконцентрацію виконавчої влади, хоча і не повністю відповідає її теоретичній моделі.

В цілому термін деконцентрації українське законодавство не використовує. Однозначного твердження щодо необхідності у формальному закріпленні сутності даного терміну, а також прийняття законодавства щодо деконцентрації, немає. Деконцентрація є скоріше узагальненим теоретичним поняттям, яке не слід розглядати як разову державну дію, направлену на передачу окремих повноважень. Це має бути більш системний процес з організаційно-функціональним та

державно-управлінським впливом.

Дослідження таких понять, як децентралізація, деконцентрація та делегування, а також відповідних їм процедур дозволило виділити наступні головні ідеї для перспективного розвитку даної проблематики:

- для успішного закріплення і здійснення озвучених процедур слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування. Для цього необхідна послідовна і чітка політична воля у закріпленні і здійсненні даних процесів.

- для реалізації процесів децентралізації необхідна політична воля з боку й територіальної громади. Громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування. В Україні цей процес слід розпочати з позбавлення прав посадової особи органу державної влади мати представницькі мандати в органах місцевого самоврядування.

- правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень. На думку Д. Елерса «безсумнівно, законодавець в силу своїх прав, може встановити для місцевої громади якісь інші повноваження, крім тих які зачіпають спільне проживання та існування членів громади і мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення» [25], але в той же час «він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування» [25]. Тобто світовий досвід наводить приклади, коли при визначенні повноважень в місцевому самоврядуванні, держава, значною мірою, акцентує увагу не на проблемі у рівномірному або обґрунтованому розподілі з місцевими органами державної виконавчої влади, а на проблемах у забезпеченні конституційно-правових гарантій

в місцевому самоврядуванні.

- процедура децентралізації особливо інтенсивно розглядає статус і значимість (юридична і фактична) територіальної громади. Зокрема, згідно досліджень французьких і німецьких законодавців, слід наділити статусом юридичної особи в першу чергу громаду, а потім вже і представницькі органи.

- діючі нормативні акти забезпечують підміну понять делегування та деконцентрації. Це, в свою чергу, обумовлює схожість різних за своєю природою державно-управлінських процедур з позбавленням органів виконавчої влади фінансових та інших гарантій у реалізації переданих через деконцентрацію чи делегування повноважень, що потребує закріплення понять на законодавчому рівні.

- успіхи у здійсненні озвучених процесів можливі тільки при наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу. Програма підготовки до роботи на державній службі повинна враховувати означені тенденції з розвитком необхідних знань, вмінь і навичок у реалізації цих процесів.

## **Висновки до розділу 2**

1. Оцінено сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації на базі Зарічненської сільської ради – органу місцевого самоврядування у Варацькому районі Рівненської області (центр в с. Зарічне). Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. В ході розробки стратегії, в результаті проведення семінарів з представниками органів місцевого самоврядування, громадських організацій та шляхом соціологічного опитування робочою групою по розробці стратегії опрацьовано варіанти бачення майбутнього с. Зарічне. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку

громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформулювати стратегічне бачення розвитку громади. Стратегічна місія: розвиток та примноження економічного, соціального, культурного потенціалу громади, реалізовані в комфортні та безпечні умови проживання його мешканців. Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Зарічненською сільською радою було прийнято рішення «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Зарічненської сільської громади до Варашської міської об'єднаної територіальної громади».

2. Визначено особливості реалізації децентралізації в Україні. Дослідження таких понять, як децентралізація, деконцентрація та делегування, а також відповідних їм процедур дозволило виділити наступні головні ідеї для перспективного розвитку даної проблематики: для успішного закріплення і здійснення озвучених процедур слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування; громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування; правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень; успіхи у здійсненні процесу децентралізації можливі тільки за наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу.

3. Досліджено стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Визначено, що спільна риса організації в діяльності муніципалітетів, в незалежності від переважаючої національної моделі країн світу, ґрунтується на

принципі безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуючій ролі обраного представницького органу. А основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійснення муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями. Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня оболонка авторитарного політичного процесу. Таким чином, застосування світового досвіду потрібно виконувати з високим рівнем обережності.

## **РОЗДІЛ 3**

### **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні**

Етапи подальшої розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з досягненням європейського рівня у регіональному економічному розвитку слід проводити з реалізацією процесів децентралізації влади та проведенням подальшої комплексної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Сьогодні існує в деякій мірі нераціональність в територіальній організації влади, яка обумовлюється недоліками адміністративно- територіального устрою: диспропорційні; відсутності цілісної території адміністративно-територіальної одиниці на базовому рівні. Цей фактор призводить до конфлікту компетенцій як в системі органів місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами виконавчої влади. Таким чином одним із пріоритетних напрямів розвитку держави має стати удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

В сучасній юридичній науці та науці державного управління, виходячи з положень необхідності в удосконаленні територіальної основи, є орієнтація на пропозиції щодо модернізації, які не виступають фактором порушення простої унітарної форми державного устрою України. Тим не менш також сформована і обґрунтована позиція деяких вчених щодо необхідності впровадження територіального устрою складного характеру, який за своїм змістом є федеративним. В поточній суспільно-політичній ситуації подібне визначення

формує загрозливий характер у питаннях територіальної цілісності держави.

Так, існує позиція, що положення Конституції у питаннях територіальної основи та організації місцевої влади слід зосередити на єдиному розділі: територіальному устрої, територіальній організації публічної влади, місцевому самоврядуванні. Зокрема, слід детально описати принципові засади територіального устрою України та його складники.

В загальному ж плані вектором наукової думки в удосконаленні адміністративно-територіального устрою та побудові раціональної територіальної організації влади є напрям у необхідності оновлення конституційного конструктиву.

Саме такого підходу досягнуто у втіленому у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 року, за яким система адміністративно-територіального устрою має складатися з адміністративно-територіальних одиниць: регіонів, районів, громад (на базовому рівні). А необхідність впровадження такої системи трирівневого формату неодноразово отримувала наголос у науковій літературі. Позитивний аспект проекту обґрунтовується у визначенні поняття громади як первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою України. При цьому встановлено, що декілька громад становлять район.

Тим не менш, вказаний проект змін до Конституції мав швидке випадання з центру уваги політичних реформ, але реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади має шлях розвитку. З прийняттям у 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [33] в Україні розпочато процес об'єднання територіальних громад в різних регіонах України, що в ракурсі розбудови територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, має високу вагу.

Теорії конституційного права та, врахований зарубіжний досвід, формують два способи у визначенні територіальної основи для діяльності муніципалітетів

шляхом реформування адміністративно-територіального устрою: знизу вверху та зверху вниз.

Об'єднання територіальних громад є спробою проведення реформи адміністративно-територіального устрою знизу вгору – зі створення належної за розміром просторової основи у діяльності органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, а потім закріплення результатів реформування на конституційному рівні, визначаючи утворену в результаті об'єднання громаду як первинну одиницю у системі трьохвимірного адміністративно-територіального устрою, в якій декілька громад – це район, а декілька районів – регіон.

Станом на 2019 року в Україні уже утворено 783 об'єднаних територіальних громад, які об'єднали жителів з 9580 населених пунктів, серед яких:

- 8925 сіл;
- 291 селище;
- 261 селище міського типу;
- 100 міст районного значення;
- 3 міста обласного значення.

Частиною 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено головні умови в добровільному об'єднанні територіальних громад.

В питаннях необхідності забезпечення цілісності в районному рівні адміністративно-територіального устрою В. Куйбіда визначає потребу законодавчого врегулювання у стимулюванні подальшого формування ОТГ, з виокремленням необхідності врегулювання питань у зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад із сусідніх рад, межі юридичної сили яких розташовані в сусідніх районах [36].

Тим не менш зміна меж районів є можливою і в рамках існуючого правового поля – повноваження у зміні районування відповідно до п.29 в ч.1 ст.85 Конституції належать Верховній Раді України. Сьогодні у ВРУ зареєстровано

кілька законопроектів щодо зміни меж районів, зокрема Проект Закону «Про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області 9204 від 16.10.2018».

Особливість діяльності добровільного об'єднання територіальних громад формує об'єднання всіх територіальних громад району, в результаті чого можна помітити картину, коли юрисдикції представницького органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади повністю співпадають з межами юрисдикції районної ради. Наразі утворено щонайменше вісім таких територіальних громад – Сновська (Чернігівська обл.), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька обл.), Народицька (Житомирська обл.), Краснолиманська (Донецька обл.), Апостолівська (Дніпропетровська обл.), Чернігівська (Запорізька обл.), Біловодська (Луганська обл.).

Існує також багато районів, де до складу об'єднаної територіальної громади не входить лише декілька територіальних громад.

Збереження на одному рівні в той же час представницького (і виконавчого) органу об'єднаної територіальної громади, до складу якої входять всі територіальні громади району, та районної ради, що забезпечує спільні інтереси однієї об'єднаної територіальної громади району може призвести до конфлікту інтересів та компетенцій, а отже і до зниження ефективності управління та подальшого суспільного розвитку на території районів. Таким чином, в процесі пошуку засобів та механізмів ефективної організації публічної влади, на даних територіях створено абсолютно новий, але менш ефективний та раціональний спосіб в організації управлінської діяльності.

Значний недолік процесу добровільного об'єднання територіальних громад формує відсутність в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов, які спрямовані на дотримання пропорційності у розмірі територій та кількості населення чи мінімальній сукупній чисельності територіальних громад, які необхідні для об'єднання.

Питання подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад стоїть наступним чином:

- його розгляд потрібен не тільки в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як нового етапу у формуванні основи нового адміністративно-територіального устрою держави;
- має відбуватися забезпечення синхронізації при реформуванні інших галузей в соціальній сфері.

Немає сумнівів, що об'єднання територіальних громад зі створенням належної територіальної основи у здійсненні місцевого самоврядування є об'єктивною необхідністю. Тим не менш, головною ціллю має стати об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст з метою регіонального розвитку та досягненням високого рівня якості життя населення. Так в новостворюваних громадах має бути сформовано соціально- інфраструктурний мінімум, з якісним функціонуванням якого буде гарантія забезпечення покращення рівня та якості життя населення.

Озвучений соціально-інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць має бути сформовано в сферах освіти та безпеки (поліція, органи служби надзвичайних ситуацій), в культурі, в медицині, в дорожньому господарстві, публічних та ЖКГ в залежності від кількості населення в територіальній громаді. Цей фактор буде мати мотивуючий характер як для жителів громади, так і для органів місцевого самоврядування. Чітке розуміння владою змісту кінцевої цілі реформування місцевого самоврядування дозволить отримати належну підтримку в цій сфері, а отже і процес об'єднання територіальних громад відбуватиметься набагато швидше.

Оцінка поточної динаміки процесів добровільного об'єднання територіальних громад дає підстави очікування фінішу в побудові обґрунтованої територіальної основи в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади і визначенні громади як базової ланки адміністративно-

територіального устрою не в найближчій перспективі.

Цю гіпотезу підтримують два фактори:

- перший – добровільність процесу;
- другий – відсутність чинників мотивації у територіальних громадах.

Таким чином, для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою, є два вектори розвитку подій:

- встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад порядку наказу;
- зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

Таким чином, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сьогодні потребує розбудови процесу територіальної основи в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади через проведення добровільного об'єднання територіальних громад.

Слід відмітити, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачає наслідків за порушення визначених ст. 4 даного Закону умов об'єднання територіальних громад. Таким наслідком слід визначати недійсність рішення у добровільному об'єднанні територіальних громад.

Для забезпечення пропорційності у розмірі територій та кількості населення слід впроваджувати відповідні механізми умов об'єднання.

Сьогодні існує доцільність у збереженні трьохрівневої системи територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а раціональне рішення вказаної проблематики лежить у питанні приєднання району, в якому існує тільки одна територіальна громада, до одного з сусідніх районів з подальшою реорганізацією районних державних адміністрацій, з наступним

етапом ліквідації районних рад об'єднаних районів.

### **3.2. Проблемні аспекти територіальної організації влади**

В Україні є закладеними конституційні засади місцевого самоврядування, відбулася ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, в результаті чого було прийнято базові нормативно-правові акти, що створили правову та фінансову основу в діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Так як країні необхідні кардинальні зміни, а реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базисом регіонального розвитку, без якого неможливе здійснення секторальних реформ (в освітній, медичній, житлово-комунальній сферах), було прийнято три головних закони, які дають громадам шанс на розвиток. Це закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Але в деякий час Конституція України та базові нормативно-правові акти в питаннях місцевого самоврядування фактично реалізувалися тільки на рівні територіальних громад великих міст з обласним значенням, оскільки переважаюча більшість територіальних громад через їх надмірну дрібність та через безсумнівно слабку матеріально-фінансову базу опинилися у стані неспроможності у виконанні всіх повноважень органів місцевого самоврядування.

Зміни у Конституції України в частині питань децентралізації та місцевого самоврядування можуть повноцінно завершити реформу. Всі потрібні зміни в даній частині, що готує асоціація органів місцевого самоврядування у співпраці з експертними групами, можуть представляти проекти змін до основних законів. Цими змінами продукується переформатування органів місцевого самоврядування з виділенням максимальних повноважень, використовуючи принципи

децентралізації і субсидіарності. Крім цього, їх метою є переформатування державних адміністрацій в органи з префектурними функціями, чітким визначенням поняття адміністративно-територіальної одиниці. Зміни дадуть шанси створення при обласних і районних радах виконавчих комітетів.

Сьогодні здійсненням виконавчих функцій районних та обласних рад займаються місцеві державні адміністрації.

На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми:

- демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади;
- вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг;
- розв'язання проблеми у надмірній подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні система місцевого самоврядування має незадовільний стан, не орієнтуючись на потреби суспільства. Функціональний стан органів місцевого самоврядування (більшість територіальних громад) не забезпечується у питання створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, яке необхідне для всебічного розвитку особистості з її самореалізацією, захистом прав, наданням населенню органами місцевого самоврядування доступних та якісних адміністративних, соціальних та інших видів послуг на відповідній території. Існує потреба створення стратегічного бачення розвитку країни з трансформацією системи публічної влади через місцеве самоврядування зокрема, а також політична воля й бажання здійснювати реформування даної сфери.

Орієнтуючись на міжнародний досвід, слід зазначити неможливість

здійснення перерозподілу повноважень та ресурсного забезпечення між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на користь перших без їх укрупнення в чисельному та територіальному вимірі.

На сьогодні існують певні доробки та сформовано законодавчі засади для реалізації поставлених цілей. Але через деякі складнощі, наприклад, відсутність політичної волі, в Україні ще не є сформованою зрозуміла і відповідаюча потребам розвитку система адміністративно-територіального устрою. Україна є однією з країн, яка поки що не має законів, що регулюють питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, а також ведення їх реєстрів з відповідним створенням на даній основі первинного реєстру адрес.

В законодавчому полі питання децентралізації має забезпечуватися через прийняття деяких нормативно-правових актів, що дозволять впорядкувати адміністративно-територіальний устрій з розділенням компетенцій органів влади, наповнення територій необхідними ресурсами, серед яких і фінансові, і кадрові, і інфраструктурні, зі встановленням системи контролю, як елементу відповідальності цих органів влади.

Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктом добровільного об'єднання територіальних громад є суміжна територіальна громада сіл, селищ та міст.

В Україні створено близько 12 тисяч територіальних громад, а у більш ніж 6 тисячах громад чисельність жителів є меншою за 3 тисячі осіб, в 4809 громадах – менш як 1 тисяча осіб, у 1129 громадах менше за 500 осіб. Більшість з них не має виконавчих органів у відповідних сільських радах з відсутністю бюджетних установ та необхідних комунальних підприємств. Таким чином, органами місцевого самоврядування в таких громадах практично не здійснюються надані їм законом повноваження.

Дотаційністю користується 5419 бюджетів місцевого самоврядування з рівнем у 70 %, а 483 територіальні громади з рівнем у 90 % утримуються за

рахунок коштів державного бюджету.

У переважній більшості територіальні громади України – а конкретніше територіальні громади в селах, селищах і містах районного значення, враховуючи їх надмірну подрібненість з надзвичайно слабкою фінансовою базою, залишаються неспроможними у виконанні повноважень місцевого самоврядування в повній мірі. Результатом цього є надання публічних послуг низької якості на місцевому рівні з депопуляцією сільського населення, деградацією сільських територій і надмірним навантаженням на державний бюджет через необхідність фінансування діяльності органів самоврядування.

В результаті досліджень визначено, що в останні часи відбувається посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, а саме:

- створюються механізми реалізації місцевими адміністраціями та населенням контролю у наданні публічних послуг органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;
- впроваджуються стандарти у якості надання публічних послуг та критерії оцінювання якості;
- створюється сприятливе правове середовище для максимально широкого залучення населення у прийнятті управлінських рішень, а також в розвиткові форм прямого народовладдя;
- стимулюється економічний розвиток території у результаті удосконалення механізму впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетності місцевого економічного розвитку.

Та дані аспекти слід посилювати через їх системний характер, так як поки що це лише хаотичні кроки.

Сьогодні даною темою займається велика кількість спеціалістів та експертів. Але дослідження в даному напрямі потрібні для формування системно діючого

фактору у забезпеченні світогляду необхідності постійного руху. Слід ініціювати зміни до Конституції України в питаннях, направлених на децентралізацію та реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з посиленням правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, впровадженням їх діяльності у відповідності до положень та принципів Європейської хартії.

### **3.3. Механізми удосконалення діяльності територіальних громад**

Потребу у модернізації територіальної організації влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, слід інтерпретувати через необхідність забезпечення поширення місцевого самоврядування як найбільш перспективного типу управління зі встановленням дієздатних та самодостатніх територіальних громад.

Питання створення самодостатніх громад має передбачити оволодіння ними матеріальних, фінансових та інших видів ресурсів в тих обсягах, які є достатніми для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, у наданні соціальних послуг на рівні, який передбачено стандартами в державі. Ці питання мають бути в одній паралелі з Європейською хартією місцевого самоврядування, в якій зазначено, що місцеве самоврядування означає право та здатність місцевої влади у межах законодавства робити здійснення регулювання та управління частиною державних справ, що є в їхній компетенції та в інтересах місцевого населення.

Існуючий стан системи місцевого самоврядування та його територіальної організації не має в достатній мірі необхідного ефективного рівня, що провокує незадоволеність нею як з боку місцевого населення в громаді, так і уряду. Цю ситуацію обумовлюють наступні чинники:

- нездатність органів влади на місцях продукувати рішення, які

направлені на вирішення нагальних проблем забезпечення добробуту людини у відповідному населеному пункті;

- соціальна політика уряду, який все в більшій мірі передає повноваження на місцевий рівень без забезпечення належного фінансування;
- невизначеність джерела фінансування місцевих програм розвитку за рахунок коштів цього бюджету;
- невирішеність питань у розподілі податків та зборів між різними рівнями бюджету;
- недостатність урахування різниці в соціальному та економічному аспектах розвитку регіону і територіальної громади, що провокує велику диференціацію щодо забезпечення соціальних стандартів життя.

В Україні поки що не створена ефективна модель управління для забезпечення рівня життя людей, який є хоча б наближеним до стандарту життя країн Європейського Союзу.

Одна з причин цього серед інших – це не сформованість ефективної системи місцевого самоврядування.

Ґрунтуючись на вивченні генезису територіальної організації місцевого самоврядування, слід зробити висновок щодо сукупності різноманітних політико-економічних ситуацій у країні, які мають тісний зв'язок із системою адміністративно-територіального устрою.

В Україні адміністративно-територіальний устрій слід охарактеризувати як застарілий, так як сформований у форматі:

- відповідності до критеріїв, принципів та пріоритетів саме централізованої системи управління адміністративного характеру;
- переважанні його в позаекономічній основі;
- територіальної організації системи суворо супідрядних вертикальних зв'язків.

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні має паралель зі

спробою формування муніципальних утворень на базі міст та адміністративних районів, які виникли в іншому політико-економічному режимі. Саме тому багато муніципальних утворень через об'єктивні причини не мають можливостей реалізації функцій місцевого самоврядування згідно чинного законодавства, та стають залежними від фінансування дотаціями. Таким чином реформування територіальної організації місцевого самоврядування в Україні висуває потребу перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства в загальному плані як концепції.

Концептуальними шляхами у вирішенні озвучених проблемних питань щодо вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування слід виділити:

- в переважній мірі політичний характер, що ґрунтується на встановленні території муніципального утворення як результату боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, які є представниками різних інтересів, а також прагнуть одержати у своє розпорядження максимальну можливу кількість ресурсів у досягненні власних цілей. Таким чином, завдання у створенні системи місцевої влади, яка спроможна задовольняти головні потреби населення в муніципальному утворенні, може вирішуватися тільки окремо;

- в переважній мірі функціональний, за якого формуються території муніципалітетів з реалізацією ефективного виконання функцій, які покладені на систему місцевого самоврядування. В ракурсі цього, визначається територія муніципального утворення з розрахунком наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури, які спроможні вирішувати ті питання, які віднесено до повноважень місцевої влади згідно законодавства.

Подальші кроки у децентралізації влади мають реалізувати дієвий механізм стабілізації соціально-економічної ситуації з подоланням суперечностей між різними гілками та рівнями влади, зі сприянням підвищенню ефективності у

використанні бюджету на всіх рівнях управління. Головне завдання децентралізації у середньостроковій перспективі полягає у завершенні формування спроможних територіальних громад на практично 100 % території з посиленням ресурсної та інституційної спроможності громад, що направлені на розбудову інфраструктури та підвищенні якості надання публічних послуг.

Для вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування слід зайнятися створенням адекватної правової бази і поліпшенням територіальної основи місцевого самоврядування. Органам державної влади України мають бути надані відповідні встановлені законодавством повноваження з орієнтацією на наукову базу у вирішенні конкретного питання трансформації адміністративно-територіального устрою. В теперішніх умовах за відсутності необхідної нормативно-правової бази потрібно діяти, орієнтуючись на чинне законодавство.

Успішній реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в аспектах децентралізації потрібне продовження ефективної роботи в питаннях удосконалення нормативно-правового забезпечення. Зокрема, необхідні:

- відновлення роботи над законопроектами щодо внесення змін у Конституцію України в питаннях децентралізації через удосконалення конституційної бази у функціонуванні нової системи територіальної організації влади;
- удосконалення реалізації функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління з перерозподілом повноважень в системі органів місцевого самоврядування;
- внесення змін до закону «Про співробітництво територіальних громад» у запровадженні процедур приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співпрацю.

З метою вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесів формування об'єднаних територіальних громад слід зайнятися:

- доопрацюванням і внесенням змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади;
- встановленням термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій;
- законодавчим врегулюванням питань виконання районною радою визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами;
- опрацюванням питань щодо удосконалення механізмів державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

### **Висновки до розділу 3**

1. Визначено територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення. Визначено, що для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою є два вектори розвитку подій: встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад в порядку наказу; зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

2. Досліджено проблемні аспекти територіальної організації влади. На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми: демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади;

вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг; розв'язання проблеми у надмірній подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Обґрунтовано механізми удосконалення діяльності територіальних громад, зокрема, через доопрацювання і внесення змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади; встановлення термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій; законодавче врегулювання питань виконання районною радою визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами; опрацювання питань щодо удосконалення державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

## ВИСНОВКИ

У роботі на основі аналізу використаної літератури, а також власних досліджень обґрунтовано вирішення наукових завдань розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні для досягнення поставленої мети.

В результаті дослідження сформовано наступні висновки:

1. Розглянуто ключові теоретичні аспекти децентралізації, що є важливими для розуміння і реалізації цього процесу в Україні. Визначення та сутність децентралізації розкрили її як механізм передачі влади, повноважень і ресурсів від центральних до місцевих рівнів управління, що спрямований на підвищення ефективності місцевого самоврядування та задоволення потреб громадян. Історичний аспект розвитку децентралізації в Україні простежив еволюцію цього процесу від періоду незалежності до сучасності, підкреслюючи значущі етапи та реформи, що вплинули на становлення місцевого самоврядування. Цей аналіз дозволяє зрозуміти історичний контекст і важливі виклики, що стоять перед управлінням децентралізацією в Україні. Вивчення моделей та принципів управління децентралізацією висвітлює різноманітність підходів до організації та функціонування місцевої влади. Розуміння цих моделей є важливим для ефективного впровадження реформ та покращення управлінських практик на місцевому рівні. Узагальнюючи, перший розділ створив теоретичну основу для подальшого дослідження та практичної реалізації управління процесами децентралізації в Україні, відображаючи значення і потенціал цього процесу для сталого розвитку громад та покращення якості життя громадян.

2. Визначено сутність та нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Особливості

компонентної структури територіальної організації суспільства і влади відображають складну внутрішню побудову з компонентами (елементами) політичної соціально-економічної системи. Особливості просторової (територіальної) структури у територіальній організації суспільства та влади включають склад, а також співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних владних структур держави і визначають внутрішні міжрайонні та районні відносини на різних рівнях. Особливості функціонально-управлінської структури територіальної організації суспільства характеризують ієрархічно впорядковану систему в адміністративно-територіальному устрої суспільства. Нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Досліджено, що Конституція України визначила концептуальні напрями компетенцій для селищних, сільських та міських рад, згідно яких місцеве самоврядування має здійснюватися територіальною громадою. Відповідно місцеве самоврядування в Україні затверджено одним з найважливіших конституційних інститутів. Однак дані дії залишили й простір для удосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно не є статичним, а з розвитком держави відбувається і еволюція інституту.

3. Оцінено сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації на базі Зарічненської сільської ради — органу місцевого самоврядування у Вараському районі Рівненської області (центр в с. Зарічне). Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформулювати стратегічне бачення розвитку громади. Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Зарічненською

сільською радою було прийнято рішення «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Зарічненської сільської громади до Вараської сільської об'єднаної територіальної громади».

4. Визначено особливості реалізації децентралізації в Україні. Зокрема, для успішного закріплення і здійснення процедури децентралізації слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування; громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування; правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень; успіхи у здійсненні процесу децентралізації можливі тільки за наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу.

5. Досліджено стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями. Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня оболонка авторитарного політичного процесу. Таким чином, застосування світового

досвіду потрібно виконувати з високим рівнем обережності.

6. Визначено територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення. Визначено, що для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою є два вектори розвитку подій: встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад в порядку наказу; зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

7. Досліджено проблемні аспекти територіальної організації влади. На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми: демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади; вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг; розв'язання проблеми у надмірній подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

8. Обґрунтовано механізми удосконалення діяльності територіальних громад, зокрема, через доопрацювання і внесення змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади; встановлення термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій; законодавче врегулювання питань виконання районною радою

визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами; опрацювання питань щодо удосконалення державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бугас Н.В., Гутман А.І. Вплив ризиків та невизначеностей на ефективність діяльності санаторно-курортних закладів України в умовах пандемії COVID-19. *Ефективна економіка*. 2021. № 2. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2021/79.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/79.pdf)
2. Невмержицька С.М., Бугас Н.В., Шміголь Т.І. Коучинг як метод професійного розвитку та реалізації кадрового потенціалу підприємства. *Ефективна економіка*. 2020. № 12.
3. Бугас Н.В., Гладка Г.М. [Роль інноваційного фактору в забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку регіону](#) *Ефективна економіка*. 2016. № 11.
4. Бугас Н.В., Коваленко О.О. [Інформаційна система як умова ефективних управлінських рішень](#) *Ефективна економіка*. 2016. № 12.
5. Бугас Н. В., Дякович З. Р. Концептуальні засади стратегічного управління інноваційною активністю підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 20. С. 67–71.
6. [Бугас Н.В.](#) Експортний потенціал у системі зовнішньоекономічної діяльності промислового підприємства/ Н. В. Бугас, Ю. А. Пилипенко // [Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Серія : Економічні науки](#). – 2015. - №6. - С.14-21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknutden\\_2015\\_6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknutden_2015_6_4)
7. [Бугас Н.В.](#), Антоненко О.Ю. Маркетингова стратегія в виробництві і просування хлібобулочної продукції (на прикладі київського регіонального ринку) *Ефективна економіка*. 2014. № 11. URL: 8. Бугас Н.В., Палькевич К.В. [Основні функції та завдання пенсійного забезпечення у фінансовій системі України](#). 9. Олешко А.А., Бреус С.В., Бугас Н.В. Зарубіжний досвід захисту підприємництва на основі антимонопольної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2020/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/3.pdf)
10. Бондаренко С.М., Бугас Н.В. Соціальна політика держави як основа забезпечення соціального розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2021/42.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/42.pdf)

11. Kasych A., Glukhova V., Buhas N., Nefedova T. Key factors of production robotization and its impact on labor productivity. IEEE 21th International Conference on Modern Electrical and Energy System, 2022. <https://ieeexplore.ieee.org/document/10005707> DOI: [10.1109/MEES58014.2022.10005707](https://doi.org/10.1109/MEES58014.2022.10005707) (Scopus)
12. Kasych A., **Glukhova V.**, Buhas N. Corporate brand: essence, evaluation methodology, experience of electrical and electronic engineering companies. IEEE 20th International Conference on Modern Electrical and Energy System, 2021. <https://ieeexplore.ieee.org/document/9598717> (Scopus)  
DOI: [10.1109/MEES52427.2021.9598717](https://doi.org/10.1109/MEES52427.2021.9598717)
13. Бугас Н.В., Мірошніченко А.В. Аналіз практики прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах воєнного стану. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 11, 2023 <http://www.dy.nayka.com.ua/>
14. Гайова, Д., & Бугас, Н. (2023). Сучасні концепції оцінювання конкурентоспроможності високотехнологічного сектору України та країн світу. Економіка та суспільство, (55). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-108>
15. Малюшенко О.О., Бугас Н.В., Невмержицька С.М. Логістичне управління процесом розбудови складської інфраструктури підприємства. Інноватика в освіті, науці та бізнесі: виклики та можливості: Матеріали IV Всеукраїнської конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених (17 листопада 2023 р., м. Київ). К. : КНУТД, 2023.
16. Тарнавська, Д., & Бугас, Н. (2024). Розвиток вітчизняного бізнесу в умовах воєнного стану (на прикладі організації ТОВ «АТБ-маркет»). *Економіка та суспільство*, (60). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-95>
17. Buhas N., Tsalko T., Nevmerzhytska S. Development trends of resort servises in Ukraine in conditions of uncertainty / Modern Science – Moderni věda. – Praha. – Česká republika, Nemoros. – 2021. – № 6. – p. 27-31. – URL: <https://drive.google.com/file/d/1FF3TvmH0SXOpMmpVauaZiBC5LiaQdjWQ/view>

18. Автономов, В. С. (2020). Децентралізація в Україні: теорія та практика. Київ: Наукова думка.
19. Бєлінська, Я. І. (2019). Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи. Харків: Видавництво Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.
20. Ворона, П. В., та ін. (2018). Адміністративно-територіальна реформа в Україні: методологія, практика, результати. Київ: Академія муніципального управління.
21. Гайдай, М. П. (2021). Моделі та принципи управління децентралізаційними процесами. Одеса: Видавництво Одеського національного університету.
22. Драган, О. Г. (2020). Фінансовий аспект децентралізації в Україні. Львів: ЛНУ імені Івана Франка.
23. Єрмоленко, В. П. (2019). Історія та еволюція децентралізаційних процесів в Україні. Дніпро: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара.
24. Коваль, І. І., та ін. (2018). Місцеве самоврядування в умовах децентралізації. Київ: КНЕУ імені Вадима Гетьмана.
25. Дейвінг Янг. Місцеве самоврядування у країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. SKL International / Янг Дейвінг. — 2016 - 59 с.
26. Мельник, Л. Г. (2019). Реформа децентралізації в Україні: досягнення та виклики. Запоріжжя: Запорізький національний університет.
27. Ніколаєв, О. С. (2020). Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації. Київ: Інститут економіки та прогнозування НАН України.
28. Олефір, А. В. (2021). Київська обласна державна адміністрація в умовах децентралізації. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка.
29. Петренко, В. І., та ін. (2019). Публічне управління в умовах децентралізації. Полтава: Полтавська державна аграрна академія.
30. Романенко, М. С. (2021). Управління децентралізаційними процесами: теорія і практика. Чернівці: Чернівецький національний університет імені Юрія

Федьковича.

31. Сидоренко, П. Т. (2018). Децентралізація влади в Україні: правові аспекти. Київ: Видавництво Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».
32. Ткаченко, І. В. (2020). Адміністративна реформа в Україні: виклики та перспективи. Вінниця: Видавництво Вінницького національного технічного університету.
33. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 .02. 2015 року — № 157-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2015. — № 13. - с. 91.
- Є34. Фролов, В. М. (2021). Соціальні аспекти децентралізації в Україні. Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна.
35. Хоменко, С. А. (2020). Інноваційні підходи до управління децентралізаційними процесами. Київ: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана.
36. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [Текст] : монографія / В. С. Куйбіда. - К.: Вид-во МАУП, 2004. - 432 с.
37. Шевченко, Т. М. (2021). Ефективність децентралізаційних реформ: український та міжнародний досвід. Київ: Інститут регіональних досліджень НАН України.
38. Офіційний вебсайт Кабінету Міністрів України. [kmu.gov.ua](http://kmu.gov.ua)
39. Децентралізація в Україні [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua)
40. Міністерство розвитку громад та територій України [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua)
41. Асоціація міст України [auc.org.ua](http://auc.org.ua)
42. Офіційний вебсайт Верховної Ради України [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)
43. Національний інститут стратегічних досліджень [niss.gov.ua](http://niss.gov.ua)
44. Українська асоціація районних та обласних рад [uaror.org.ua](http://uaror.org.ua)

45. Європейська інтеграція України [eu-ua.org](http://eu-ua.org)

46. Інститут публічного управління та адміністрування [ipa.org.ua](http://ipa.org.ua)

47. Аналітичний центр “ЦЕДОС” [cedos.org.ua](http://cedos.org.ua)