МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр післядипломної освіти та заочного (дистанційного) навчання
Кафедра соціальної філософії та управління

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Удосконалення діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації»

Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня,
ІІ курсу, групи МПАЗ-21-1,
спеціальності (281 «Публічне управління та адміністрування»),
освітня програма («Регіональне управління та самоврядування»)

Етвеш Тетяна Михайлівна

Науковий керівник _____ Канцур Інна Григорівна, к.е.н., доцент

Керівник освітньо-професійної
програми _____ Самойлова Ірина Іванівна, к.н.держ.упр., доцент

Допущено до захисту за рішенням кафедри соціальної філософії та управління
протокол від «27» 01 2023 № 108

Завідувач кафедри соціальної філософії
та управління _____ Чупрій Леонід Васильович, д.політ.н., доцент

Ірпінь – 2023

Реєстрація № 22 30.01.2023 _____
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки _____ 25.01.23 _____
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 95 б 5/відмінно 01.02.23 _____
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ І. М. Варшавець
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

_____ Я. Т. Семенцова
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ Н. В. Грабовенко
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ М. В. Гуляєвський
(підпис) (ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: керівника, голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КЕРІВНИКОМ ТА РЕЦЕНЗЕНТОМ				
1.Зміст кваліфікаційної роботи (якість теоретичного матеріалу, його зв'язок з практичним, вміння представляти матеріал в логічній послідовності, наявність висновків та пропозицій)	від 0 до 30	30		Кацур І.Т.
2.Дотримання вимог щодо оформлення	від 0 до 10	10		
3.Вчасне виконання роботи на всіх етапах у встановлені кафедрою терміни	від 0 до 5	5		
4. Рецензент	від 0 до 5	5		
РАЗОМ БАЛІВ*	**від 0 до 50**	50		
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	5		
РАЗОМ БАЛІВ	**від 0 до 50**	45		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	**від 0 до 100**	95		Кацур І.Т.

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
95	A	5	02.02.23	Кацур І.Т.

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	D	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	FX	2 (незадовільно)

Центр післядипломної освіти та заочного (дистанційного) навчання
Кафедра соціальної філософії та управління
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую
В.о. завідувача кафедри
_____ Н.В. Грабовенко
«____»_____2021 р.

Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти
Етвеш Тетяні Михайлівні

1. Тема кваліфікаційної роботи «Удосконалення діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації»
Затверджена наказом в.о. ректора від «31» 12 2021 №142
2. Строк здачі закінченої роботи 25.01.2023
Цільова установка – визначення перспектив впровадження реформи децентралізації в контексті діяльності органів представницької влади в Україні.
Метою випускної кваліфікаційної роботи є дослідження діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації та визначення перспектив впровадження даної реформи.
Об'єктом дослідження є діяльність органів представницької влади.
Предметом дослідження є діяльність органів представницької влади у процесі децентралізації.
Базою дослідження Закарпатська обласна державна адміністрація.
4. Вихідні дані до роботи: Закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, які регулюють питання територіальної організації влади в Україні, звітні дані Закарпатської обласної державної адміністрації, а також монографічні дослідження й статті вітчизняних і зарубіжних авторів.
5. Перелік графічного матеріалу: Рис. 1.1. Система класифікації представницьких органів. Рис. 2.1. Фактори, які чинили опір впровадженню реформи децентралізації. Рис. 2.2. Групи регіонів за типом ставлення до реалізації реформи децентралізації. Додаток А. Структура закарпатської обласної військової адміністрації у період дії воєнного стану. Додаток Б, В. Райони Закарпатської області.

6. Зміст випускної кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділ
Розділ 1. Теоретичні принципи дослідження децентралізації як про
удосконалення представницької влади. 1.1. Децентралізація, її нау
інтерпретація та сутність. 1.2. Сутність поняття «представницька влад
сучасному вимірі. Розділ 2. Аналіз діяльності органів представницької вл
процесі децентралізації. 2.1. Критерії оцінки ефективності децентралізац
процесу удосконалення представницької влади. 2.2. Особливості діяль
представницького органу влади у процесі децентралізації (на при
Закарпатської обласної державної адміністрації). Розділ 3. Перспек
впровадження реформи децентралізації в контексті діяльності ор
представницької влади в Україні.

7.Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів випускної кваліфікаційної (дипломної)роботи	Строк виконання етапів роботи	
		За планом	Фактично
1	2	3	4
1	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	15.10.2021	15.10.2021
2	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	29.06.2022	29.06.2022
3	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	21.11.2022	21.11.2022
4	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	09.01.2023	09.01.2023
5	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	12.01.2023	12.01.2023
6	Отримання відгуку керівника	25.01.2023	25.01.2023
7	Отримання зовнішньої рецензії	25.01.2023	25.01.2023
8	Попередній захист роботи	23.01.2023	23.01.2023
9	Допуск роботи зав. кафедри до захисту	26.01.2023	26.01.2023
10	Захист роботи	Згідно графіку освітнього процесу	02.02.2023

8. Дата видачі завдання «11» 01 2022

9. Керівник кваліфікаційної роботи _____ І.Г. Канцур

10. Керівник освітньо-професійної програми _____ І.І. Самойлова

11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти _____ Т.М. Етвеш

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ……..3

ВСТУП……4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ……..7

1.1. Децентралізація, її наукова інтерпретація та сутність……7

1.2. Сутність поняття «представницька влада» у сучасному вимірі…...17

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ……27

2.1. Критерії оцінки ефективності децентралізації як процесу удосконалення представницької влади……...27

2.2. Особливості діяльності представницького органу влади у процесі децентралізації (на прикладі Закарпатської обласної державної адміністрації)…….32

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ……..47

ВИСНОВКИ……..54

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……60

ДОДАТКИ……67

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

ЗОДА – Закарпатська обласна державна адміністрація

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об’єднана територіальна громада

РДА – районна державна адміністрація

ВСТУП

Відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади у Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Важливою умовою підвищення демократизації України є продовження реформування системи місцевого самоврядування з метою підвищення його ефективності, адже громадяни України реалізують свої права на участь у місцевому самоврядуванні через представницькі органи (сільські, селищні та міські ради) та органи самоорганізації населення.

Досвід країн із міцним громадянським суспільством і правовою державою свідчить, що забезпечення реальної участі громадськості у політичному житті держави та суспільства, зокрема – у вирішенні питань місцевого самоврядування, стає однією з необхідних умов практичного врегулювання проблеми впливу населення (територіальних громад міст, селищ і сіл) на формування місцевої політики. Активна інтеграція України у європейські структури зумовлює необхідність підняття статусу і ефективності місцевого самоврядування, реального забезпечення громадянам прав на участь у місцевому самоврядуванні шляхом вдосконалення чинного законодавства.

Діяльність муніципальних органів переконливо свідчать про наявність значного кола нерозв’язаних практичних проблем. Тому особливої актуальності сьогодні набувають дослідження теоретичних та особливо практичних аспектів діяльності представницьких органів в процесі децентралізації.

Значний вплив на розробку окресленої проблематики здійснили праці вчених: В.Б. Авер’янова, О.В. Батанова, С.В. Гавриша, Р.К. Давидова, О.Л. Копиленка, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, І.Л. Литвиненко, Н.А. Мяловицької, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіха, М.В. Пітцика, В.Ф. Погорілка, Д.М. Притики, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренка, Є.А. Тихонової, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Г.В. Чапали, О.В. Чернецької,

О.Н. Ярмиша та ін. У працях науковців увага приділяється окремим питанням вдосконалення інститутів місцевого самоврядування, зокрема діяльності місцевих рад, проблемі місцевого самоврядування як форми народовладдя або ж праву громадян на участь у місцевому самоврядуванні України, місцевим референдумам та ін. Однак, незважаючи на значний доробок науковців, питання удосконалення діяльності органів представницької влади в процесі децентралізації потребує подальшого дослідження.

Мета кваліфікаційної роботи полягає в дослідженні діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації та визначенні перспектив впровадження даної реформи.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання:

- дослідити наукову інтерпретацію поняття «децентралізація»;
- визначити сутність поняття «представницька влада» у сучасному вимірі;
- визначити критерії оцінки ефективності децентралізації як процесу удосконалення представницької влади;
- дослідити особливості діяльності представницького органу влади у процесі децентралізації (на прикладі Закарпатської обласної державної адміністрації);
- виявити перспективи впровадження реформи децентралізації в контексті діяльності органів представницької влади в Україні.

Об’єктом дослідження є діяльність органів представницької влади.

Базою дослідження є Закарпатська обласна державна адміністрація.

Предметом дослідження є діяльність органів представницької влади у процесі децентралізації.

В процесі дослідження застосовувались методи науково-теоретичного аналізу – при дослідженні сутності понять «децентралізація» та «представницька влада».

Серед загальнонаукових методів слід назвати насамперед діалектичний метод, який дозволив представити феномен децентралізації як складне явище.

Широке залучення в дипломній роботі методів ретроспективного, історико-компаративного аналізу дозволили ефективно представити не лише генезу поняття «представницька влада», але й теоретичні та практичні підходи, безпосередньо пов’язані з тими чи іншими проблемами її реалізації. Особливо слід наголосити на значущості системного та структурно-функціонального методів, які дозволили визначити логічний порядок наукового дослідження. Серед спеціально-наукових методів дослідження можемо виокремити методи нормативного та компаративного аналізу, які дозволили осмислити сучасні проблеми діяльності органів представницької влади в умовах децентралізації. Для досягнення мети і завдань дипломної роботи використовувалися також аксіологічний та компаративістський методи, завдяки яким забезпечується досягнення об’єктивних висновків і пропозицій.

Емпіричну основу дослідження становить національне законодавство України, наукові праці фахівців в галузі публічного та державного управління, місцевого самоврядування щодо діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації.

Сформульовані у дипломній кваліфікаційній роботі теоретичні висновки, рекомендації та пропозиції можуть бути використані у науково-дослідній роботі, навчальному процесі, законотворчій діяльності, практичній діяльності в контексті удосконалення діяльності органів представницької влади в процесі децентралізації.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

1.1.Децентралізація, її наукова інтерпретація та сутність

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією різних моделей децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу [36, с.19].

«Децентралізація – це передача або розподіл повноважень щодо прийняття рішень від центрального органу влади (central authority) на нижчий адміністративний рівень або кінцевим користувачам (end users). Децентралізація означає розподіл влади згори вниз у будь-якому типі організаційної ієрархії, таких як політична, освітня, або економічна система. З точки зору забезпечення демократії децентралізація дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання: по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, по-друге, забезпечити можливість участі громадян у публічних справах».

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні,

робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі. Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем. Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [27, с.79].

На початку 80-х років XX ст. реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії (local autonomy), поширилися Європою. У Франції за ініціативи президента республіки розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади; у Великій Британії децентралізація влади мала на меті сприяти модернізації старого місцевого самоврядування (old local government) шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією; Азорські острови та Мадейра закріпили свою автономію у Португалії; 17 автономних округів Іспанії ухвалили свій власний статут автономії, здійснивши таким чином приписи Конституції Іспанії 1978 року.

За даними Світового Банку, на початку третього тисячоліття близько 95% демократичних країн світу здійснили передачу певних політичних,

фіскальних і адміністративних повноважень на субнаціональні рівні врядування. У розрізі загальносвітової практики протягом тільки минулого десятиліття «децентралізаційні експерименти» (decentralization experiments) здійснено у 80% всіх країн світу. Цей тренд охоплює всі регіони та всі види країн – від заможних до колишніх колоній. Саме тому фахівці Світового банку називають децентралізаційні реформи «тихою революцією» (silent revolution) [38, с. 3].

Основна мета такої революції полягає у «наближенні вироблення рішень ближче до людей з метою встановлення чесного, відповідального, некорумпованого та чутливого (F.A.I.R.) уряду» [3]. Німецькі дослідники також наголошують на певному «революційному перевороті з ніг на голову» («bottom-up» revolution) у процесі модернізації публічного управління в Німеччині, справжнім рушієм якої виступають локальні уряди. З точки зору фахівців Європейського Союзу, концепція децентралізації, щоб бути успішною, має ґрунтуватися, з одного боку, на принципах демократії, з іншого, – на принципах належного врядування (good administration) [37, с. 2]. При цьому, принципи функціонування ЄС спираються на європейські цінності, стрижнем яких виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою та правова і соціальна держава. До основних принципів функціонування ЄС належать: принцип єдиної правосуб'єктності, принцип наділення повноваженнями, принцип поділу компетенції, принцип субсидіарності, принцип пропорційності, принцип сумлінної співпраці, принцип інституційної рівноваги.

Децентралізація не несе загрози політичній єдності країни. У сучасній державі вона надає можливість кожній території визначити свою ідентичність. У контексті належного управління децентралізація, на думку Дж. Руано та М. Пофіроуро, «більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки» [37, с. 7].

Послідовно здійснена децентралізація створює для кожного окремого регіону (Німеччина) чи автономної комуни (Іспанія) ексклюзивні умови для

самостійного врядування на основі історичних традицій та особливостей соціально-економічного та суспільного розвитку.

Процес децентралізації не є лінійним. В умовах економічної кризи можна спостерігати певний тренд до так званої рецентралізації – добровільного повернення частини владних повноважень із місць до центральних урядових структур або установ Європейського Союзу, якщо останні забезпечують істотне фінансування локальних програм розвитку. Отже, децентралізація сьогодні є конфліктним процесом, сповненим сутичок, прямих і зворотних дій [37, p. 14].

Петер деЛеон (університет Колорадо, США) додає, що політичні науки мають «асимілювати децентралізаційні тенденції в політичних системах, оскільки вони мають життєво важливе значення для сучасного публічного менеджменту». У наукових школах публічного управління пропонується багато концептуальних підходів до визначення поняття «децентралізація» та «децентралізована держава» [3].

Одним із перших до цієї теми звернувся відомий американський футуролог Елвін Тоффлер. Він стверджував на межі 70-80-х рр. XX ст., що «централізована, ієрархічно бюрократизована економіка індустріального типу має поступитися більш відкритій, демократичній, децентралізованій системі планування», яку він назвав «передбачувана демократія» (anticipatory democracy). Тобто така демократія, яка заснована на свідомому передбаченні майбутніх подій та їхньому спрямуванні в інтересах електорату [33, с. 49-50]. «Децентралізацію в інтересах регіонів» (decentralization toward the regions) він пропонував розглядати в контексті більш широких взаємозалежних соціально-економічних трендів другої половини XX ст., а саме: індивідуалізації (демасифікації) виробництва та розподілу, зростанні важливості інформації, появі цілком нових видів виробництв, провалу (breakdown) національних інструментів регулювання економіки та менеджменту, збільшення значення виробничої кооперації та неринкових товарів тощо [33, с. 26-27].

У 1980 р. Е. Тоффлер наголосив: «децентралізація стала гострим політичним питанням від Каліфорнії до Києва» (decentralization has become a

hot political issue from California to Kiev) [33, с. 25]. Вчений посилався на дослідження неомарксиста Мартіна Ніколауса (Martin Nicolaus) щодо показових «децентралізаційних» реформ у Радянському Союзі (drastic economic «decentralization» package), пов'язаних зі створенням у 1957 р. регіональних раднаргоспів замість сильно централізованих міністерств [33, с. 67].

У книзі «Третя хвиля» (1980) Е. Тоффлер розглядав історію людства як повторення необхідних циклів централізації та децентралізації. Цивілізацію «першої хвилі» (аграрну) він вважав стихійно децентралізованою, «друга хвиля» (індустріальне суспільство) несе необхідність централізації і на рівні публічного управління, і великих корпорацій. Постіндустріальному суспільству «третьої хвилі», що зароджується у середині XX ст., властиві «антицентралістські тенденції» (anti-centralist tendencies) в політиці, у корпоративних або урядових організаціях, в економіці, оскільки, на його переконання, «лише докорінне, все більш децентралізоване управління може працювати в новій економіці, адже і вона теж стає більш децентралізованою саме тоді, коли здається найбільш глобальною і загальною» [33, с. 229, 233].

Е. Тоффлер відкидав жорстку альтернативу «або … або» стосовно централізації та децентралізації у певному абсолютному сенсі. На його думку, «сутність полягає в раціональному перерозміщенні процесу ухвалення рішень в системі, яка перенапружила централізацію до такої міри, що новий потік інформації затоплює тих, хто ухвалює рішення в центрі» [33, с. 383]. Децентралізацію він вважав одним з ключових соціальних кодів нової матриці постіндустріальної цивілізації.

Серед сучасних теоретиків децентралізації та децентрованої держави слід, перш за все, назвати творчий тандем Рода Роудса (Велика Британія) і Марка Бевіра (США), яких сучасники не без підстав вважають «порушниками спокою» у науці публічного управління. Задля визначення загальних методологічних засад теорії децентралізації вони запропонували «спеціальну теорію інтерпретації» (distinctive interpretive theory). В основі їхньої методології знаходяться три концептуальні чинники: традиція (парадигма), дилема

(проблема або аномалія) та децентрованість (певний принцип інтерпретації соціальної реальності). На відміну від поширених трактувань ключових понять управлінської науки, «децентроване управління» (decentre governance) фокусується на питаннях соціального конструювання політичних мереж (policy networks), побудованих на здатності людей створювати смисли (to create meanings). Децентрований підхід, за їхнім задумом, має змінити наше ставлення до загального управління, закликає дослідити способи, якими люди створюють, підтримують і модифікують соціальне буття, інституції та політичну діяльність [33, с. 91]. Дослідники констатують, що внаслідок процесів децентралізації, деволюції та різних технологій публічно-приватного партнерства управлінські структури зазнали разючих змін. Внаслідок того неприбуткові організації відіграють сьогодні (принаймні у США) критично важливу роль у суспільному житті: від утримання приватних в'язниць до організації чартерних (організаційно незалежних, заснованих на спеціальному договорі з місцевою владою) шкіл, поліцейських підрозділів, пожежних команд, боротьби зі зловживанням психоактивними речовинами та забрудненням навколишнього середовища [33, с. 171].

Нагальною проблемою вважається, так би мовити, «локалізація» політики децентралізації, тобто її пристосування до унікальних умов певних країн. Навіть у державах об'єднаної Європи попри помітні конвергенційні процеси відсутня єдина модель децентралізації [37, с. 4]. Ще більше проблем виникає, коли об'єктом наукового вивчення стає практика децентралізації у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи.

У вітчизняній науці адміністративного права та науці державного управління традиційно категорія децентралізації розглядалася і продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними поняттями як «деконцентрація», «деволюція», рідше «делегування». Це пов'язано із тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, стали праці французьких адміністративістів Жана Веделя та Гі Бребана, де автори давали характеристику децентралізації та відмежовували її від

наведених понять. Так, у даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління», що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг .

Не зважаючи на те, що у окремих працях науковців деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме, адміністративної її форми [7, с. 56], на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації і деконцентрації розвинулося як в теорії європейського права, так і вітчизняній науці та стало загальноприйнятим.

Енциклопедія державного управління (Київ, 2011) визначає децентралізацію держаної влади як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. На практиці виявляється як передавання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [8, с. 167].

У монографії Матвієнко А. С. «Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна» поняття децентралізація визначається як не одноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізм передачі владних

повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [22, с. 13].

У своїй публікації А. Коваленко «Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі» вважає, що сутність децентралізації полягає у тому, що політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування [12, с. 3-4].

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Досить важливо розрізняти також типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху. Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна, а також три основні форми (як зазначають окремі науковці) децентралізації – деконцентрація, деволюція і делегування [20, с.11].

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції (коли в місцеві органи повністю передається відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що робить місцеву владу автономною і цілком незалежною).

Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп [20, с.11].

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [38]. Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [20, с.13].

Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування.

Деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам

влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління [20, с.14].

Делегування – вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування. Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

Фіскальна децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [38]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій.

Класифікують п'ять форм фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;
- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;
- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;

– надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [20, с.13].

Таким чином, можемо вважати, що децентралізація – це складний процес, що здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки передбачає передачу повноважень щодо формулювання порядку денного, у тому числі щодо розробки програм розвитку органів місцевого самоврядування.

1.2.Сутність поняття «представницька влада» у сучасному вимірі

Формою здійснення влади народу, яка історично виникла пізніше, ніж безпосереднє народовладдя, є представницька або опосередкована чи непряма форма, походження якої пов'язують із радами чотирьохсот у Давній Греції, колективними органами часів середньовіччя, які представляли окремі стани населення, Французькими генеральними штатами та Британським парламентом.

«Історії держави та права відомі такі форми представництва, як представництво за національним, регіональним, становим, релігійним, професійним чи майновим критеріями. Виділяють чотири стадії еволюції ідеї представництва в розумінні, близькому до сучасного. Протягом першого етапу (XVII - початок XVIII століття) на основі концепції природних прав, розробленій Т. Гоббсом, виникла теорія про необхідність запровадження представницьких органів. Розвиваючи її, Дж. Локк заперечував можливість абсолютизму монарха виступати джерелом охорони природних прав людини та пропонував альтернативний спосіб їх охорони - захист обраним народом органом».

Наступний етап (середина XVIII - перша половина XIX століття) характерний тим, що видатні мислителі того часу Дж. Бентам, Ж.-Ж. Руссо та Ш.-Л. Монтеск'є відштовхуючись від ідеї захисту природних прав людини як суспільного блага, наголошували на обов'язковості функціонування представ-

ницьких органів. Ш.-Л. Монтеск'є стверджував про необхідність обмежити народовладдя лише законодавчими процесами, наголошуючи на достатності референдуму як інструмента, що дає можливість народу безпосередньо приймати найважливіші закони. Здійснення судової та виконавчої влади, на його думку, вимагає спеціальної кваліфікації, тому не може відбуватись без участі представників народу. Ідея імперативного мандату, який полягає в інструктуванні депутатів їх виборцями та можливості їх відкликати, теж належить Ш.-Л. Монтеск'є. Представницькі збори, на його переконання, покликані розробляти закони та контролювати їх виконання, для чого достатньо скликати їх за потребою. Ж.-Ж. Руссо розвинув теорію народовладдя, за якою виключно народу належить право здійснювати законодавчу діяльність, а тому народні депутати не можуть вважатись представниками народу, а виключно як уповноважені, які не можуть приймати рішень, що мають остаточну силу [27, с. 79].

Третій етап, який припав на кінець XIX - початок XX століття, характеризується новаторським поглядом на попередню ліберальну модель. Дж. Мілль наголошував на тому, що політична рівність - це аксіома, яка не потребує доведення. Водночас А. Токвіль, аналізуючи спосіб організації державної влади в США, запропонував відмовитись від концепції суспільного блага як явища неможливого та змістити акцент від сприйняття представницьких органів влади як інструмента захисту прав людини до визнання його самостійною цінністю, яка базується на рівності громадян. Погляди А. Токвіля були значно ближчими до сучасних концепцій, адже зазначаючи, що народні маси поводяться ірраціонально, він наголошував на недоцільності існування імперативного мандату, втрата якого не стане загрозою правам особи за рахунок децентралізації та розподілу влади [27, с.80].

Четвертий період, який розпочався в 30-і роки XX століття, призвів до остаточного утвердження загального виборчого права та ідеї політичної рівності, що знаходить свій вияв у представництві.

Початки існування інституту представницької демократії в Україні виникли в межах держави запорізьких козаків, у якій одночасно функціонували інститути й безпосереднього, і представницького народовладдя. «Пакти і Конституції законів і вольностей війська Запорізького», схвалені козацькою радою в 1710 році та відомі як перша конституція в Україні, встановлювали, що Генеральна рада як представницький орган влади, який формується в результаті загальних та рівних виборів, займає особливе становище в механізмі держави.

Українські мислителі розробили низку напрацювань концепції представницького народовладдя. М. Драгоманов у своїх роботах аргументував, що представницьке здійснення влади є виключно доступною формою для української демократичної держави, а також пропонував своє бачення способів організації влади. Б. Кістяківський та М. Грушевський теж є авторами багатьох актуальних ідей щодо створення та діяльності представницьких органів, зокрема ідеї про найширшу участь народу в керівництві державними справами та представництво його інтересів. Цікаво, що в Україні існували й інші, менш демократичні концепції представницької влади. В. Липинський, представник «монархістів», переконував, що саме національна аристократія є інститутом, здатним у реальному житті найефективніше репрезентувати народ та захищати його інтереси [27, с.80].

На жаль, події 1917-1921 років відбувались за абсолютно несприятливих зовнішніх обставин. Представницькі органи Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки формувались за умов, коли провести загальні демократичні вибори було неможливо, тому до їх складу входили представники інститутів громадянського суспільства. Заплановані додаткові вибори не змінили ситуацію, однак державницькі рухи в Україні того часу були безсумнівним показником демократичної спрямованості українського суспільства.

Ради, які існували в часи радянської України, важко назвати представницькими органами, адже їх склад формувався на основі принципу єдино партійності шляхом виборів без альтернативних кандидатур. Сама

система організації влади не передбачала її поділу та не створювала умов для розвитку місцевого самоврядування, натомість парламентаризм висвітлювався тільки як інструмент капіталістів для маніпуляції трудящими. Державотворення радянської епохи характеризувалось не тільки звуженням демократичних підходів в утворенні органу представницької влади та підпорядкуванням його політиці партії, а й замкненістю суспільства та доктрини, адже визначні досягнення закордонного парламентаризму не досліджувались та не імплементувались.

Після здобуття Україною незалежності запровадження ефективного інституту представницької влади стало одним із ключових питань. Виникла нагальна необхідність глибокого вивчення концепції парламентаризму, природи повноважень представницького органу влади, форм його діяльності та адаптації традицій закордонного парламентаризму до українських реалій.

Суть непрямого здійснення народовладдя полягає в тому, що влада народу реалізовується через спеціально створені державні органи, які несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності та узгоджують свої дії з волею народу. Потреба в створенні представницьких органів зумовлена складнощами, які виникають під час здійснення безпосереднього народовладдя, зокрема, великим розміром території, значною кількістю населення, відмінностями в економічному, культурному та ментальному розвитку регіонів, які призводять до неспроможності приймати швидкі рішення та здійснювати оперативне управління буденними справами [27, с.80].

Український дослідник конституціоналізму В. Чушенко виділяє поняття «представницька влада», під яким розуміє сукупність повноважень, які делегуються виборним представникам від народу або частини народу на чітко окреслений термін, а також саму сукупність представницьких органів влади [34, с. 154]. Концепцію представницької влади можна розглядати в кількох аспектах: як функціональне призначення влади, щоб будь-які її дії чи рішення випливали з волі народу; як юридичну природу набуття та здійснення такої влади; як метод її реалізації.

З ідеологічної точки зору концепція представницької влади заснована на ідеалах соціальної справедливості, демократичності та походження такої влади від народу, який передав свої повноваження представникам із метою справедливого та розумного управління народом із врахуванням загальнонародних інтересів, зберігай при цьому за собою правові інструменти контролю за діяльністю таких представників [27, с.80].

Крім того, слід звернути увагу на інституційний аспект здійснення народовладдя через представників, який передбачає створення суспільних структур, політичних та правових інститутів, які діють у визначених організаційних формах із метою висловлення та подальшої реалізації волі й інтересів народу.

Водночас слід відмежовувати поняття «представницька влада» та «законодавча влада», адже повноваження представницького органу можуть як включати, так і не включати повноваження приймати закони. Натомість завдання представницької влади - здійснювати лише коло повноважень, яке делеговане народом. На користь такого підходу свідчить також те, що непряме народовладдя здійснюється не тільки органом законодавчої влади, а й іншими (як колегіальними, так і одноособовими) органами державної влади та місцевого самоврядування.

Функціонування органу, що репрезентує інтереси народу (парламенту), так само як демократичність державного режиму та розвиненість інститутів громадянського суспільства, є необхідною умовою для здійснення народного суверенітету. Демократичний режим гарантує існування парламенту та його верховне місце в ієрархії органів державної влади, а інститути громадянського суспільства слідкують за його діяльністю та контролюють ефективність, не дозволяючи перетворити представницький орган на інструменту популізму в руках окремих політичних сил.

На підставі аналізу світового досвіду В. Людвік зазначає, що парламент є дійсним репрезентатором інтересів народу за умови, якщо в його складі утворені відносно сталі об’єднання депутатів, створені для вираження інтересів

значних категорій населення [21, с. 16]. Система влади народу, яка реалізується виборними представниками народу, є одним із проявів здійснення народовладдя.

Окремі дослідники ставлять під сумнів доцільність відносити інститут глави держави до категорії первинних представників народу [28, с. 46], спираючись на зміст Глави ІІ Декларації про державний суверенітет України 1990 року, яка передбачає, що виключно Верховна Рада України уповноважена виступати від імені українського народу. Водночас стаття 102 Конституції України характеризує Президента України як главу держави, який виступає від імені держави. Враховуючи конституційно закріплений принцип, що єдиним джерелом державної влади є народ, а також факт, що Президент України обирається на загальних виборах шляхом прямого, рівного, загального, таємного голосування, вважаємо справедливим віднесення до числа первинних представників народу Президента України.

У демократичній державі влада народу має реалізовуватись через усі органи державної влади, адже державна влада походить від народу, а державний суверенітет від народного, із чого логічно випливає, що межами державного суверенітету є всі повноваження, які здійснюються без порушення прав людини. Водночас Ш.-Л. Монтеск'є наголошував, що надмірна влада, яка надається окремому громадянину в державі республіканського типу, призводить до монархії та форм навіть гірших [24, с. 174]. Монархія характерна тим, що закони поширюються на державний лад таким чином, що цей державний лад обмежує монарха, натомість у республіці окремий громадянин, який отримав надзвичайні повноваження, має більше способів ними зловживати, адже жоден закон не передбачає таку ситуацію і, відповідно, не регулює її.

Як альтернативу до традиційного поділу інститутів народного представництва на первинні та вторинні Л. Бориславський запропонував розглядати непрямі форми здійснення народовладдя як систему із п'яти рівнів [4, с. 207-213]. Перший рівень становлять органи державної влади та місцевого

самоврядування, які формуються безпосередньо українським народом, зокрема, Президент України; Верховна Рада України; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови. Органи другого рівня створюються органами вищого, першого рівня, зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; суди загальної юрисдикції; такі внутрішні підрозділи колективних органів, як комісії та комітети місцевих рад. Частина (як правило, половина) персонального складу органів третього рівня призначається органами першого рівня, частина - іншими органами (наприклад, Конституційний Суд України, Рада Національного банку України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення). Четвертий рівень представницького народовладдя здійснюється органами, склад яких формується з погодженням органів іншого рівня, зокрема, Голова Національного банку України, Голова фонду державного майна, Центральна виборча комісія. Інструментом здійснення представницького народовладдя п’ятого рівня є органи, які утворюються органами державної влади за погодженням з органами першого рівня (наприклад, Прем’єр-міністр України, Генеральний прокурор України).

Варто вказати, що, навіть не беручи до уваги вище зазначену класифікацію, у державі з демократичним режимом та формою правління республіканського типу всі органи державної влади та місцевого самоврядування наділені повноваженнями, делегованими народом, який є джерелом їх влади. Розвиваючи запропоновану вище теорію, зазначимо, що органи представництва народу будь-якого з рівнів для ефективної роботи та для забезпечення правильного функціонування держави й регулювання суспільних відносин мають потребу в існуванні адміністративного апарату, тобто органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які не належать до жодного з п’яти рівнів народного представництва. Повністю формувати державний апарат, кожний службовець якого буде призначатись безпосередньо народом, неможливо та непотрібно, адже такий процес безперервних виборів паралізував би всі сфери державного життя. Оскільки

вказані органи влади формуються за рішенням інститутів, що належать до одного з п’яти рівнів представницького народовладдя, під час призначення яких уже було враховано волю народу як єдиного джерела влади, можна стверджувати про існування шостого рівня здійснення представницького народовладдя.

У сучасній науковій літературі виділяють також такі представницькі органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва в конституційних монархіях, особливе представництво у складних державах (рис. 1.1).

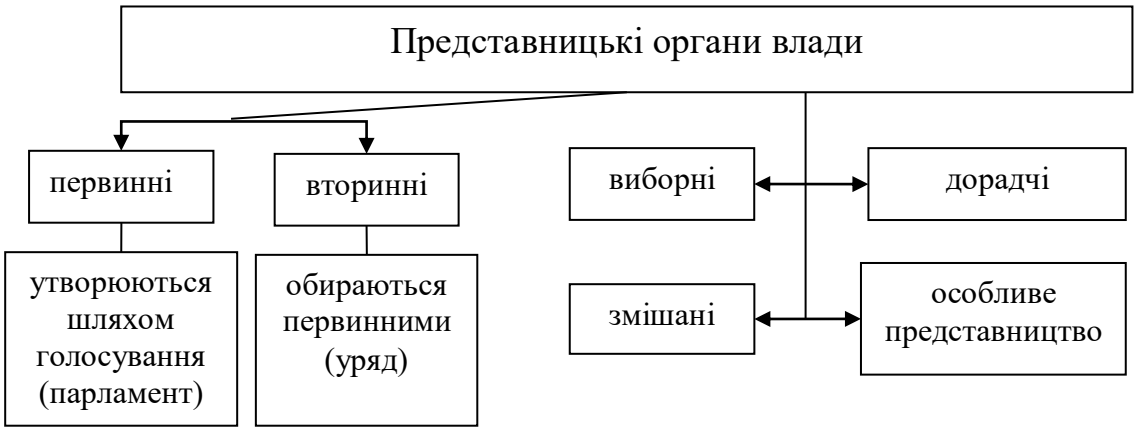


Рис. 1.1. Система класифікації представницьких органів [5, с.3]

У роботі представницьких органів влади можуть брати участь громадяни, їх об’єднання, трудові колективи. Але механізм їх участі досконало в чинному законодавстві теж не виписано. Часто участь громадянина в роботі місцевої ради носить дозвільний характер, а результати місцевого опитування і навіть референдуму не є зобов’язальними (обов’язкове виконання).

Повноваження представницьких органів регулюються національним законодавством, що поширює їх повноваження на територію країни чи певної територіальної одиниці, але законодавство іноді носить суперечливий характер, бо не дає чіткого розмежування повноважень між представницькою владою і державною (по лінії розподілу: ради - адміністрації), до цього часу багато повноважень носять делегований характер, що не підкріплюється ні угодами між суб’єктами влади, ні фінансовим забезпеченням їх реалізації [5, с.4].

Всі представницькі органи діють на засадах широкого самоврядування: вони самі обирають собі керівництво, формують постійні й тимчасові органи, визначають порядок своєї діяльності в межах відповідних регламентів тощо. Всі представницькі органи можна поділити, з урахуванням суті й змісту їхньої діяльності, адміністративно-територіального поділу держави та особливостей правового регулювання статусу цих органів на: загальнонаціональні (Верховна Рада України), республіканські (ВР АРК) та місцеві (сільські, селищні, міські, районні, районні в містах, обласні ради). Юридично вони не складають єдиної ієрархічної системи.

«Поняття «представницька влада» характеризується, як:

1) сукупність повноважень, делегованих народом (його частиною) своїм обраним представникам, які об'єдналися в спеціальній колегіальній установі (парламент, муніципальна рада, Верховна Рада) на певний, визначений в законодавстві термін;

2) сукупність представницьких органів влади. Характерною ознакою представницьких органів є їх виборність у формуванні і колегіальність у здійсненні повноважень (форми та методи). Кожен представницький орган поширює свої повноваження на певну територію. За цією ознакою представницькі органи поділяються на центральні і місцеві. Місцеві представницькі органи в свою чергу можуть поділятися на власне місцеві і регіональні.»

Таким чином, кожен елемент системи представницьких органів влади є відносно незалежним - у межах і в порядку, що прямо передбачені Конституцією та законами України. Так само відносно незалежною є і діяльність членів цих органів влади, тобто депутатів. Як ради, так і їх депутати діють з урахуванням свого місця в системі представницьких органів влади.

Зрозуміло, що за тієї чи іншої країни конкретні умови виникнення, розвитку та реалізації засад представницької системи є досить відмінними. Проте так чи інакше саме вони забезпечують і політичну участь, і мобілізацію

населення, і сприяють формуванню та вираженню волі народу, виконують низку інших важливих соціальних функцій.

РОЗДІЛ 2.
АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Критерії оцінки ефективності децентралізації як процесу удосконалення представницької влади

В контексті децентралізації місцеве самоврядування є визнаною найбільш демократичною й раціональною моделлю місцевої влади, а його існування - один з найважливіших фундаментальних принципів правової демократичної держави. Для України його розвиток – необхідна умова становлення громадянського суспільства, досягнення сучасних стандартів економічно й соціально розвинутих країн світу. Вирішення більшості соціально-економічних проблем, пов'язаних з підвищенням життєвого рівня населення, реалізацією прав і свобод громадян, наповненням їх реальним змістом, можливе лише в умовах ефективно діючої структури місцевого врядування, якої нині в країні, на жаль, нема. На тлі гучних дискусій щодо майбутнього місцевої демократії вже стали звичними розмови про проведення децентралізації державного управління. Вона має забезпечити безумовну орієнтацію діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перш за все на надання якісних послуг громадянам [23, с.62]. Якість цих послуг є одним з головних критеріїв оцінки діяльності муніципального управління. Адже вона визначає цінність місцевого самоврядування для громадян через спроможність задоволення їх найважливіших життєвих потреб.

Надмірна централізація влади призводить до неповноцінності місцевого самоврядування. На регіональному (область) та субрегіональному (район) територіальних рівнях відсутність власних виконавчих органів у обласних та районних радах не дає їм можливості реально, дієво представляти і реалізовувати спільні інтереси територіальних громад. А від цього

безпосередньо залежить і стан обласних чи районних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо. Крім того, спостерігається певний правовий нігілізм у відсутності правових підстав відповідальності державної влади за розробку та реалізацію державної політики в сфері місцевого та регіонального розвитку [5, с.5].

Наявність двох центрів публічної влади в області та районі – обласна (районна) місцева державна адміністрація та обласна (районна) рада, об'єктивно обумовлює конкуренцію компетенції цих органів (у сфері управління комунальним майном та установами тощо). Як наслідок, об'єктивно виникають конфліктні ситуації при вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій, що загострює проблему неефективності організації влади на регіональному рівні. Її підсилюють також відсутність чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, декларативний характер повноважень обласних (районних) рад, які формально надають видимість легітимності діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, фактично не впливаючи на вирішення питань соціально-економічного розвитку територій.

Неналежний рівень кваліфікації значної частини державних службовців і службовців місцевого самоврядування, низький рівень їх правової та політичної культури, нездатність запроваджувати на практиці новітні технології менеджменту для державного та муніципального управління породжує низьку ефективність функціонування інститутів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і такий же рівень послуг, що надаються. Часто державні службовці та службовці місцевого самоврядування просто не розуміють свого соціально-політичного та функціонального призначення, принципової різниці в природі цих двох самостійних видів публічної влади [9, с.112].

Органам місцевого самоврядування варто започаткувати самостійну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців і починати це треба із закладів вищої освіти, з системи студентського самоврядування, через запровадження вузівських факультативів «Місцеве

самоврядування», другої вищої освіти за спеціальністю «Місцеве самоврядування».

Незахищеність від «волі керівника», низький рівень заробітної плати державних службовців та службовців місцевого самоврядування і, як наслідок, високий рівень плинності кадрів, поширення корупції та відсутність мотивації не сприяють ефективній управлінській діяльності. Плинність кадрів становить від 5 до 10 і більше відсотків, особливо в післявиборчий період, коли іде зміна команд [9, с. 160-165].

Суттєвою рисою органів місцевого самоврядування (міських, районних, обласних рад) нині є й те, що їх легітимізація відбувається за безпосередньої чи опосередкованої участі територіальної громади через політичні партії, що діють у межах відповідних адміністративно-територіальних утворень і виключно через вибори. Політичні партії за умов демократії, репрезентуючи інтереси різних соціальних, політичних, фінансових груп, ще й оформлюють та обґрунтовують їх ідеологічно – у вигляді систематизованих програмних вимог, що стосуються влади та політики держави і формують управлінську еліту органів місцевого самоврядування. Ідеологічний нігілізм та незрілість частини політичних партій, популізм та авантюризм їх лідерів на фоні суцільного зубожіння дає можливість приходу до влади олігархічних угрупувань, оформленим під партійні структури. У зв’язку з цим особливої ролі набуває механізм прийняття рішень більшістю, що часто зовсім не означає прийняття суспільно ефективного чи навіть і корисного рішення, а його впровадження суперечить чинному законодавству, державній політиці, ускладняється розмитими повноваженнями [9, с.213].

Політична доцільність більшості часто підміняє соціальну цінність для громади. Вважаємо, що варто повернутися до практики обрання до органів місцевої влади авторитетної місцевої еліти, а не голосування за сумнівні партійні списки. Під місцевою елітою розуміємо представників територіальних громад, що внесли значний доробок у розвиток економіки краю, освіти, науки, охорони здоров’я, культури і є лідерами симпатії громадської думки.

Отже, потреба оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування випливає з самої його природи, що має публічний характер і стоїть найближче до громади, громадянина, надаючи їм більше послуг ніж держава, виконуючи делеговані нею функції, які фінансуються недостатньо. Фінансуючись за рахунок платників податків, органи місцевого самоврядування через свої повноваження мають максимально сприяти розвитку громад, які їх і утримують.

Важливим аспектом в розробці критеріїв та показників ефективності, є визначення поняття ефективність. Саме тому розглянемо основні тенденції і підходи до розуміння категорії «ефективність публічного управління», яка фактично виступає синонімом якості публічної влади.

В англомовних країнах поширені два терміни, що означають ефективність: «effectiveness» – ефективність і «efficiency» – дієвість. Ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається. Дієвість – це мінімізація витрат по відношенню до випуску (продукції, послуг, інформації) за визначеної мети і вибраних методик. Вона акцентує увагу на взаємовідносинах витрат – мінімізації витрат і максимізації випуску [20, с. 41]. Ці два поняття (effectiveness і efficiency) дали змогу виділити у світовій практиці два цілком різних поняття – ефективність та результативність, які мають різне змістове навантаження.

З початку становлення та розвитку місцевого самоврядування, стало очевидним, що діяльність органів місцевого самоврядування має бути ефективною та прозорою щодо територіальної громади. Основними цілями діяльності органів місцевої влади щодо населення має бути надання якісних послуг.

На сучасному етапі світового розвитку країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему критеріїв оцінки діяльності органів влади і, на

національному рівні, мають обов'язкові програми щодо забезпечення запровадження та функціонування цієї системи.

В Україні система оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та системи послуг, що надаються цими органами, ще потребує розробки та запровадження. Відсутність системи визначення ефективності діяльності безпосередньо позначається на її якості.

Саме тому, в Україні необхідно запровадити критеріальну систему оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Такі показники як «ефективні витрати» та «якість послуг» повинні мати чіткі критерії оцінки. Оцінювання ефективності та якості діяльності органів місцевого самоврядування має відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління.

Погоджуємося із думкою П.В Ворони, який критерії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування вбачає в якості та вчасності надання послуг; величині спектру послуг, плинності кадрів місцевої ради та наявності кадрового резерву; загальній соціально-економічній привабливості території територіальної громади для проживання [23, с.87].

Критерії – один із інструментів, що використовується як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки.

Критерії є також й інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Вони вказують на результативність роботи влади та показують, наскільки економічно вона використала державні кошти та на які потреби тощо. Завдяки цим критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади.

Таким чином, наявність критеріїв та показників ефективності, які вже були розроблені та запроваджені в країнах світу, в тому числі в європейських країнах, зважаючи на євроінтеграцію України та процеси модернізації публічної влади, доцільно вивчати існуючі критерії та показники ефективності,

які використовуються уніфіковано в країнах, які є членами ОЕСР. Критерії оцінки якості роботи органів місцевого самоврядування мають бути застосовані при будь-якій діяльності зазначених органів й знаходити своє втілення у відповідних документах, які, в свою чергу, мають бути завжди відкритими, доступними для ознайомлення.

2.2. Особливості діяльності представницького органу влади у процесі децентралізації (на прикладі Закарпатської обласної державної адміністрації)

Закарпатська обласна державна адміністрація (ЗОДА) – місцева державна адміністрація, місцевий орган державної виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади України. У зв'язку з широкомасштабним вторгненням росії 24 лютого 2022 року набула статусу військової адміністрації.

Закарпатська обласна державна адміністрація містить у своєму складі 23 структурних підрозділів у період дії воєнного стану (Додаток А). А саме:

- апарат;
- департамент фінансів;
- департамент соціального захисту населення;
- департамент економічного та регіонального розвитку, торгівлі, залучення інвестицій, забезпечення виконання державних програм та контролю за їх виконанням;
- департамент агропромислового розвитку;
- державний архів області;
- департамент екології та природних ресурсів;
- департамент освіти і науки, молоді та спорту;
- департамент культури, національностей та релігій;
- департамент охорони здоров'я;

- департамент інфраструктури, розвитку і утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення;
- управління цивільного захисту;
- управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;
- управління житлово-комунального господарства та енергозбереження;
- управління містобудування та архітектури;
- управління туризму та курортів;
- управління єврорегіональної співпраці;
- управління капітального будівництва;
- відділ цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації;
- відділ внутрішнього аудиту;
- служба у справах дітей;
- карткове бюро;
- контрольно-облікове бюро.

ОДА в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці - області, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною обласною радою.

Делегування радами повноважень ОДА супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних і інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Державні адміністрації підзвітні та підконтрольні обласним радам у частині делегованих повноважень.

Голови ОДА мають право вносити на розгляд обласних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови обласних державних адміністрацій також мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови ОДА щорічно звітують перед обласними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

ОДА взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування,

зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування й їхніх посадових осіб.

Обласна адміністрація та обласна рада – різні за природою органи публічної влади, але в Україні приречені працювати разом.

Так, обласна рада є найбільш важливою стороною взаємовідносин ОДА з органами місцевого самоврядування в області:

По-перше, обласна рада є представницьким органом, яка юридично представляє інтереси територіальних громад області;

По-друге, ОДА виконує повноваження, які делегуються радою, тому є таким собі квазівиконавчим органом обласної ради;

По-третє, ОДА підзвітна та підконтрольна обласній раді в сфері делегованих повноважень, відтак обласна рада може висловити недовіру голові ОДА і це може стати підставою для його відставки;

По-четверте, обласна рада затверджує стратегію розвитку області, обласний бюджет та різноманітні обласні бюджетні програми, відповідальність за розробку та реалізацію яких покладається на ОДА;

По-п`яте, рішення обласної ради можуть мати політичний характер і суттєво впливати на ситуацію в області та Україні.

Однак в реальному житті відносини між цими органами можуть бути різними в різний період, особливо такі загострення відносин відбуваються перед виборами обласної ради чи при зміні голови ОДА.

«Обласна рада у особі більшості депутатів такої політичної сили вважає, що саме їхні рішення мають реалізовуватись ОДА, а не рішення, ухвалені органами влади національного рівня. Так може бути і з ухваленням обласного бюджету, коли депутати можуть пропонувати ухвалення обласних програм, орієнтованих на певний інтерес ключових гравців партії більшості в облраді чи зорієнтовані на отримання переваги на наступних виборах тощо».

За адміністративно-територіальним поділом Закарпатська область має 6 районів (Додаток Б, В), 605 – населених пунктів, 64 – територіальні громади.

«Позитивні наслідки реформи децентралізації, такі як розширення владних повноважень ОМС, право на прямі міжбюджетні відносини, розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, запровадження інфраструктурної субвенції, значне зростання зацікавленості міжнародних донорів щодо надання грантової підтримки новоствореним громадам, стали помітними вже впродовж перших років її реалізації. Втім, відразу ж виявилася й велика кількість проблем та суперечностей».

Однією із ключових проблем, що виникла із самого початку здійснення реформи, була неефективна комунікація між владою та громадянами, яка викликала інформаційний вакуум на місцях. Як показали соціологічні опитування, громадяни України мали доволі низьку поінформованість про особливості реформи децентралізації. У 2014 р. про урядову ініціативу з децентралізації, яка передбачала передачу більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування, чули 68% респондентів: 15% з них добре знали про неї, а 53% − щось чули. Нічого не чули про це або не змогли відповісти − 32% опитаних [38, с. 16]. Станом на серпень 2016 р., більш ніж через два роки після старту реформи, третина українців нічого про неї не знала, 12% − добре знали про неї, а 54% − щось про неї чули [39]. У 2017 р. тільки 20% респондентів відповіли, що добре володіють інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 62% опитаних − щось чули про них, 18% респондентів − не володіли такою інформацією взагалі [40]. Соціологічне дослідження, проведене в серпні 2018 р., показало, що порівняно з попереднім роком рівень обізнаності українців у питаннях децентралізації дещо знизився: добре знали, у чому полягає реформа, трохи більш ніж 16%, ще 60% „щось чули” про децентралізацію, не знали нічого про неї близько 23% [41]. На думку І. Бекешкіної, однією з причин, чому люди недостатньо володіли інформацією про децентралізацію, є політика ЗМІ, а саме − їхня недостатня увага до процесу реформ [42].

Результати дослідження показали, що більшість опитаних в основних рисах розуміли переваги реформи, але мали конкретні питання щодо її впровадження та усвідомлювали проблеми на цьому шляху. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводили до зневіри, спротиву реформі, побоювань щодо її наслідків. Мешканців громад дратували загальні фрази, брехня високопосадовців, розбіжності в інтерпретації окремих положень, популістські обіцянки [43]. Отже, громадськість підтримувала процес у загальних рисах, але не розуміла його належним чином, тому інформаційно-роз'яснювальна робота мала бути одним з основних завдань влади.

На початковому етапі реформи нерозуміння її основ та принципів було поширеним явищем не лише на рівні пересічних громадян. Представники місцевого самоврядування зазначали, що створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, що супроводжували цю реформу. Брак інформації, особливо у 2015-2016 рр., також сприяв поширенню негативних міфів про реформу [44, с. 18]. Важливим було розв'язання питання забезпечення спроможності утворених громад.

Реформа децентралізації передбачала створення об'єднаних територіальних громад, що „здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці" [45]. Тобто, ключовим завданням реформи було створення спроможних громад, які, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України, мали відповідати низці критеріїв: нерозривність та географічна цілісність територій громади; відстань від центру до громади з населенням понад 10% від усього населення ОТГ мала становити

не більш 20 км; наявність не менше ніж 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку; наявність школи I-III ступеня з проєктною потужністю не менше ніж 250 учнів; кількість населення − не менше 3000 осіб, площа − не менше 200 кв. км [45].

Недосконаліть низки законодавчих норм, врахування державними органами інтересів регіональних та локальних еліт призвели до затвердження на початковому етапі реформи низки ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей і з порушенням методики. З іншого боку, перспективні плани стали „підганятися" під уже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. Це стало причиною існування ОТГ, які не були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток. За наявними підрахунками, методиці не відповідали 38,5% ОТГ Донецької, 31,4% − Хмельницької, 25,6% − Херсонської, 25% − Житомирської, 24,3% − Дніпропетровської областей [46]. Станом на вересень 2019 р. 73% об'єднаних громад в Україні мали дотаційні бюджети [47].

Такий стан справ характеризував ризик подальшого перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць шляхом укрупнення раніше створених на добровільній основі ОТГ (з метою забезпечення їх фінансової спроможності) через примусове включення до них прилеглих населених пунктів, які свого часу не погодилися на добровільне об'єднання, або приєднання менш спроможних громад до більш спроможних. Станом на травень 2020 р., за даними Асоціації ОТГ, під укрупнення мали потрапити близько 120 об'єднаних громад, а це приблизно 10% із тих, які пройшли шлях добровільно [48].

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації була неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА) й районними радами. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності

механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені всередині року об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [49, с. 48-49]. До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами [50].

Проблемою була і слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Децентралізація була тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні ОТГ доводилося приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку з оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг; реформа системи охорони здоров'я також не завжди була синхронізована із децентралізацією. Ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії, проводилися окремо. Крім того, давалася взнаки недостатня координація між установами на центральному рівні. Міністерство розвитку громад та територій було провідною інституцією децентралізації, але не несло відповідальності за галузеві реформи, які були розроблені та впроваджувалися на регіональному рівні іншими міністерствами [44, с. 17].

Складною проблемою для новостворених ОТГ виявилося залучення до управління ними висококваліфікованих спеціалістів. Низька якість кадрового складу зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [51]. Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня [49, с. 49]. Однією з

проблем є й те, що більшість фахівців − люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проєктних заявок [52, с. 208].

Відсутність якісних кадрів призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. Органи місцевого самоврядування ОТГ виявилися не готовими до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад, залучення інвестицій та отримання грантів.

Новостворені ОТГ зіткнулися і з проблемою неефективного використання фінансових ресурсів. Кошти переважно використовувалися для реалізації проєктів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів) задля підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на переобрання на наступних виборах. Водночас, помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури) [44, с. 17-18]. Подекуди керівництво ОТГ не вкладало отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігало їх на депозитних рахунках. За даними Мінрегіонбуду, станом на 1 серпня 2018 р. на банківських депозитах перебувало 0,5 млрд грн коштів бюджетів ОТГ [53]. Найчастіше причинами неосвоєння коштів були: процедура приєднання нових громад, законодавча неврегульованість, відсутність довгострокових планів щодо об’єднання і фінансового регулювання, протидія зацікавлених сторін [52, с. 219].

На локальному рівні були помітні зволікання з об’єднанням чи спротив жителів місцевих громад реформі, причиною чого, на нашу думку, були такі фактории (рис. 2.1.):

1. Економічний − викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об’єднання з іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими та матеріальними ресурсами із біднішими селами. Тобто, громади, котрі мали джерела

наповнення своїх бюджетів (місцеві акцизи, кошти від оренди землі), вкрай неохоче погоджувалися на об'єднання з тими населеними пунктами, які таких джерел не мали. Ще одним проявом було небажання об'єднуватися із великими містами через страх втратити контроль за місцевим бюджетом та небажанням закриття/перенесення об'єктів соціальної інфраструктури.

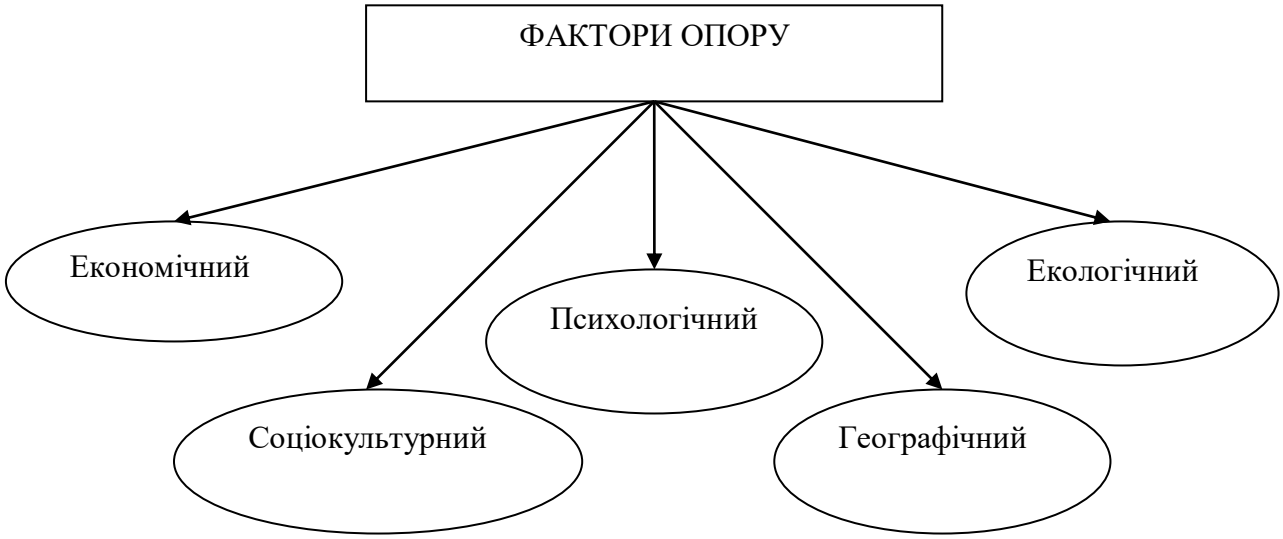


Рис. 2.1. Фактори, які чинили опір впровадженню реформи децентралізації

Джерело: *побудовано автором*

2. Соціокультурний фактор − мав місце тоді, коли об'єднуватися не бажали населені пункти, мешканці яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними, культурними ознаками. У деяких регіонах визначальний вплив на темпи децентралізації мав етнічний фактор. На думку представників експертного середовища, у Запорізькій та Чернівецькій областях він не впливав на формування громад, принаймні не був визначальним під час обговорення їх конфігурацій. Вони могли не об'єднуватися, оскільки не розуміли переваг об'єднання чи не дійшли згоди щодо адміністративних центрів ОТГ, але не через те, що не хотіли жити в одній громаді з представниками інших національностей [54]. Однак подекуди етнічні особливості структури місцевого населення все ж негативно впливали на перспективи створення об'єднаних

територіальних громад. Особливо чутливими до етнічних питань були деякі громади Закарпаття. Траплялися випадки, коли на Закарпатті угорські села не об'єднувалися з українськими через мовний бар'єр. Утім, за даними соціологічних досліджень, близько половини опитаних закарпатців погоджувались із тим, що реформа децентралізації дасть національним спільнотам області більше можливостей для розвитку, тоді як не вірили у таку перспективу 22% [55]. На процес децентралізації у регіоні значною мірою впливала політизація етнічних факторів як з боку місцевої влади (керівництво Закарпатської облдержадміністрації вбачало у ній загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій [56]), так і неоднозначні заяви деяких угорських політиків про необхідність створення автономії для угорської національної меншини [57]. На думку представників експертного середовища, створення ОТГ з урахуванням компактного проживання угорської національної меншини в області мало посприяти як деполітизації „угорського питання", так і зниженню напруги в українсько-угорських відносинах [58].

3. Психологічний фактор − очікування катастрофи (небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад периферійних сіл), недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому [59, с. 5]. Причинами повільного об'єднання громад були такі прояви суспільної кризи, як бідність населення та пов'язаний з нею низький рівень критичного мислення, недостатня поінформованість і погана комунікація між народом та владою.

Наведений перелік призвів до появи у суспільній свідомості низки побоювань, пов'язаних з децентралізацією, які, врешті-решт, стали факторами сповільнення темпів реформи:

а) страх, що внаслідок об'єднання населених пунктів у одну громаду відбудеться зменшення об'єктів соціальної сфери (об'єднання/закриття шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та сільських рад);

б) страх перед посиленням локальних еліт, коли «не буде сільради − не буде села, а місцеві «князьки» чинитимуть беззаконня» [60]. Згідно із даними соцопитувань такого сценарію побоювалося 21,0% респондентів у листопаді 2014 р. [30, с. 17], 26,8% − у 2016 р., 28,7% − у 2017 р., 22,7% − у 2018 р. [41] та 29,7% − у 2020 р. [61];

в) страх перед скороченням населення і зникненням малих населених пунктів, уявлення децентралізації як своєрідного «акту геноциду, спрямованого на винищення українського села» [62]. Такі побоювання були поширеним явищем. Згідно із даними соціологічних опитувань, у листопаді 2014 р. на депопуляцію в якихось районах як негативний очікуваний наслідок реформи децентралізації вказувало 8,1% опитаних [380, с. 17], 2016 р. − 14,7% [41], 2017 р. − 15,9%, а у 2018 р. та 2020 р. їх кількість становила близько 22% [61].

4. Географічний фактор − пов’язаний із погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їх надання.

5. Екологічний фактор − був однією з важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських ОТГ. Органи місцевого самоврядування сіл та селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їх переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це могло спричинити погіршення екології на їх території та прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст [63]. Аналіз процесу об’єднання територіальних громад у ході децентралізації показав його часову і географічну нерівномірність. Те, що в одних областях створення ОТГ проходило швидше, а в інших повільніше, вказує на залежність цього процесу від позиції політичних акторів різних рівнів − центрального, регіонального, субрегіонального і місцевого.

Визначальний вплив на швидкість та ефективність здійснення реформи децентралізації у кожному конкретному регіоні мали обласні державні

адміністрації (ОДА) та обласні ради. Зважаючи на надані їм повноваження (ОДА здійснювали розробку та подавали на розгляд обласних рад перспективні плани формування спроможних громад області; надсилали остаточні рішення громад про об'єднання до ЦВК щодо призначення перших виборів в ОТГ; обласні ради брали участь у розробці перспективних планів формування спроможних громад, а також розглядали їх на сесіях, вносили зміни та затверджували), ці органи влади могли як сприяти, так і перешкоджати децентралізаційним процесам.

Виділяють три групи регіонів за типом ставлення обласного керівництва до реалізації реформи децентралізації: 1. Конструктивна позиція/ підтримка; 2. Пасивний спротив; 3. Активний спротив (рис.2.2.).



Рис.2.2. Групи регіонів за типом ставлення до реалізації реформи децентралізації

Джерело: *побудовано автором*

Всебічною підтримкою реформа користувалась у Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській областях. Тут створення ОТГ проходило швидко і без особливих труднощів, а регіони лідирували у різних рейтингах.

Пасивний спротив спостерігався у Київській, Вінницькій та Одеській областях. Особливо критична ситуація зі створенням ОТГ склалась у Київській області, де реформа була фактично заблокована через величезний негативний вплив політичних еліт державного та регіонального рівня, незадовільну роботу

облдержадміністрації через часту зміну її голови, відсутність місцевих еліт, спроможних проводити реформи, зволікання обласної ради із затвердженням перспективного плану формування територіальних громад регіону [64].

Прикладом активного спротиву була Закарпатська область, у якій голова ОДА Г. Москаль (2015-2019 рр.) тривалий час відкрито перешкоджав здійсненню реформи. Перш за все він вбачав у впровадженні реформи загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій [56]. До 2019 р. Закарпаття було єдиним регіоном в Україні, де не було затверджено перспективного плану формування спроможних громад через небажання голови ОДА вносити його на розгляд обласної ради [65]. Документи, які громади подавали на затвердження, Закарпатська ОДА або відмовлялася приймати, або повертала з формальними претензіями. Щобільше, Г. Москаль подавав позовну заяву до Верховного Суду України з проханням скасувати окремі положення Закону „Про добровільне об'єднання територіальних громад", аргументуючи свою позицію тим, що вони суперечать Конституції та законам України. Втім, Верховний Суд відмовив Г. Москалю у відкритті провадження. Перспективний план формування територіальних громад Закарпатської області був затверджений лише після зміни керівництва ОДА.

Найбільший спротив реформі спостерігався на районному рівні. Він був повсюдний і не мав географічних особливостей. Серед противників децентралізації найчастіше були голови РДА та голови й депутати районних рад, які побоювалися втратити ресурси, повноваження та посади в разі створення об'єднаних територіальних громад та подальшого укрупнення районів чи ліквідації РДА. Деякі регіональні експерти наголошували на небажанні районної влади віддавати повноваження новоствореним ОТГ. У ході вивчення Фондом „Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва думок і позицій ключових учасників реформи децентралізації майже половина опитаних восени 2016 р. голів ОТГ зізналась у погіршенні стосунків з органами районної влади після завершення процесу об'єднання, і практично жоден з них не відзначив покращення відносин [39].

Типовими формами протидії створенню ОТГ з боку голів РДА, голів/ депутатів районних рад були відкрита агітація проти об'єднання; сприяння організації збору підписів проти об'єднання в громадах; тиск на громади задля їх об'єднання в ОТГ у вигідному для районного керівництва форматі; блокування проєктів рішень громад про об'єднання; ігнорування судових постанов; фінансовий тиск (виділення фінансування необ'єднаним громадам за умови, що вони не будуть об'єднуватись).

Здійсненню реформи також опиралися місцеві бізнес-еліти, що не хотіли втратити вплив на сільські та районні ради, оскільки створення ОТГ супроводжувалося переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад. У низці аграрних регіонів (Вінницька, Черкаська області) реформа стримувалась через небажання агрохолдингів втратити доступ до дешевої оренди землі, вартість якої мала зрости у разі проведення інвентаризації землі, що є неодмінною умовою створення ОТГ. Прикладом втручання місцевих бізнес-еліт у процес децентралізації може бути вплив компанії ДТЕК на створення Добропільської ОТГ на Донеччині, про що свого часу заявляв голова Донецької ОДА П. Жебрівський.

В окремих випадках спостерігався спротив створенню ОТГ на рівні сільських голів, особливо у районах із дорогою землею, оскільки в разі об'єднання двох сільських рад в одну одна з них втрачала можливість розподіляти земельні ділянки. Також небажання об'єднуватися із сусідами було помітне у громадах, голова яких не мав упевненості у перемозі на наступних місцевих виборах.

Отже, реформа децентралізації значно збільшила повноваження і фінансові можливості органів місцевого самоврядування, що є запорукою їхньої спроможності розв'язувати основні питання соціально-економічного розвитку громад та надавати якісні послуги їх мешканцям. Проаналізовані проблемні явища можуть підвищити обізнаність щодо процесів децентралізації серед її суб'єктів і могли б стати підґрунтям для усунення наявних прогалин, зокрема: покращення взаємодії у питаннях реформи між населенням і владою;

закріплення нововведень у Конституції України та усунення невідповідностей і розбіжностей у нормативно-правовій базі реформи; подолання суперечностей між різними рівнями влади; чіткий розподіл повноважень між ОТГ та РДА і райрадами; врегулювання земельномайнових питань; створення умов для посилення спроможності ОТГ і т. д.

РОЗДІЛ 3.
ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

«Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 роки характеризуються тим, що нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об’єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету. Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна.

На другому етапі децентралізації в Україні (2020-2021 роки) Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприяло розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету

Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни».

Усе це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

У 2022 році очікувалось внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Однак військова агресія на території нашої держави унеможливила досягнення поставлених цілей. Розглянемо перспективи впровадження реформи децентралізації в контексті діяльності органів представницької влади в Україні в тих умовах, в яких зараз ми перебуваємо.

«Децентралізація – це підмурівок секторальних змін, що мають відбуватися в країні. Україна в період децентралізації пройшла питання адміністративно-територіального устрою. Тобто повсюдно сформовано територіальні громади, змінилася кількість районів, підсилилися ресурси та повноваження громади. Це має бути підмурівком для секторальних змін і вдосконалень, які відбуваються в кожній галузі».

Недостатньо просто дати повноваження та гроші. Потрібно розуміти і моделювати, як надалі здійснювати надання послуг у сферах охорони здоров'я, освіти, адміністративних послуг. Якщо говорити про ці показники до повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року, то практично в кожній сфері їх було спущено на базовий рівень. Десь це відбувалося успішно, десь не дуже, але сьогодні моделювання потребує певною мірою переосмислення. Існують виклики, які не можна ігнорувати, які вплинуть на державну регіональну стратегію. Зокрема це питання великої кількості вимушено переміщених осіб, які змінили демографію.

Якщо зараз сказати про те, що в певному регіоні, який прийняв сотні тисяч переселенців, достатня соціальна інфраструктура та надання послуг, це не відповідатиме дійсності. Тому нині децентралізація, пройшовши успішно

етап адміністративно-територіальної реформи, частково галузеві і секторальні зміни, які, звісно, потребують вдосконалення, особливості соціальної допомоги, соцзахисту, де є великі прогалини, потребує переосмислення, враховуючи воєнну ситуацію.

Коли розробляли план відновлення, в межах Національної ради реформ у блоці державного управління працювала підгрупа з органів представницької влади. Виокремлено чотири проблеми, які зараз є ключовими, деякі з них були ключовими і до нової стадії війни. Фактично це чотири напрями, в яких треба працювати.

«Перший з них, напевно наймасштабніший, питання того, що Україна, нарешті на рівні законодавства, має розмежувати повноваження між органами представницької влади (тобто між державою та органами місцевого самоврядування). Українська децентралізація, на думку багатьох європейських партнерів, одна з найуспішніших в Європі. Саме фіксація розмежування повноважень на рівні закону, яке призведе до корекції в податковій сфері та Бюджетному кодексі, є основою основ. Насправді Україна могла це зробити 10, 15, 20, 30 років тому.

Другий момент, який постає зараз нарешті в Україні, має повсюдно працювати нормальна публічна служба. Тобто є законодавство про державну службу, а законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, про його професіоналізацію вкрай актуальне, відповідний законопроєкт вже зареєстровано і необхідно в цьому напрямі рухатися.

Третій аспект – це потреба в корекції точкового адміністративного устрою. Вирішення викликів, які сталися неможливі без зміни в конфігурації громад, районів, питання анклавів – активних бойових дій у північній частині країни. З цим треба розбиратися тому, що це про систему управління представницьких органів влади.

Четверте – це те, що стосується ВПО, наскільки внутрішньо переміщених осіб взагалі можна вважати такими, питання нормальної дієвої статистики, виборчого законодавства в частині місцевих виборів, щоб ці громадяни

отримали своє право і були інтегровані в суспільнополітичне життя в тій новій території, яка прихистила і дала їм домівку».

Це ті аспекти, що будуть викликами найближчими роками в сучасних умовах в контексті удосконалення діяльності органів представницької влади в умовах децентралізації. Проміжний етап – це фіксація адміністративно-територіального устрою і секторальних змін, які вже відбулися, але, на превеликий жаль, були заморожені через воєнний конфлікт.

Питання Закону «Про місцеві державні адміністрації» - це не питання про державу, це питання про систему балансів між місцевим самоврядуванням і державою. Щодо адміністративно-територіального устрою першочергово потрібно прийняти закон про територіальний устрій, який вказує філософські позиції: що таке добрий адміністративний устрій і як він змінюється. Зараз триває робота над законопроектом у цьому сенсі.

Крім того, треба розібратися зі структурою самого місцевого самоврядування. Наприклад, таке поняття, як виконавчий комітет, досить протилежне. Потрібно чітко розмежувати: з одного боку – адміністративні речі, те, чим займається виконавчий орган, а з іншого – політичні, де є дискреція, де можна приймати рішення певного плану, де закон вказує рамкові підходи до вирішення того чи іншого питання. Такі речі може вирішувати винятково рада, представницький орган.

Зараз у нас відбувається певне накладання повноважень. Міський голова вважає, що він має диктувати політику, Рада каже, що вона має диктувати політику. Механізми та інструменти пропозиції треба розмежувати. Абсолютно ненормально, коли заступників міського голови затверджує Рада, це має бути суто номенклатура міського голови. Проте також ненормально, коли нормативно-правові акти затверджує міський голова. У цьому аспекті недавній закон, який був логічно прийнятий, став свого роду тестом: чи не будуть міські голови зловживати тим рівнем авторитаризму, який зараз їм надано. Аналітичні показники характерні до позиції «не зловживання».

Децентралізація вже справді почала працювати всередині суспільства. Пішло розуміння навіть серед міських голів, що їм потрібно радитися з Радою, а не працювати і приймати рішення самочинно. Бумеранг однак вдарить або з боку держави, якщо вони серйозно порушать закон, або з боку Ради, якщо буде політичне рішення.

Таким чином, мінімум чотири речі, які потрібно робити впроваджуючи реформу децентралізації:

1. впроваження законодавства про адімістративно-територіальний устрій;
2. розмежування повноважень;
3. внутрішня структура місцевого самоврядування;
4. місцеві державні адміністрації.

Далі буде розвиватися секторальне законодавство, без цих речей воно не працюватиме. Зміни мусять бути в просторі, який робиться саме через адміністративно-територіальний устрій і систему управління представницьких органів.

Якщо говорити про подальше виконання районними радами своїх повноважень з урахуванням змін законодавства у сфері місцевого самоврядування, варто зауважити, що питання районних рад насправді не міститься в законодавстві про місцеве самоврядування. Його вирішують тільки через зміни до Основного Закону Конституції прибиранням звідти взагалі такого суб’єкта, як районні ради.

Що ж до районних державних адміністрацій, то як і обласні державні адміністрації після змін до Конституції їх необхідно, на нашу думку, трансформувати у вигляді префектур, які будуть займатися координацією діяльності органів місцевого самоврядування, а також наглядом на рівні місцевого самоврядування за дотриманням законів і Конституції в частині делегованих повноважень. У нас є велика проблема: після позбавлення прокуратури загального нагляду наглядом за місцевим самоврядуванням не займається ніхто, а громадянське суспільство у нас досі перебуває в процесі

розвитку. Тому зміни можливі тільки через закон про місцеві державні адміністрації.

Політична роль держадміністрацій нульова тому, що це державний орган і він не повинен мати власної політики. Політика держадміністрацій має визначатися законом, до того ж для районних адміністрацій окремо, для обласних окремо. Одна із цілей закону – розмежування повноважень між обласними та районними держадміністраціями, не може обласний рівень бути поштовою скринькою для передачі на районний рівень. Тобто вже зменшено кількість районів, аніж їх було, і в зв'язку з цим, можна здійснювати пряму комунікацію між центрами і районами.

Таким чином, для продовження реформи децентралізації необхідно прийняти ще ряд важливих законів в контексті удосконалення органів представницької влади, а саме:

- Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- Про місцевий референдум.

- Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті повноваження між рівнями управляння повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

ВИСНОВКИ

Дослідження теми кваліфікаційної роботи «Удосконалення діяльності органів представницької влади у процесі децентралізації» дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Під час дослідження встановлено, що децентралізація – це складний процес, що здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженим програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам. Децентралізація означає розподіл влади згори вниз у будь-якому типі організаційної ієрархії, таких як політична, освітня, або економічна система. З точки зору забезпечення демократії децентралізація дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання: по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, по-друге, забезпечити можливість участі громадян у публічних справах.

Визначено, що децентралізація полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням.

В роботі зазначається, що існує три типи децентралізації:

- політична - передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін, яка проявляється шляхом деволюції (коли в місцеві органи повністю передається відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що робить місцеву владу автономною і цілком незалежною).

- адміністративна - спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади,

агенцій. Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування: (деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах; делегування – вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування).

- фіскальна - делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету.

2. Поняття «представницька влада» ми розглядаємо як сукупність представницьких органів влади. У сучасній науковій літературі виділяють такі представницькі органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва в конституційних монархіях, особливе представництво у складних державах. Характерною ознакою представницьких органів є їх виборність у формуванні і колегіальність у здійсненні повноважень (форми та методи). Кожен представницький орган поширює свої повноваження на певну територію. За цією ознакою представницькі органи поділяються на центральні і місцеві. Визначено, що кожен елемент системи представницьких органів влади є відносно незалежним - у межах і в порядку, що прямо передбачені Конституцією та законами України. Так само відносно незалежною є і діяльність членів цих органів влади, тобто депутатів. Як ради, так і їх депутати діють з урахуванням свого місця в системі представницьких органів влади.

Цінність системи представницької влади може бути осмислена лише в рамках всієї системи суспільних відносин. Системи представництва має ряд особливостей, які характеризують її як найбільш оптимальну організацію влади в умовах сучасного громадянського суспільства. Тут, перш за все, треба назвати

такі, як залучення людей до здійснення влади; високий адаптаційний рівень цієї системи до різних політичних ситуацій; можливість здійснення з боку народу за діяльністю органів влади; можливість поєднання колегіального та одноособового здійснення державної влади

3. Визначено, що діяльність органів місцевого самоврядування має бути ефективною та прозорою щодо територіальної громади, основними цілями якої має бути надання якісних послуг. Під критеріями ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ми розуміємо якість та вчасність надання послуг; величину спектру послуг, плинність кадрів місцевої ради та наявність кадрового резерву; загальну соціально-економічну привабливість території територіальної громади для проживання.

В Україні система оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та системи послуг, що надаються цими органами, ще потребує розробки та запровадження. Відсутність системи визначення ефективності діяльності безпосередньо позначається на її якості. Саме тому запровадження критеріальної системи оцінки діяльності органів місцевого самоврядування потребує розробки. Оцінювання ефективності та якості діяльності органів місцевого самоврядування повинно відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління. Критерії ефективності вказують на результативність роботи влади та показують, наскільки економічно вона використала державні кошти та на які потреби тощо. Завдяки цим критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади.

4. Розглядаючи особливості діяльності представницького органу влади у процесі децентралізації (на прикладі Закарпатської обласної державної адміністрації) варто зазначити, що Закарпатська обласна державна адміністрація (ЗОДА) – місцева державна адміністрація, місцевий орган державної виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади України. У зв’язку з широкомасштабним вторгненням росії 24 лютого 2022 року набула статусу військової адміністрації. За адміністративно-

територіальним поділом Закарпатська область має 6 районів, 605 – населених пунктів, 64 – територіальні громади, які було утворено в процесі децентралізації.

Вцілому процес децентралізації в Україні в контексті діяльності представницької влади характеризують фактори, які стримували дану реформу, серед яких:

1) Економічний − викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об'єднання з іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими та матеріальними ресурсами із біднішими селами.

2) Соціокультурний фактор − мав місце тоді, коли об'єднуватися не бажали населені пункти, мешканці яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними, культурними ознаками. Особливо чутливими до етнічних питань були деякі громади Закарпаття. Траплялися випадки, коли на Закарпатті угорські села не об'єднувалися з українськими через мовний бар'єр. Утім, за даними соціологічних досліджень, близько половини опитаних закарпатців погоджувались із тим, що реформа децентралізації дасть національним спільнотам області більше можливостей для розвитку, а ті які не вірили у таку перспективу становило 22%. На процес децентралізації у регіоні значною мірою впливала політизація етнічних факторів як з боку місцевої влади (керівництво Закарпатської облдержадміністрації вбачало у ній загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій), так і неоднозначні заяви деяких угорських політиків про необхідність створення автономії для угорської національної меншини. На думку представників експертного середовища, створення ОТГ з урахуванням компактного проживання угорської національної меншини в Закарпатській області мало посприяти як деполітизації «угорського питання», так і зниженню напруги в українсько-угорських відносинах

3) Психологічний фактор − очікування катастрофи (небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад

периферійних сіл), недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

4) Географічний фактор − пов'язаний із погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їх надання.

5) Екологічний фактор − був однією з важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських ОТГ. Органи місцевого самоврядування сіл та селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їх переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це могло спричинити погіршення екології на їх території та прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст.

Встановлено, що визначальний вплив на швидкість та ефективність здійснення реформи децентралізації у кожному конкретному регіоні мали обласні державні адміністрації (ОДА) та обласні ради. Відповідно до цього, виділяють три групи регіонів за типом ставлення обласного керівництва до реалізації реформи децентралізації:

1) Конструктивна позиція/ підтримка (Дніпропетровська, Житомирська, Запорізька, Тернопільська, Хмельницька, Чернігівська області. Тут створення ОТГ проходило швидко і без особливих труднощів, а регіони лідирували у різних рейтингах);

2) Пасивний спротив (Київська, Вінницька та Одеська області);

3)Активний спротив (Закарпатська область).

5. В процесі дослідження визначено, що нині децентралізація, пройшовши успішно етап адміністративно-територіальної реформи, частково галузеві і секторальні зміни, які, звісно, потребують вдосконалення, особливості соціальної допомоги, соцзахисту, де є великі прогалини, потребує переосмислення, враховуючи воєнну ситуацію.

Виокремлено чотири напрями удосконалення органів представницької влади в процесі децентралізації, в яких треба працювати:

- розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням;
- комплексна робота публічної служби;
- питання-корекція точкового адміністративного устрою;
- вирішення ситуації з внутрішньо-переміщеними особами, формування нормальної дієвої статистики та виборчого законодавства.

Це ті аспекти, що будуть викликами найближчими роками в сучасних умовах в контексті удосконалення діяльності органів представницької влади в умовах децентралізації. Проміжний етап – це фіксація адміністративно-територіального устрою і секторальних змін, які вже відбулися, але, на превеликий жаль, були заморожені через воєнний конфлікт. Тобто потрібно впровадити законодавство про адміністративно-територіальний устрій, налагодити внутрішню структуру місцевого самоврядування та вирішення питання місцевих державних адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. No 280/97-ВР. Верховна Рада України URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97

2. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf.

3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с. URL: http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf

4. Бориславський Л. Загальні засади конституційного ладу: принцип народовладдя то форми його здійснення. *ІІ Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. Вип. 37. Львів, 2002. С. 207-213.

5. Ворона П.В. Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 4 (35). С. 1-7.

6. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. URL: Ьйр://гакои1.га4а.§оу.иа/1а№8/8Ьо№/55-12

7. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. К. : Знання, 2009. 582 с.

8. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т.8. 708 с. 166.

9. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. К. : Вид-во АМУ, 2009. 508 с.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 452/97-ВР від 15.07.97. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

11. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / Т.В. Забейворота. Харківський регіональний інститут державного управління. Харків, 2017. 276 с.

12. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3-5.

13. Ковальчук В. Б. Представницька демократія: поняття, ознаки, критерії. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 159-163.

14. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

15. Костицька І. О. Політико-правова природа представницьких органів влади. *Соціологія права*. 2011. № 1.

16. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. К.: Атіка, 2005. С 478.

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. No 286-XIV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14

18. Криворучко О.О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. № 286. С. 95-99.

19. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. / В. С. Куйбіда. К. : МАУП, 2003. 568 с.

20. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К. : 2017. 110 с.

21. Людвік В.Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.Д. Людвік; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2009. 23 с.

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

23. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія / П. В. Ворона. Полтава: ПУЕТ, 2012 . 187 с.

24. Ворона П.В. Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 4 (35). С. 1-7.

25. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. No 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. No 32. Ст. 314.

26. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князєва. К. : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6-11.

27. Придачук О.А. Представницьке народовладдя в контексті правової охорони Конституції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 11. С. 79 -84.

28. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: моногр. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан [та ін.]; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2003. 192 с.

29. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії ISO 9000 – 2000. URL: http://www.municipal.gov.ua/440.

30. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. К. : Гнозис, 2002. 148 с.

31. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007р. No 698-V (в редакції Закону No 2536-VI від 21 вересня 2010 р.). Відомості Верховної Ради України. 2007. No 20. Ст. 282; Відомості Верховної Ради України. 2011. No 5. Ст. 34.

32. Тоффлер Е. Третя Хвиля / З англ. пер А. Євса. К.: Вид. дім «Всесвіт», 2000. 480 с.

33. Чушенко В.І. Конституційне право України: підручник / В.І. Чушенко, І. Я. Заяць. К.: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка; Видавничий дім «Ін Юре», 2007. 488 с.

34. Шаповал В.М. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового?// Віче. 1997. №5. С.22.

35. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. Мелітополь: ТОВ «Вид. будинок ММД», 2008. 136 с.

36. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / José Manuel Ruano, Marius Profiroiu (eds.). Palgrave Macmillan, 2017. XIX, 512 p.

37. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia. 2001. P. 3-11.

38. Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування містщодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади / за ред. М. В. Пітцика. Київ, 2014. 41 с. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf

39. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi

40. «36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно». URL: https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397

41. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL: https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan

42. Рік децентралізації: досягнення, зміни та наступні кроки. Результати опитування. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2532249-rikdecentralizacii-dosagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvanna.html

43. Децентралізація: як змінюється думка людей? DESPRO оприлюднив результати серії фокус-групових досліджень, їх порівняння у піврічній динаміці (2014-2015). URL: https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=1540&sphrase_id=1078

44. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf

45. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text

46. Курочкіна Ю. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? URL: https://voxukraine.org/uk/vplivzakonodavstva-na-otg-chi-spravdi-dotrimannya-formalnih-norm-stvoryuye-spromozhnigromadi/

47. Бабак Альона. З добровільної фази об'єднання громади ми переходимо до об'єднання, заснованого на спроможності. URL:https://decentralization.gov.ua/ news/11593

48. Голуб А. Остаточний відлік. Скільки ОТГ існуватиме в Україні та чому зникає з мап частина вже утворених. URL: https://tyzhden.ua/Politics/244038

49. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46-50.

50. Козуб В. П'ять проблем децентралізації, або Як стати господарем у своєму місті. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/

51. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm

52. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових праць* / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187-231.

53. Голуб А. Подолати владу у владі. URL: https://tyzhden.ua/Politics/225224

54. Етнічний фактор не стоїть на заваді об'єднанню громад. Результати дослідження. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11970

55. Суспільно-політичні настрої на Закарпатті. URL: https://dif.org.ua/article/ stan-suspilnoi-svidomosti-na-zakarpatti

56. Геннадій Москаль заявив, що децентралізація створила механізми для відокремлення Закарпаття. URL: https://zik.ua/news/2019/05/10/gennadiy_moskal_zayavyv_shcho_detsentralizatsiya_stvoryla_mehanizmy_dlya_1569033

57. Лідер ультраправого угорського «Йоббіка» на Закарпатті заговорив про автономію. URL: https://zakarpattya.net.ua/News/192038-Lider-ultrapravohouhorskoho-Iobbika-naZakarpatti--zahovoryv-pro-avtonomiiu-VIDEO

58. Бакальчук В. О. Основні тенденції громадської активності національних меншин в Україні у контексті реформи децентралізації. *Аналітична записка. Серія «Громадянське суспільство»*. 2019. № 1. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-

08/ANALIT%20BAKALCHUK%20CIVIL%20SOCIETY%20%23%201%202019.pdf

59. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Дзюпин М. О. та ін. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад. Одеса, 2016. 104 с. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf

60. Голубєва О. Зради і перемоги децентралізації: Що здобули ОТГ Львівщини від об'єднання. URL: https://ua.112.ua/siatji/zrady-i-peremohydetsentralizatsii-shchozdobuly-oth-lvivshchyny-vidobiednannia-482136.html

61. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodoreformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ

62. Колотвин П., Шевчук М. Плюси та мінуси децентралізації на Одещині. URL: https://news.informer.od.ua/page2317844.html

63. Котенко Н. В., Решетняк Я. В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. *IV Міжнародна науково-практична конференція „Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи*". м. Одеса. Травень. 2017. С. 243-245.

64. Про проблеми об'єднання територіальних громад − на засіданні правління Київського РВ АМУ. URL: http://auc.org.ua/novyna/pro-problemy-obyednannyaterytorialnyh-gromad-na-zasidanni-pravlinnya-kyyivskogo-rv-amu

65. Москаль пояснив, чому не підписує план створення ОТГ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2432757-moskal-poasniv-comu-ne-pidpisue-planstvorenna-otg.html

ДОДАТКИ