

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА МАРКЕТИНГУ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри _____

Володимир ПИСАРЕНКО

07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Удосконалення місцевого самоврядування в умовах
децентралізації влади в Україні»

виконав здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Келемеш Антон Олександрович

Керівник кваліфікаційної роботи

Людмила ШУЛЬГА

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	9
1.1. Сучасні процеси реформування місцевого самоврядування – загальнодержавний аспект	9
1.2. Нормативна база процесів муніципальної реформи	16
Висновок до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	24
2.1. Механізми фінансової децентралізації	24
2.2. Інструменти децентралізації у сфері місцевого розвитку	32
Висновок до розділу 2	37
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	39
3.1. Стратегування як механізм розвитку місцевого самоврядування	39
3.2. Шляхи вдосконалення процесів реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації	44
Висновок до розділу 3	49
ВИСНОВКИ	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	54
ДОДАТКИ	62

ВСТУП

Актуальність теми Питання місцевого розвитку та реформування відносин «державна влада – місцеве самоврядування» стають все більш актуальними для місцевої влади. Завдяки бюджетній децентралізації та реформі місцевого самоврядування місцеві органи влади отримали більше ресурсів і повноважень для управління ними, і тепер їм потрібно серйозно поставитися до своєї еволюції, визначити можливості та основні напрямки. Згодом економічно розвинені заможні громади зможуть надавати жителям відповідні послуги, роботу, соціальну допомогу, зручності та хороші дороги. Підвищення якості життя громадян є основною метою місцевої реформи в умовах децентралізації.

Сьогодні міста, селища та села, об'єднані територіальні громади України живуть і розвиваються у складних умовах – політичному, економічному, демографічному. Водночас ці умови ускладнюються глобальними викликами, значною динамікою змін та високою конкуренцією: із прискоренням глобалізації адміністративно-територіальні одиниці конкурують не лише на місцевому чи національному, а й на міжнародному рівні за ресурси.

Одним із головних завдань за таких умов є реалізація економічних можливостей та сталий розвиток. У цьому сенсі сталий розвиток – це комплекс комплексних заходів, спрямованих на створення або вдосконалення системи економічних відносин, у поєднанні із забезпеченням соціальної стабільності та безпечного середовища в даній адміністративно-територіальній одиниці.

Однак через застарілий адміністративно-територіальний устрій розвиток економіки часто неможливий або утруднений, коли міста «оточені» сільськими громадами і не мають вільного простору для розвитку. При цьому мешканці цих сіл часто користуються усією інфраструктурою міст і забезпечені там роботою. Тому постає проблема одночасного вдосконалення адміністративно-територіального устрою України та забезпечення місцевого економічного розвитку на засадах сталості.

А це неможливо зробити без удосконалення процесів, механізмів та

інструментів місцевого самоврядування. Необхідно визначити умови для такого покращення з урахуванням сучасних умов місцевого самоврядування та реформи децентралізації для подальшого сталого розвитку муніципалітетів та всієї України.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні сутності, змісту й процесів формування та реалізації шляхів вдосконалення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Відповідно до мети в роботі поставлено такі завдання:

- дослідити теоретичні засади реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації;
- проаналізувати сучасний стан реалізації управління персоналом за допомогою адміністративних методів у місцевому самоврядуванні;
- розкрити пріоритетні механізми та інструменти реформи децентралізації.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес вдосконалення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі вдосконалення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні

Методи дослідження. Розв'язання поставлених у дослідженні завдань здійснювалось із застосуванням системного та процесного підходів, функціонально-цільового та абстрактно-логічного методів, експертних методів. Метод порівняння використано при аналізі класичного та сучасного підходів до

управління персоналом. При формулюванні мети та завдань оцінювання працівників використовувався описовий метод.

Інформаційна база. Інформаційною основою послужили літературні джерела, довідкові та нормативні матеріали, а також теоретичні розробки вітчизняних та зарубіжних вчених щодо вдосконалення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

спробу використовувати стратегічне планування як механізм розвитку місцевого самоврядування;

застосування процесів реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, основні узагальнення та висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями модифікації адміністративних методів управління персоналом та можуть бути використані при удосконаленні роботи з персоналом в органах місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами здійсненого дослідження опубліковано тези:

«Запозичення досвіду Республіки Польща для поліпшення реалізації інституту старости в системі місцевого самоврядування України», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 2. Полтава : ПДАУ, 2021.

«Запозичення досвіду Литви для поліпшення реалізації інституту старости в системі місцевого самоврядування України», яку включено до збірника

матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 3. Полтава : ПДАУ, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 62 сторінках друкованого тексту, робота містить 2 таблиці та 2 додатків.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Сучасні процеси реформування місцевого самоврядування – загальнодержавний аспект

В Україні розпочалася найважливіша реформа, яка стосується зміни адміністративно-територіального устрою, повноважень, формування ресурсів та відповідальності місцевих громад за власний розвиток. За оцінками, це одна з найуспішніших реформ, проведених в Україні.

Уряд затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р) та затвердив план заходів щодо її реалізації (розпорядження КМУ № 591-р від 1 квітня 2014 р.).

Реформа передбачає створення життєздатних, самодостатніх та саморозвиваючихся громад, тобто громад, здатних за свій рахунок вирішувати питання місцевого значення.

Цей процес, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, призвів до формування значного, дієвого та дієздатного інституту місцевого самоврядування на низовому рівні – Об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

За 6 років реформи було створено 1070 ОТГ, до яких добровільно приєдналися 4882 парафії. З них 936 ОТГ провели перші місцеві вибори. Уряд затвердив перспективні плани утворення парафій у 24 областях, які охоплюють 100% території області [14].

Відповідно до прийнятого Закону України від 16.04.2020 № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України, що визначають території та адміністративні центри територіальних громад», Кабінет Міністрів України визначив адміністративні центри та території 1470 життєздатними.

територіальних утворень, на нові місцеві вибори проводилися за територіальним принципом.

Метою реформи є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання якісних та доступних державних послуг, створення інститутів прямої демократії, інтересів наближення держави та муніципалітетів у гармонії з муніципалітетами. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність їхньої роботи, а держави – за їх законність (додаток А).

Закріплення чіткої трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України та дієвої системи місцевого самоврядування, впровадження префектурної установи в систему виконавчої влади та забезпечення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Це основні напрямки змін до Конституції України в частині децентралізації.

Громада є найважливішою (основною) ланкою місцевого самоврядування. Вся територія країни повинна бути охоплена муніципалітетами. Максимальні повноваження надаються на парафіяльному рівні. Голову та міську раду пропонується обирати на чотири роки замість нинішніх п'яти. Муніципальна рада формує раду під головуванням голови муніципалітету [34, С. 27].

Область / Район – субрегіональний рівень. Район не є заміною сучасному району. Площа районів буде значно більшою, а тому меншою – близько 100 (зараз 490 районів). Функції районів не такі, як у сучасних районах. Що стосується повноважень району, то наш аналіз показав, що на цьому рівні немає спільної зацікавленості у формуванні місцевого самоврядування. Плануємо зберегти районний рівень адміністративного управління, державний нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування, а також так звану галузеву децентралізацію – координацію надання державних послуг громадянам. Водночас ведуться філологічні дискусії щодо назви цього рівня – «район», «район» чи назва «район». Ті самі повноваження місцевого самоврядування на

низовому рівні, які муніципалітети не можуть здійснювати самостійно, можуть здійснюватися через механізм міжмуніципального співробітництва.

До складу області входять усі 24 сучасні області та Крим. Ваші межі не зміняться. У регіонах залишаються ради, які, на відміну від сучасних обласних рад, можуть утворювати власні органи виконавчої влади. Рада обирається на чотири роки, а не на п'ять, як сьогодні. Основним завданням ради є розвиток регіону: прийняття бюджету, виконання державних програм, управління спільним майном муніципалітетів області тощо. З метою забезпечення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Крім того, концепція передбачає закріплення в Основному законі, що держава буде компенсувати муніципальні витрати, спричинені рішеннями органів влади.

Зміни торкаються не лише місцевого самоврядування, а й виконавчої влади. Місцеві адміністрації будуть скасовані. Натомість пропонується запровадити інститут префекта. Звичайно, буде перехідний період для створення та функціонування цього інституту [62, с. 39].

Таким чином, виконавчу владу у відповідній області представляють префекти. Очікується, що префекти будуть державними службовцями і працюватимуть в області чи районі протягом трьох років. Далі йде необхідне обертання. Не можна бути префектом території два терміни поспіль. «Ми проводимо курс професіоналізації префектів. При постійній ротації префект стає більш професійним і досвідченим. У пропозиціях - вони призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Префект підзвітний, підконтрольний і підзвітний Кабінету Міністрів, підзвітний і підзвітний Президенту України.

Префект повинен забезпечувати взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади та контролювати їх дотримання Конституції та законів України. Також пропонується, щоб префект координував виконання державних програм. До його повноважень входить контроль за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування в установленому законом порядку. За словами О.Корнієнка, ця

частина має на меті гарантувати органам місцевого самоврядування – префект лише призупинить рішення, а значить, воно суперечить закону, та передасть його до суду, який ухвалить остаточне рішення. рішення.

Найбільш суперечливими повноваженнями префекта є нагляд за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування. Далі розробники пропонують, що дії органів місцевого самоврядування, які префект вважає такими, що не відповідають Конституції чи законам України, можуть бути призупинені та одночасно притягнені до відповідальності. І лише суд може їх скасувати, якщо вони фактично визнані незаконними.

Дії органів місцевого самоврядування, що загрожують безпеці чи територіальній цілісності України, можуть бути скасовані префектом з невідкладною чинністю. «Питання про те, які рішення місцевого самоврядування може призупинити префект, а які – ні, ще обговорюється. Зараз ми збираємо пропозиції від громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування, на підставі яких пропишемо цей стандарт у відповідному законопроекті», – сказав О.Корнієнко.

Запропоновані зміни до Конституції мають на меті наблизити владу до громадян, забезпечити виконання Європейської хартії місцевого самоврядування, зробити процес децентралізації незворотним та створити нову, життєздатну адміністративно-територіальну систему [37, с. 96].

Принципи формування системи місцевого самоврядування, на яких базуватимуться ці зміни, такі ж, як і в розвинених країнах Європи:

- субсидіарність – проблема вирішується там, де вона виникає, і послуги надаються на рівні громади;
- повсюдність – більше не буде територій, що не підпорядковуються органам місцевого самоврядування;
- фінансова незалежність – матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування. Це земля, майно, природні ресурси, місцеві податки та збори, що входять до загальнодержавних податків.

Експерти вважають, що найбільшим каменем спотикання в розробці конституційних змін може стати підхід до формування субрегіонального рівня. Тому в цьому випуску очікуються непрості діалоги від представників народу, представників влади, експертів та профільних асоціацій. Очікується, що проект змін до Конституції буде представлений до Конституційного Суду України на поточній сесії Верховної Ради. Офіс Президента України також наголошує на необхідності внесення змін до Конституції з метою децентралізації. Крім того, ця реформа забезпечить повне виконання Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наразі проекти внесення змін до Основного закону розробляються в Юридичній комісії Президента України. Серед основних ідей: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою (муніципалітет – район – область), утвердження місцевого самоврядування на засадах універсальності та фінансової незалежності. Основою є громада, замість гуртків вводиться округ, що складається з громад. Місцеві адміністрації будуть скасовані, на районному рівні працюватимуть префекти, які будуть державними службовцями і фактично представляють державу. Основний принцип: громади – влада, країни – контроль. Разом із цими змінами розробляються проекти законів, що стосуються децентралізації [31].

Очікується, що проект змін до Конституції буде представлений до Конституційного Суду України на поточній сесії Верховної Ради. Якщо парламент підтримає зазначені вище зміни, пропонується надати перехідний період для їх запровадження.

Також за внесення змін до Конституції України щодо децентралізації виступають представники органів місцевого самоврядування обласного та районного рівня. На її думку, ці зміни допоможуть консолідувати формат адміністративної громади «муніципалітет – район – область», розмежувати компетенції в системі муніципалітетів та їх виконавчих органів на різних рівнях та, на допоміжній основі, органів влади та муніципалітетів.

Представники районів та областей також очікують конституційних змін щодо реформування місцевих державних адміністрацій у префектальних установах та створення органів виконавчої влади в обласних та районних радах. Це єдиний спосіб створити справжнє самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, в яке держава не втручається, а лише встановлює загальні правила, які координує та контролює верховенство права. Крім того, вони наголошують на необхідності закріплення в конституції відповідної матеріально-ресурсної бази для функціонування місцевого самоврядування.

У рамках щорічного всеукраїнського конференц-семінару Української асоціації районних та обласних рад (УАРОР) ухвалено постанову з найважливішими рекомендаціями до Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України щодо продовження та завершення децентралізації. Зокрема, очільники району та району одностайні, що наступні місцеві вибори у 2020 році мають проходити на новій правовій та територіальній основі для громад та районів. Перш за все, це дасть великий поштовх реформам і наблизить їх до завершення [27, с.51].

З цією метою, окрім внесення змін до Конституції України з метою децентралізації влади, наполягають на ряді важливих рішень:

- прийняти проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій»;
- прийняття законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою»;
- змінити виборче законодавство, зокрема забезпечити рівне та належне представництво громадян у радах;
- розробити та прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- внести зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України з урахуванням поділу повноважень, необхідних для здійснення бюджетної та податкової децентралізації, з метою створення належної фінансової основи для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування;

– запровадження державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованої системи децентралізованого управління в державі.

У постанові зазначено, що після об'єднання районів районні ради повинні мати чіткі повноваження [12, с. 55]:

– управління та утримання об'єктів загального користування культури, фізичної культури, туризму, пам'яток районного значення, а також управління іншим майном спільної власності та комунальних підприємств обласної влади району, утримання загальноосвітніх шкіл-інтернатів, технікумів;

– надання чітко визначених спеціалізованих медичних послуг, затвердження тарифів у сфері охорони здоров'я за методикою розрахунку цих тарифів;

– управління трудовими архівами та установами соціального захисту населення;

– будівництво доріг та утримання транспортної інфраструктури місцевого значення;

– створення підрозділів для ліквідації наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій;

– охорона навколишнього середовища, сприяння розвитку рекреаційного потенціалу району;

– стимулювання соціально-економічного розвитку району, у тому числі шляхом залучення інвестицій, грантів та міжнародної технічної допомоги.

Очільники району та району також вважають за сенс закріпити повноваження щодо адміністрування середньої медицини та дорожнього господарства на районному рівні.

Тому всі сторони реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування підтримують зміни до Конституції України. Її позиції стали допоміжними до таких тем, як закріплення формату адміністративно-територіального устрою «муніципалітет – район – область», а також поділ повноважень у системі регіональних органів влади та їх органів виконавчої влади

на різних рівнях та органах влади та місцевого самоврядування. адміністрацій. Водночас прогнози модальностей конституційних змін України неоднозначні, що в свою чергу ставить під сумнів проведення чергових місцевих виборів у 2020 році на новій правовій та територіальній основі муніципалітетів та районів.

1.2. Нормативна база процесів муніципальної реформи

Розвиток територіальної громади потребує ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх її аспектів при розробці та реалізації стратегій розвитку та інших місцевих нормативних актів. Такий підхід безпосередньо пов'язаний із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади, якщо це відповідає інтересам населення та європейським засадам державної регіональної політики. Яку конкретну роль відіграє територіальна громада у забезпеченні розвитку сучасного суспільства? Громада є суттєвим елементом, що характеризує «звичайну природу» місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», існують інші, наприклад під територіальною громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [57, с. 152].

Однак для реалізації національних реформ, наприклад реформи децентралізації, необхідне прийняття законодавчих та нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання новоствореної об'єднаної місцевої влади пропорційно до їх широких повноважень, що дає змогу здійснювати реформу вільно та завершити процес децентралізації влади.

Реформа місцевого самоврядування та організації територіальної влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, а також положень Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до таких принципів: верховенство закон; відкритість; прозорість та участь громадськості;

повсюдність місцевого самоврядування; субсидіарність; наявність комунальних послуг; підзвітність і контроль органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою; нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади з питань дотримання Конституції та законів України; правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування; державна підтримка місцевого самоврядування; партнерські відносини між державою та місцевим самоврядуванням; сталий розвиток територій.

На даний момент діє Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Кабінетом Міністрів України, у повному обсязі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім того, прийнято державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка є найважливішим плановим документом для [33, с. 217]:

- реалізація галузевих стратегій розвитку;
- координація державної політики в різних сферах;
- досягнення ефективного використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах населення;
- єдність держави;
- сталий розвиток історичних поселень та збереження традиційного характеру історичного середовища;
- збереження природного середовища;
- раціональне використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців.

Ця стратегія визначає загальний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року.

Необхідність підготовки цієї стратегії зумовлена завершенням державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, а також новими викликами, з якими зіткнулася Україна протягом останніх семи років, що суттєво впливають на ситуацію в регіонах та якість життя населення. міських і сільських жителів.

У рамках державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року в Україні створено правову базу та запроваджено нові підходи до стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на основі децентралізації, яка успішно впроваджується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Децентралізація бюджету призвела до значного перерозподілу бюджетних коштів на користь місцевого самоврядування. Відповідною постановою Верховної Ради України затверджено План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), у якому вирішуються питання децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [29, с. 95].

Для вирішення проблем на рівні місцевої влади необхідно об'єднати зусилля громад та їх територій та потребу фінансової підтримки з боку держави. З цією метою було прийнято два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співпрацю територіальних громад», адже незважаючи на те, що Конституція України надає жителям села право добровільно входити до територіального органу для утворення органами місцевого самоврядування механізм вирішення цього конституційного положення ще не врегульований на правовому рівні.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; прийняття створенню придатних територіальних громад; формування дієвих рад та їх виконавчих органів, основним завданням яких має бути покращення потреб громадян, якісне надання необхідних соціальних послуг; забезпечити сталий розвиток відповідних територій, ефективно використання бюджету.

Закон України «Про територіальне співробітництво» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові основи співробітництва органів місцевого самоврядування, принципи, форми, механізми цієї співпраці, їх ініціювання, фінансування та контроль,

причини та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає лише загальні рамки місцевого самоврядування. коопераційного самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містила жодних правових норм, які б уможливили таке співробітництво.

Важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє і Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як невід'ємної частини внутрішньої політики України.

Наприкінці 2015 року було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, які посилюють функціональну та фінансову спроможність органів місцевого самоврядування. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших нормативно-правових актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» органами виконавчої влади органами місцевого самоврядування будуть передані повноваження щодо державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також буде створена можливість набуття цих повноважень іншим виконавчим органам рад [49, с. 53].

Цей закон містить норми про державну реєстрацію органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків у правовому регулюванні процесу добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в частині: запровадження спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації місцевих органів влади. органи самоврядування як юридичні особи Особи публічного права, регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних органів влади, їх рад та виконавчих комітетів (постанови, угоди, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаних територіальних органів тощо).

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» органам місцевого самоврядування надано додаткові повноваження щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), реєстрації з питань проживання громадян та інших питань.

Значні зрушення відбулися також у сфері бюджетного законодавства. Джерела надходжень новостворених об'єднаних місцевих органів влади збільшено прийняттям Закону України «Про внесення змін до Фінансового положення України щодо включення окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів».

Закон України «Про внесення змін до Фінансового регулювання України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» визначає особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, у тому числі прямих між-бюджетні відносини об'єднаних територіальних громад з Міністерством фінансів України. Закон України «Про внесення змін до Фінансового регулювання України щодо реформування бюджетних відносин» спеціально визначив склад доходів об'єднаних органів місцевого самоврядування. Запровадження норм цих законів у бюджетну практику вже значно збільшило фінансові ресурси муніципальних бюджетів. Нові закони для впровадження реформи були прийняті на початку 2017 року [25, с.173].

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старост села, селища» визначено нове поняття «Старостинський район» – частина об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне населення». Об'єднання територіальних громад «де розташовано один або кілька населених пунктів (сел, селищ), за винятком адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, який визначається сільською, селищною, міською радою для забезпечення представництва інтереси жителів таких населених

пунктів (Населення). Крім того, закон регулює повноваження та правовий статус старійшин.

За допомогою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей діяльності добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування на прилеглих територіях» лазівка в законі, яка тривалий час перешкоджала проведенню перших виборів до Виборчої комісії Єдиної Республіки Місцева влада (ЦВК) була закрита.

Своє рішення про відмову у проведенні перших виборів депутатів та голів об'єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтувала тим, що Верховна Рада України внесе тимчасові зміни меж відповідних районів, а отже – перші вибори до сільських, селищних, депутати міської ради об'єднаної територіальної громади, міські голови.

Однак цей закон регулює такі положення [31, с. 97]:

– утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої входять територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення та територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району;

– рішення про скликання перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного села, селища, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається з метою зміни меж відповідних районів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного прийому до органів місцевого самоврядування» вирішує проблему громад, які не входять до складу сусіднього єдиного органу місцевого самоврядування. Такі громади тепер мають можливість приєднатися до вже утворених об'єднаних територіальних громад.

Не всі положення затвердженого Верховною Радою України плану наразі виконуються, як планувалося. Дебати щодо законопроектів є важкими, вноситься багато змін, починаються суперечки, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, те, що конституційні зміни України не були прийняті у другому читанні Верховною Радою України, означає неприйняття великої

кількості законів, які мають на меті остаточно закріпити повноваження новостворених об'єднаних громад.

Зазначимо, що у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнятому Кабінетом Міністрів України 22-го числа законів, зазначених у цій статті, відзначено процес завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Тому Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України наразі прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які дають змогу реалізувати реформу децентралізації, але досі не вирішені питання регіональної влади, зазначені у цій статті, які потребують правового регулювання.

Висновки до розділу 1

В Україні процес децентралізації розпочався у 2014 році з прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законів України «Про співробітництво органів місцевого самоврядування», «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування» та Зміни до бюджету та податкового кодексу щодо фінансової децентралізації.

Цей процес, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, призвів до формування значного, дієвого та дієздатного інституту місцевого самоврядування на низовому рівні – об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Уряд затвердив перспективні плани утворення парафій у 24 областях, які охоплюють 100% території області.

Метою реформи є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання якісних та доступних державних

послуг, створення інститутів прямої демократії, інтересів наближення держави та муніципалітетів у гармонії з муніципалітетами.

Сьогодні на законодавчому рівні розроблена дуже ефективна законодавча база, яка в цілому створює всі необхідні умови для реформи децентралізації. Наявність нормативно-правових актів надзвичайно важлива, оскільки регулює діяльність працівників місцевого самоврядування та значно підвищує репутацію цієї служби. Це, у свою чергу, спонукатиме цих працівників надавати кращі державні послуги в місцевих громадах.

Заслуговує на увагу закон про статус старості. Раніше ця позиція коротко згадувалася в Законі «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування». Відтепер у цьому законі чітко зазначено, що голова є посадовою особою місцевого самоврядування та визначає обсяг його повноважень, прав та обов'язків. При цьому законодавець чітко виводить таке поняття, як «квартал старого міста».

Однією з можливостей вирішення проблем у сфері реформування процесів децентралізації державної влади є системне вивчення та аналіз зарубіжного досвіду, що дає змогу визначити інструменти, які можна адаптувати до реалій української реформи. Досвід країн, які перебувають у 60-х роках 20 інструментів.

Такі підходи мають стимулювати подальші реформи децентралізації та вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, а успішний місцевий розвиток муніципалітетів та територій покращить життя їх громадян та мешканців.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Механізми фінансової децентралізації

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення їх поступального соціально-економічного розвитку на відповідних територіях мають йти паралельно зі збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізованим повноваженням необхідно надати достатні ресурси для якісної реалізації.

Тож із змінами до Податково-фінансового положення (з 1 січня 2015 року) органи місцевого самоврядування отримали більше коштів для підвищення економічних показників шляхом фінансової децентралізації.

Об'єднані муніципалітети отримали повноваження та ресурси, якими володіють зокрема міста обласного значення – самостійно перерахувати 60% податку на прибуток місцевим ОТГ. Крім того, доходи від податків повністю залишаються на місцях: єдиний податок на прибуток компаній і фінансових установ муніципального податку на багатство (землю, землю, транспорт).

Крім того, ОТГ мають прямі міжбюджетні зв'язки з державним бюджетом (до реформи прямі зв'язки мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), їм надаються відповідні трансферти для виконання делегованих державою повноважень. (гранти, освітні та медичні субсидії, субсидії на інфраструктуру громад, що розвиваються тощо). Законодавчі зміни також надали органам місцевого самоврядування право затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття Закону про державний бюджет.

Такі покращення вже привели до перших помітних результатів. З 2014 по 2019 рік власні доходи місцевих домогосподарств зросли на 200 млрд грн. (з 68,6 млрд грн до 267 млрд грн). Це реальний інструмент впливу на досягнення результатів і відповідальність за довіру громади.

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва муніципалітети мають можливість об'єднати зусилля та реалізувати спільні

проекти. Зокрема, 1354 місцеві органи влади уклали 604 договори про співпрацю. При цьому держава надає фінансову підтримку економічному та соціальному розвитку територій для сприяння об'єднанню, яка у 2020 році склала понад 100 млрд грн.

Місцевий економічний розвиток є результатом успішного використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів. Аналіз ресурсної бази ЛЕР допомагає виявити можливості для реалізації ініціатив МЕР, визначити та спрогнозувати майбутні тенденції та проблеми в реалізації планів МЕР, а також прийняти відповідні управлінські рішення.

Ресурсна база світлодіодів — це набір усіх типів ресурсів, які можуть бути використані в процесі LED. Для правильного використання ресурсної бази необхідно знати її обсяг, структуру, динаміку, джерела надходження тощо, тобто скласти ресурсну карту СД. Практичними прикладами таких ресурсних карт можуть бути профілі громад (1), проходи території (2), геоінформаційні системи (3), карти розташування продуктивних сил (4), баланси ресурсів (5) тощо. У таблиці 2.1 показана структура ресурсної бази світлодіодів.

Фінансування – це лише одна частина ресурсної бази світлодіодів. У контексті концепції LED, імовірними джерелами фінансування є ресурси всіх суб'єктів економіки, які можуть бути використані для задоволення економічних потреб території (зокрема, фінансування від місцевих та центральних органів влади, приватних установ, неурядових організацій, окремих осіб та за кордоном). Такі кошти класифікують за різними критеріями (рис. 2.3).

Більша частина фінансування МЕР має внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна підтримка) можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми. Довгий час муніципалітети мали у своєму розпорядженні лише трансферти з державного бюджету. Проте муніципалітети все частіше отримують доступ до інших зовнішніх ресурсів.

Перш за все, мова йде про інвестиційно-інноваційну діяльність, виконання державних цільових програм тощо. Так, вирішити всі проблеми, які в деяких містах накопичилися лише за рахунок внутрішніх джерел фінансування,

неможливо, тому дедалі більше міст виходять на кредитні ринки та залучають інвестиції та інші зовнішні ресурси.

Таблиця 2.1

Структура ресурсної бази МЕР

Людські ресурси та соціальний капітал	<ul style="list-style-type: none"> - організаційна спроможність та лідерство: лідери громадської думки, партнерство, мережі; - знання та інформація: маркетингові дослідження, економічні, демографічні дані; людські ресурси: чисельність робочої сили, освітній рівень населення, кваліфікація робочої сили
Фінансові ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - Бюджетні; - Інвестиційні; - Кредитні; - Грантові
Природні ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - Первинні природні ресурси; - Екосистеми
Фізичні ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - Виробничі приміщення, обладнання, устаткування, технології; - Інфраструктура: комунікаційні мережі, транспорт, логістика, водопостачання та водовідведення, електропостачання, газопостачання
Інституції	<ul style="list-style-type: none"> - Органи місцевого самоврядування; - Агенції місцевого економічного розвитку; - Бізнес-об'єднання та клуби, кластери; - Мережі підприємців.

Регулярність також є важливою ознакою як наявності окремих видів фінансування МЕР, так і зацікавленості місцевої влади у їх використанні. Регулярність безпосередньо пов'язана зі стійкістю фінансових ресурсів, тобто можливістю врахувати їх при довгостроковому плануванні та подальшому використанні. Найчастіше фінансові ресурси LED використовуються знову і знову, причому значна частина – на регулярній основі. Одноразові ресурси швидко витрачаються і не пропонують стабільного фінансування для потреб світлодіодів. З економічної точки зору, фінансові ресурси LED часто мають форму коштів. Значно рідше майнові чи майнові права чи спільну діяльність надають місцеві органи влади та суб'єкти господарювання, у тому числі приватні (ДПП, інвестиційні проекти, інноваційні науково-технічні програми тощо).

Особливістю останнього критерію класифікації фінансових ресурсів МЕД – методу залучення – є його комплексність, поєднання інших критеріїв.

За цим критерієм виділяють такі види фінансових ресурсів МЕР: бюджетні, інвестиційні, кредитні та дотаційні.

Таблиця 2.2

Класифікація фінансових ресурсів МЕР за різними критеріями

Критерії класифікації	Види фінансових ресурсів
Територіальне походження	Внутрішні (залучення ресурсів, наявних у громаді) Зовнішні (залучення ресурсів ззовні)
Регулярність використання	Регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі) Нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити) Разові (продаж землі, приватизація комунального майна)
Економічний зміст	Надання коштів Передання майна та майнових прав Здійснення діяльності
Спосіб залучення	Бюджетні; Інвестиційні; Кредитні; Грантові

Бюджетні кошти – це кошти з міських та батьківських бюджетів, які використовуються для фінансування потреб ЛЕР і не призводять до заборгованості. Бюджетні кошти можуть надходити як із внутрішніх, так і з зовнішніх джерел у муніципалітеті.

Прикладами бюджетних коштів вітчизняного походження є доходи від податків і зборів, продажу та оренди комунального майна.

Місцеві органи влади також можуть позичати кошти для фінансування ЛЕР, беручи відповідні боргові цінні папери на термін погашення, виплату та погашення. При цьому кредитні кошти можуть залучати: прямі муніципалітети (позикові кошти додаються до міського бюджету та розподіляються на його видатки), комунальні підприємства (самостійно отримувати, розпоряджатися, продавати, обслуговувати та погашати борги) або приватні установи (муніципалітет може надати гарантії по кредиту).

Кредитні ресурси ЛЕР мають багато потенційних переваг (можливість отримання значних фінансових ресурсів, які можна погасити з часом, прискорення розвитку міської інфраструктури тощо) та значних ризиків

(можливі невдалі проекти, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет тощо).

Окремим видом фонду MED є грантовий фонд. Це ресурси, надані для фінансування потреб у сфері МЕР у вигляді ITD, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та добровільних пожертв.

Гранти також можна розглядати як засіб просування місцевої економіки в контексті проектів КСВ, тобто ініціатив місцевого розвитку, які підтримуються приватним сектором, зокрема компаніями, що працюють у відповідній місцевості.

Гранти, як правило, є невеликою частиною фінансування потреб міст в економічно розвинених країнах. Навпаки, в Україні, де доступ до іншого фінансування вкрай обмежений, гранти часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів ЛЕП.

Гранти часто також забезпечують підтримку та функції підтримки інших фінансових ресурсів, включаючи інвестиції чи позики МФО.

Фінансові інструменти MED – це специфічні інструменти, важелі для досягнення цілей політики МЕР. Для забезпечення економічного розвитку необхідно розробити та застосувати необхідні інструменти: місцеві цільові програми (МЦП), муніципальні закупівлі (МЗ), податкові пільги (ЦС), цільові субсидії (ЦС), облігації (ЦС), місцеві гарантії (МГ), місцеві гарантії (МГ), корпоративна соціальна відповідальність (CSR), державно-приватне партнерство (PPP) тощо. Інструменти фінансування MED поділяються на чотири групи, подібно до того, як фінансування MED класифікується за методом залучення.

В українській практиці фінансування МЕР бюджетні інструменти є найпоширенішими. Натомість інвестиційні та кредитні ресурси рідко використовуються місцевою владою, головним чином через поганий інвестиційний клімат як на державному, так і на місцевому рівнях; законодавчі обмеження, а також погана кредитоспроможність більшості міст України.

Нерідко українські міста використовують декілька фінансових інструментів для фінансування великих економічних проектів, залучаючи кошти з кількох джерел. Наприклад, міська влада може використати бюджетні та кредитні кошти на будівництво спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або інвестувати в туризм і забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичних зборів, щоб місто могло залучити додаткові кошти Форма муніципальних позик.

Залежно від джерел (зовнішніх чи внутрішніх) залучення ресурсів та існуючих регуляторних обмежень, фінансові інструменти LED можуть застосовуватися лише в державному або лише в приватному секторі. Лише невелика частина інструментів фінансування може бути прийнятною для обох секторів.

Враховуючи наведені вище характеристики різних інструментів, які використовуються для фінансування світлодіодів, доцільно дотримуватися певного алгоритму при виборі інструментів.

Загалом, досвід використання різних інструментів фінансування LED суттєво відрізняється від країни до країни. Наприклад, у Сполучених Штатах для стимулювання міського розвитку використовуються податкові пільги та податкові пільги для приватного сектора, а у Великобританії уряд використовує міські гранти.

Місцеві гарантії використовуються в усьому ЄС для задоволення потреб у кредитах малого бізнесу. У багатьох країнах світу державні або муніципальні облігації випускаються для фінансування певних інфраструктурних проектів, а в інших країнах реалізація та фінансування таких проектів є прерогативою приватних фінансових установ.

Державні бюджети традиційно були і, ймовірно, залишатимуться основним джерелом фінансування інвестицій в інфраструктуру, зокрема активів суспільних благ. У країнах, що розвиваються, 60-65% витрат інфраструктурних проектів фінансується за рахунок цільових інвестиційних грантів із центрального (федерального) бюджету. За останні десятиліття державно-

приватне партнерство також стало важливим інструментом фінансування інфраструктурних проектів.

Суспільні блага – це блага, які споживаються всіма членами суспільства. Вони мають дві важливі властивості:

1) неконкурентоспроможний у споживанні (обсяг споживання цих товарів не зменшується зі збільшенням кількості споживачів);

2) не виключно у споживанні (запровадження механізму стягнення плати за користування цими товарами практично неможливо або економічно недоцільно).

Прикладами таких переваг є національна оборона, громадська безпека, вуличне освітлення, контроль над епідемією, фундаментальні дослідження, освіта тощо. Суспільні блага здебільшого виробляються державою, а витрати на їх виробництво покриваються за рахунок податків, сплачених державі.

У країнах з розвинутою економікою бюджетні кошти становлять близько 40% загального обсягу інвестицій в інфраструктуру. Нині субнаціональні та місцеві органи влади успішно випускають спеціальні інфраструктурні або «зелені» облігації. Під час використання цього інструменту для фінансування попиту на світлодіоди найбільш важливими «акторами» зазвичай є державні корпорації або державні чи муніципальні компанії.

Зелені облігації – це боргові інструменти, які використовуються для залучення коштів на проекти з відновлюваної енергії, енергоефективності та екологічно чистого транспорту. Загальний обсяг розміщення цих цінних паперів у світі в 2017 році досяг 200 млрд доларів. США і потенційний розмір ринку, за прогнозами – 100 трлн доларів. Сполучені Штати Америки. Історія цих цінних паперів почалася в 2007 році, коли Світовий банк та Європейський інвестиційний банк відмовилися від перших випусків.

Бюджетні інструменти також можуть використовуватися для фінансування приватних концесій, наприклад, у випадку муніципального кодексу чи ДПП.

МФО, включаючи багатосторонні та двосторонні банки розвитку, місцеві установи розвитку та національні банки розвитку, є важливим джерелом

фінансових ресурсів для сталого розвитку інфраструктури, а отже, і для розвитку МЕР. Таким чином, МФО є установами, які мають чіткий мандат на підтримку реалізації національних планів розвитку. У вас є хороші можливості працювати як з державними, так і з приватними інвесторами та використовувати наявне фінансування для заохочення приватного фінансування. Це особливо важливо для країн, що розвиваються, які мають обмежений доступ до ринків капіталу.

Зосередженість місцевої влади на залученні зовнішніх, позабюджетних коштів для фінансування МЕР викликає необхідність створення позитивного іміджу території. Натомість, коли переважають зовнішні бюджети, місцева влада в першу чергу намагається продемонструвати центральній владі, що на місцевому рівні існують гострі соціально-економічні проблеми, які вони не можуть вирішити самостійно (що, у свою чергу, робить таку територію менш привабливою для інвестування).

Загальною проблемою багатьох країн є те, що ініціативи з ЛЕД часто не залучають достатньо фінансових ресурсів не стільки через їх недоступність, скільки через те, що місцеві органи влади не можуть належним чином підготувати пакет документів та інвестувати та інші проекти в цій Сфері, щоб подати з світлодіодний. Проблема в тому, що місцева влада часто не має навичок презентації та ведення переговорів, а також знань організаційного та фінансового менеджменту.

Місцеві органи влади та потенційні інвестори часто не можуть ефективно спілкуватися один з одним. Місцеві органи влади зосереджуються насамперед на вирішенні місцевих соціальних і політичних проблем, а потім зосереджуються на потенційних вигодах або інших економічних вигодах, тоді як приватний сектор часто ігнорує довгострокові переваги малоприбуткового проекту. Місцеві органи влади можуть бути не в змозі лідирувати у виборі найкращих способів фінансування LED і зосередитися на пошуку нових джерел фінансування, а не на використанні існуючих, оскільки вони занадто складні, ризиковані або недостатньо перевірені. Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх

доступних джерел є ключовим фактором успіху будь-якої ініціативи з питань МЕР.

2.2. Інструменти децентралізації у сфері місцевого розвитку

Розробка стратегічного бачення розвитку громади, оцінка її слабких і сильних сторін, визначення конкурентних переваг, планування середньо- та довгострокових соціально-економічних процесів, передбачення можливих наслідків таких цілей і завдань – на сьогодні є пріоритетом для громад. Бо лише розробивши ефективні інструменти витрачання бюджетних ресурсів, які мають кумулятивний вплив, можна додавати вартість, створювати додаткові робочі місця, залучати інвесторів та надавати громадянам якісні освітні, медичні та соціальні послуги.

Відповідно, реалізація проекту ПУЛЬС у цій частині має на меті створення законодавчої бази у сфері сталого економічного розвитку, розвитку інфраструктури муніципалітетів та підвищення інституційної спроможності всіх суб'єктів реформи місцевого самоврядування.

У 2018 році в рамках проекту ПУЛЬС Асоціація міст України (далі – АМУ) реалізувала ініціативу «Інкубатор спроможних (успішних) громад» – віртуальну систему різноманітних ідей, інструментів, моделей та актуальних практик і вправ для створення та впровадження моделі комплексного (синергетичного) конкурентного розвитку для кожної з обраних об'єднаних територіальних цільових громад (далі – ОТГ). Кожна з цих моделей заснована на синергії різних компонентів і є індивідуальною для кожної громади, має свій алгоритм і поєднується з різними інструментами та моделями, враховуючи особливості громади та спрямовану на системно стійке збільшення та збільшення власних ресурсів для економічного розвитку.

Інкубатор спроможних (успішних) громад не лише представляє найкращі практики оптимізації та раціоналізації ресурсів, отриманих шляхом

децентралізації, а й реалізує та використовує ці ресурси для економічного розвитку відповідно до розроблених моделей. Він передбачає обмін моделями або найкращими практиками між громадами для використання в дослідженні іншими спільнотами.

Для реалізації вищезгаданої ініціативи на конкурсі було відібрано консультантів з LED. Кожен консультант працює в 3-5 регіонах регіонального кластеру: 1 - Донбас-Слобожанщина; 2 - південь; 3 - центр; 4 - Волино-Поліська; 5 - Поділля; 6 – Карпати та Прикарпаття та супроводжує 5 парафій на основі «принаймні по одній парафії з кожного регіону»

Для відбору було проведено опитування всіх ОТГ, які входять до АМУ. За результатами опитування запроваджено відбір ОТГ, до яких запроваджено елементи стратегічного планування територіального розвитку та органи місцевого самоврядування (далі – органи місцевого самоврядування) готові та бажають поглиблювати співпрацю з Світлодіодні консультанти. Наприкінці весни 2018 року проектом було відібрано 30 пілотних ОТГ.

Відібрані для «інкубації» ОТГ (далі – пілотні громади) отримують від консультантів АМУ алгоритм дій, поради, навчання та повну інтелектуальну підтримку щодо впровадження розробленої для цього моделі. Тренінг зосереджується на аудиторіях, залучених до формування та впровадження комплексної моделі, а також на необхідності підвищення компетенції працівників органів місцевого самоврядування та місцевих громадських активістів у питаннях МЕР, участі громади у місцевому розвитку, мисленні корпоративної спільноти про командну роботу, командній роботі та більше.

Найактуальнішими напрямками діяльності спільноти LED, які підтримали консультанти, були:

- розробка стратегій розвитку муніципалітетів, плану їх реалізації та системи моніторингу виконання стратегій;
- створення профілів громад, інвестиційних паспортів;
- оцінка структури місцевого господарства;

- створення інвестиційного порталу від муніципалітетів та розробка дорожньої карти процесу збору даних для створення такого порталу;
- розробка проектних заявок на участь у конкурсі на відбір проектів для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток інфраструктури ОТГ, грантів на міжнародні проекти;
- впровадження програмного комплексу «Муніципальний податковий реєстр»;
- розвиток міжмуніципального співробітництва між муніципалітетами (далі: ММС);
- розвиток туризму;
- розробка інструментів підтримки малого та середнього підприємництва та налагодження комунікації між місцевим самоврядуванням та бізнесом шляхом створення місцевого дорадчого органу з питань підприємництва (координаційної ради);
- розробка дорожньої карти створення індустріального парку;
- підготовка місцевої програми міжнародного співробітництва муніципалітетів, налагодження зв'язків, підписання угод про співпрацю з муніципалітетами інших країн, підготовка та реалізація спільних проектів;
- розробка інвентаризації вільних будівель і споруд, які можуть бути використані для підприємницької діяльності та створення робочих місць;
- організація просування продуктів місцевого бізнесу на зовнішні ринки, представлення потенціалу міста ширшому колу потенційних партнерів;
- аналіз та вибір привабливих територій для розміщення підприємства зі збору та утилізації побутових відходів, будівництва нового полігону;
- створення фермерських господарств, освітніх програм для фермерів та представників особистих селянських господарств для диверсифікації ринків;
- пошук виходів на нові ринки та нові форми співпраці між дрібними власниками;
- пошук шляхів урізноманітнення вирощування нових культур;

– розробка маркетингової стратегії.

Консультанти з місцевого економічного розвитку (LER) допомагають пілотним громадам розробити та впровадити конкретну (конкретну, окрему) модель економічного розвитку або принаймні реалізувати один ефективний проект, який сприяє економічному розвитку громади. Індикатором успішності моделі чи проекту є показники, які позитивно показують якісні та кількісні зміни в громаді: зростання власних доходів, збільшення робочих місць, зростання середньої заробітної плати в громаді (або темпи зростання будуть вищими, ніж у попередні періоди без урахування підвищення мінімальної заробітної плати), збільшення прямих іноземних інвестицій у громаду, збільшення інвестицій з інших регіонів України тощо.

Після розробки моделі для конкретної пілотної громади, радники з регіонального місцевого розвитку АМУ працюватимуть над впровадженням «якірного проекту» в життя ОТГ.

За результатами консультантів МЕР, середній темп зростання місцевих податків і зборів до бюджетів пілотних ОТГ у 2018 році склав 122,1%, порівняно із середнім показником по всіх ОТГ України – 121,4%.

Коли консультанти почали працювати з 30 пілотними ОТГ, стратегію розвитку затвердили лише в 9 ОТГ. Завдяки роботі консультантів наприкінці вересня 2019 року стратегію затвердили у 26 додаткових ОТГ. Крім того, отримано наступні результати щодо економічного розвитку пілотних громад.

Обсяг залучених інвестицій у січні-вересні 2019 року становив 130,7 млн євро (незважаючи на 143,3 млн євро у 2018 році), створено 411 робочих місць (незважаючи на 154 у 2018 році), відкрито 6 GmbH, 140 фізичних осіб зареєстровані підприємці.

Результатом якісного планування економічного розвитку муніципалітету є ефективна LED-модель. Модель LED – це набір різних дій, методів та інструментів, які пов'язані (на основі горизонтальної комунікації співпраці громади) певним алгоритмом та спільною довгостроковою метою з метою отримання однієї або двох конкурентних переваг громади та реалізувати та

забезпечити/забезпечити раціональне та ефективне використання та поповнення бюджету, за рахунок чого збільшуються доходи мешканців.

Планування моделі LED – це цілеспрямований вплив на розвиток громади (побудова сценарію як системи), зокрема на баланс зовнішніх і внутрішніх сил, необхідних для стійких змін у системі та її середовищі, завдяки чому шлях системи в певному напрямку).

Реалізація світлодіодних інструментів спрямована на:

1. Підтримка та розвиток компаній: навчання, коучинг, консультації, інформація, підтримка, спрощені умови отримання дозволів, доступ до оренди для запуску бізнесу, система стимулювання, стимулювання для запуску бізнесу, створення центрів розвитку бізнесу.

2. Отримання зовнішніх ресурсів та стратегічних інвестицій: алгоритм процедури відкриття нового підприємства, дорожня карта інвестора, підготовка промислових майданчиків, просування території, наявність спеціаліста для супроводу інвестора на території, цілеспрямована робота з донорами.

3. Створення привабливого іміджу громади: фестивалі, конкурси, озеленення, зони відпочинку, дитячі майданчики, місцеві міфи, туристичні атракціони, фірмові страви, анімації.

Індикатором створення вдалої світлодіодної моделі може бути один з «ланцюжкових індикаторів»:

– сама модель, написана у програмі LED або концепції LED відповідної громади (вона може бути частиною стратегії зараз, якщо стратегія доступна або буде розроблена в майбутньому) та за. затверджує компетентну раду;

– створення проміжних умов та досягнення проміжних результатів (наприклад, створення агентства розвитку, виділення землі, підписання меморандуму з потенційним інвестором, створення умов та підписання угоди міжмуніципального партнерства, проведення навчальних курсів для тих, хто хоче розпочати бізнес, стартап);

– відкриття нових підприємств, залучення інвесторів, залучення міжнародних проектів для технічної допомоги та створення робочих місць;

– збільшення доходів місцевих домогосподарств у результаті зазначених заходів (збільшення податку на прибуток (далі: ПДФО)); зростання єдиного податку та внесків на соціальне страхування; збільшення кількості робочих місць, збільшення податку на майно, податку на майно, збільшення інших місцевих податків і зборів, збільшення інвестицій у громаду, реєстрація інноваційної продукції, збільшення експорту тощо.

Висновки по розділу 2

Місцевий економічний розвиток є результатом успішного використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів. Аналіз ресурсної бази LED допомагає виявити можливості для реалізації ініціатив МЕР, визначити та спрогнозувати майбутні тенденції та проблеми в реалізації планів МЕР, а також прийняти відповідні управлінські рішення. Найбільш важливими для вибору світлодіодної моделі є результати аналізу ресурсної бази. Відсутність фінансових ресурсів є однією з головних перешкод, з якими стикаються LED. Від цього страждають муніципалітети та місцеві компанії, а також домогосподарства. Інструменти фінансування та фінансування LED долають нестачу фінансування та дають змогу швидше створити необхідну інфраструктуру для покращення доступу до державних послуг, створення умов для розвитку бізнесу та вирішення багатьох інших проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування.

Інструментарій місцевого економічного розвитку – це гнучка система, використання якої потребує аналізу наявних ресурсів, визначення основних цілей розвитку з урахуванням можливостей та обмежень для даної громади. Важливо зазначити, що ефективне використання певних інструментів місцевого економічного розвитку потребує належного визначення та залучення відповідних джерел фінансування, які, у свою чергу, мають специфічні характеристики та можуть задовольняти різні потреби та виконувати різні завдання для місцевого економічного розвитку.

Інвестиційні ресурси LED включають ресурси, залучені місцевою економікою для створення нових активів. Особливістю інвестицій як фінансових засобів ЛЕР є те, що вони спрямовані безпосередньо на реалізацію конкретного проекту, а не за рахунок місцевого бюджету. Інвестиційні фонди можуть бути як у приватній власності, так і повністю або частково комунальними. Також має сенс виділяти інвестиційні кошти, які безпосередньо контролюються громадою – за рахунок місцевих бюджетів та комунальних підприємств та організацій.

Інвестиційний процес на місцевому рівні спрямований на вирішення різноманітних проблем. Інвестиції в муніципальний сектор передусім спрямовані на забезпечення населення новими, додатковими або покращеними комунальними послугами, створення нових робочих місць, розвиток інфраструктури та забезпечення модернізації існуючої інфраструктури; Зниження витрат і підвищення якості будівництва, експлуатації та обслуговування; Забезпечення своєчасного та належного обслуговування протягом усього терміну експлуатації активів; Використання досвіду та технологій приватного сектора; Збільшення бюджетів за рахунок збільшення бази оподаткування.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Стратегування як механізм розвитку місцевого самоврядування

Крім результатів злиття, реформа децентралізації докорінно змінила погляд на місце та роль місцевого самоврядування в системі міждержавних відносин. Сьогодні їх повноваження не лише надавати життєво важливі послуги (освіта, медицина, соціальні) громадянам, а й розробляти та впроваджувати ефективні LED-інструменти. Міська стабільна економіка легко сплачує податки, бере на себе соціальну відповідальність, меценатство, створює соціальний продукт, дбає про якість життя громади, екологію та безпеку.

Таким чином, місцевий розвиток – це процес певних змін у місцевій системі місцевої громади, що веде до покращення якості життя зараз і в майбутньому, це партнерство інтересів громади, бізнесу та місцевого самоврядування для покращення добробуту. -буття кожної громади і всіх.

Правила діяльності місцевого самоврядування щодо забезпечення місцевого розвитку:

- робота зі створення високотехнологічних робочих місць та залучення продуктивних інвестицій (у тому числі прямих іноземних інвестицій);
- сприяти розвитку та диверсифікації компаній та створювати кластери (ланцюги створення вартості);
- розвивати інфраструктуру, впроваджувати енергоефективні технології, оптимізувати транспортні потоки та визначати поведінку твердих побутових відходів;
- розвиток партнерських відносин з компаніями (державно-приватними компаніями (далі – DAPP)) для заохочення компаній до соціальної, екологічної та етичної відповідальності;

- стати партнером для спільноти, залучити спільноту до співпраці та змінити мислення, яке формує корпоративну культуру спільноти;
- забезпечення постійного навчання персоналу;
- інтегрувати стратегічні плани у функціональну діяльність уряду з урахуванням усіх складових сталого розвитку;
- реформувати структуру управління розвитком відповідно до цілей і завдань стратегії.

У цьому контексті дуже актуальним стає питання економічного розвитку, без якого громади не можуть стати успішними та фінансово життєздатними. Саме економічний сектор формує бюджет громади, а рівень розвитку, на якому вони фактично перебувають, залежить від життя громади. За оцінками АМКУ, частка податків, сплачених економікою, у доходах міського бюджету (без урахування державних трансфертів) становить 83% (за підсумками 2018 року). В основному це доходи від податку на прибуток, плати за землю, податку з фізичних осіб, екологічного податку та податку на майно. Таким чином, сектор економіки є ядром функціональної системи міст, сіл, селищ, ОТГ, що дає їм можливість стати центрами економічного зростання.

Через це цей напрямок має стати пріоритетним для місцевого самоврядування, яке не лише сприяє зростанню надходжень до бюджету, а й надає якісні послуги населенню, підвищує самозайнятність, інвестиційну привабливість, конкурентоспроможність, інноваційність, інвестиції та більше.

Найважливішим завданням муніципалітетів є розробка ефективних інструментів використання бюджетних коштів, які мають кумулятивний ефект: щоб кожна вкладена гривня приносила додатковий дохід.

А для цього потрібно:

- якісне стратегічне планування місцевого розвитку;
- залучення інвестиційних проєктів;
- співробітництво бізнес-уряд-громадськість;
- створення сприятливого середовища для ведення бізнесу тощо.

Будь-яка розроблена стратегія має бути конкретною та відображати потенціал та потреби громади, що сприяє якісному та послідовному розвитку громади. Як відомо, чинне законодавство не зобов'язує органи місцевого самоврядування розробляти та затверджувати стратегії розвитку місцевих громад. Проте зростання кількості ОТГ, міст, які вже мають готові стратегії чи знаходяться в стадії розвитку, свідчить про одне – в МЗІ розуміють, що без стратегічного бачення того, як працюють їхні території, не буде позитивних змін і неможливо буде залучити інвесторів.

Стратегії – це заплановані дії, спрямовані на досягнення певних економічних цілей міста чи регіону, виходячи з об'єктивних можливостей, які існують для даної локальної території. Спочатку громади розробляють стратегічні документи розвитку території, потім формують моделі МЕР, як орієнтир руху громади для досягнення позитивної динаміки в економічних процесах, які, в свою чергу, реалізуються завдяки широкому переліку інструментів МЕР.

При розробці стратегій місцевого розвитку слід опиратись на шість базових постулатів. Переваги стратегічного планування – стратегії:

- підвищує здатність громади адаптуватися до майбутніх подій, враховувати ризики, знаходити узгоджену відповідь на потреби розвитку та протистояти економічним та соціальним кризам;
- допомагає в реалізації планів дій (цілей і завдань) розвитку місцевої громади;
- сприяє визначенню та гармонізації цілей членів громади, бізнесу, місцевої влади, створюючи таким чином «синергію»;
- знижує ризик непередбаченої спонтанної реакції на обставини, допомагає уникнути перешкод у розвитку;
- допомагає виправити помилки та упущення в поточному процесі прийняття рішень;
- допомагає ефективно використовувати обмежені ресурси;
- підвищує ефективність контролю за планами дій;

- діє як лист про наміри та посилає «сигнал інвесторам»;
- забезпечує конкурентну перевагу для нових інвестицій, робочих місць, мешканців та гостей.

Розробка стратегії вимагає чіткого алгоритму. Описана в попередньому параграфі послідовність етапів процесу розробки стратегії є класичною та універсальною. Однак, залежно від характеру стратегії, мети її створення, особливостей громади та влади, зміст і зміст етапів будуть дещо відрізнятися в різних ситуаціях. Тому в процесі розробки стратегії дуже важливо організувати процес планування з покроковими деталями для кожної фази.

Для системного сприйняття та розуміння цілісності процесу коротко опишемо покроковий алгоритм організаційного процесу на прикладі розробки стратегічного плану економічного розвитку. Схема алгоритму організації процесу планування представлена 9 послідовними кроками і представлена схемою.

На що слід звернути увагу при розробці та впровадженні стратегій?

1. Насамперед, це залучення до цього процесу представників бізнесу та громади. Стратегія має зосередитися на розвитку приватного сектора. Саме використання бюджетних коштів не сприяє повноцінному розвитку муніципалітетів. Крім того, фінансування приватного сектора є саме тим видом допомоги, який має на меті зменшити фінансову залежність від трансфертів з державного бюджету. Активна співпраця місцевої влади з бізнес-сектором, який надає необхідну підтримку з урахуванням їхніх інтересів, буде стимулом для активної участі підприємців у розвитку територій, що є взаємовигідним.

2. Проводити громадські консультації із залученням науковців, бізнесу, регіональних органів влади, місцевого самоврядування та широкої громадськості до процесу стратегічного планування. До розробки стратегії їх розвитку необхідно залучати представників громади.

Громадські консультації мають відбуватися як на початку процесу стратегічного планування, так і протягом усього періоду реалізації стратегії.

3. ОМС мають якомога краще формулювати свої стратегії розвитку, а не заповнювати основні розділи документа. Необхідно переходити від «стратегій – пояснень» до «стратегій практичної дії та соціально зрозумілих результатів». Кожна стратегія є індивідуальним стратегічним документом, який враховує конкурентні переваги території, людський, природний та фінансовий потенціал. Важливо зберегти узгодженість між стратегією регіонального розвитку та стратегією розвитку громад цього регіону. У протилежному випадку можливе дублювання інвестиційних проектів або, навпаки, значні відмінності в обраних орієнтирах.

4. Для успішної реалізації стратегії необхідні фінансові ресурси. ОМС має розраховувати не лише на державну допомогу та кошти донорів, а й використовувати весь потенціал своєї території, усі невикористані внутрішні резерви. Перш за все, мова йде про створення реєстрів ресурсів громади (землі, нерухомості тощо). Це той інструмент, який допоможе збільшити надходження до місцевих бюджетів. Існують труднощі в реалізації, але значна кількість громад готові та бажають вести такий облік.

5. Голови та спеціалісти ОТГ мають освоїти основи спілкування з потенційними інвесторами, представниками бізнесу, широкої громадськості, молоддю та просування можливостей на різних рівнях (брендинг).

Ознаки успішної стратегії:

- розроблено на основі партнерства та більш широкої колективної участі громади;
- залучає велику кількість зацікавлених сторін з усіх сфер життя та має високий суспільний консенсус;
- використовує потужні аналітичні інструменти для дослідження;
- оснащений чітким механізмом координації в процесі підготовки стратегії;
- розробляється з усвідомленням того, що якість завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успіх наступної фази;

- базується на місцевому потенціалі та локальних факторах конкурентної переваги;
- використовує місцеві ресурси (природні, фізичні, людські, соціальні, інноваційні тощо);
- спрямовані на зміни, зокрема щодо питань, що мають найбільший вплив на місцевий економічний розвиток;
- перетворюватися на заходи, проекти чи програми, які (можуть) мати ресурси для реалізації та покладені на відповідальних осіб;
- налагоджує систему постійного моніторингу процесу реалізації та адаптації стратегії.

3.2. Шляхи вдосконалення процесів реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Для завершення процесу децентралізації також важливо прийняти ряд інших законів і нормативних актів. Зокрема, очікується ухвалення законів для вирішення певних питань:

- внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та принципів і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, які становлять правову основу для низки нормативно-правових актів, необхідних для реформування місцевого самоврядування. -влада та місцева влада. Потрібна організація влади, громад та забезпечення універсальності місцевого самоврядування, зменшення конфліктів у відносинах між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою шляхом розмежування їхніх повноважень за принципом субсидіарності, відмови від делегування повноваження районних та обласних рад перед органами виконавчої влади;
- нова редакція закону про місцеве самоврядування в Україні, яка уможливорює базове місцеве самоврядування з реальними повноваженнями на основі принципу субсидіарності та, таким чином, ефективно та зручне для

громадян надання державних послуг; визначають за результатами громадського обговорення, забезпечення районної, районної рад власними органами виконавчої влади перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та районного рівня; повністю та виключно визначати повноваження органів місцевого самоврядування;

– запровадити дієві механізми адміністративного нагляду з боку органів влади щодо органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та не перешкоджають діяльності органів місцевого самоврядування у разі суперечки; забезпечити принцип не більше одного органу самоврядування на одному рівні на території та універсальність юрисдикції місцевого самоврядування на рівні місцевих органів влади; Вносити зміни в територіальні межі муніципалітетів лише з урахуванням попередньої думки зацікавлених мешканців;

– за результатами громадського обговорення, утворення районних та районних рад власних органів виконавчої влади визначати перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та територіального рівнів;

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням та охороною земель, надання органам державної влади та місцевого самоврядування повноваженнями щодо землекористування та контролю за використанням та охороною земель з урахуванням розширення громад із поділеними територіальними повноваженнями.

Це також забезпечить визначеність у питаннях:

- землевпорядник;
- рухомості, які ще не були надані на момент цих змін;
- порядок проведення земельних торгів, які ще не завершені;
- передача землі державної власності у комунальну власність або навпаки;
- передача землі із спільної власності одного органу місцевого самоврядування у спільну власність іншого місцевого органу влади тощо;

– послуги в органах місцевого самоврядування (нова редакція закону). Тобто реформа державної служби передбачає прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», заснованого на європейських засадах державної служби;

– внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання органів місцевого самоврядування) щодо належних ресурсів місцевого самоврядування, а саме: забезпечення фінансування органів місцевого самоврядування відповідно до повноважень, встановлених законом; запровадити горизонтальну систему збалансування спроможності місцевих домогосподарств за доходом, яка не вилучає весь надлишковий дохід із заможних громад, не дозволяючи менш заможним громадам повністю підтримувати та сприяти їхньому

– міська варта, яка визначає законодавчі вимоги щодо вдосконалення державного управління у сфері правопорядку, гарантує права і свободи людини і громадянина на основі його децентралізації, а також організаційно-правові механізми забезпечення виконання прийнятих рішень місцевого самоврядування, правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів людей і громадян. Органам міського самоврядування має бути надано право за рахунок органів місцевої влади утворювати муніципальну поліцію для охорони громадського порядку та проведення адміністративних процедур у сфері їхньої відповідальності. Прийняття Закону про місцеву охорону надає органам місцевого самоврядування право створювати власні правоохоронні підрозділи за рахунок місцевих бюджетів, передаючи відповідні повноваження та функції поліції громадської безпеки місцевій поліції з урахуванням принципу скасування та відтворення префектів. Тобто територіальна організація влади на місцевому рівні забезпечуватиме професійний та політичний нейтралітет місцевої виконавчої влади через прозорі конкурсні процедури відбору керівників та посадових осіб цих органів;

– органи самоорганізації населення (нова редакція). Це покращує процес формування самоорганізаційних органів населення незалежно від волі органів

місцевого самоврядування, оскільки останні позбавлені повноважень надавати дозволи на створення самоорганізаційних органів населення і лише вирішують питання про делегування повноважень. в межах їхньої юрисдикції;

– місцеві референдуми, тобто правове регулювання місцевих референдумів – стандартизація визначення теми референдуму, його варіантів, порядку ініціювання, проведення та встановлення результатів; Закріплення можливості голосування в районному та обласному масштабі в межах компетенції їх органів місцевого самоврядування.

Необхідно також сформулювати цілі та завдання реформи, а саме створення нової територіальної основи діяльності органів влади шляхом:

– визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування компетентних регіональних органів влади за новою територіальною ознакою;

– визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи діяльності державного сектору;

– встановлення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів відповідно до європейських стандартів;

– створення та ведення державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України за новою бюджетною програмою «Електронне урядування у сфері розвитку муніципальних утворень та територій України».

Створення ефективного місцевого самоврядування та оптимальної системи організації територіальної влади на новій територіальній основі шляхом:

– закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України;

– розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, включаючи повноваження територіальних органів

центральных органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;

- запровадження збалансованої бюджетної моделі доходів і видатків органів місцевого самоврядування для здійснення власних і делегованих повноважень;

- реорганізація місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями якої будуть забезпечення правопорядку, дотримання прав і свобод громадян, виконання державних та регіональних програм, координація (взаємодія) органів місцевого самоврядування; центральні органи виконавчої влади, адміністративний нагляд за законністю органів місцевого самоврядування;

- розвиток форм міжмуніципального співробітництва, особливо при будівництві та експлуатації міських агломерацій;

- порушувати питання відкритості та прозорості в управлінні місцевими податками та зборами органами місцевого самоврядування;

- створення сприятливих правових умов для залучення жителів місцевої влади до прийняття місцевих управлінських рішень, розвитку форм місцевої демократії.

Запропоновані шляхи виходять із пакету нормативно-правових актів, необхідних для реалізації завдань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Його суть полягає в тому, щоб закріпити в правовому полі (разом з іншими законами, які будуть ухвалені в рамках реформи найближчим часом) територіальних засад та необхідних інструментів, які, нарешті, забезпечать повсюдність місцевої влади в кожній із них. утворені в Україні територіальні громади, які працюють над сталим місцевим економічним розвитком для покращення якості життя своїх мешканців.

Висновки по розділу 3

Децентралізація публічної влади – це механізм, що забезпечує сталий розвиток регіонів держави на основі законодавчо врегульованих процесів передачі частини функцій, повноважень та бюджетів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Процес децентралізації влади та місцевого самоврядування в Україні триває вже кілька років, але крім позитивних тенденцій є ряд проблем, наприклад, громади; відсутність солідарної відповідальності за розвиток території; Невідповідність галузевої децентралізації реальним інтересам місцевої влади; Регулювання права власності місцевого органу влади тощо.

Сьогодні повноваження органів місцевого самоврядування полягають не лише в наданні життєво важливих послуг (освіта, медицина, соціальна діяльність) громадянам, а й у розробці та впровадженні ефективних інструментів МЕР. Міська стабільна економіка легко сплачує податки, бере на себе соціальну відповідальність, меценатство, створює соціальний продукт, дбає про якість життя громади, екологію та безпеку.

Стратегія кожної об'єднаної територіальної громади має бути конкретною та відображати потенціал та потреби громади, сприяти якісному та послідовному розвитку громади, підвищенню ефективності місцевого самоврядування в ній, покращенню якості життя громади. .

Проблемними питаннями, які піднімаються в ході реформи децентралізації, є не лише відсутність зусиль для стимулювання місцевого економічного розвитку, а й проблема зміни адміністративно-територіального устрою. Незважаючи на те, що були прийняті закони та розпорядження, які визначають формування укрупнених районів та єдиної місцевої влади, залишається багато питань, які потребують вирішення. в тому числі:

- зліквідувати місцеві державні адміністрації та утворити префектури
- зпро матеріально-фінансову основу здійснення місцевих та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування;

- зна службу в органах місцевого самоврядування
- зміни до законодавства про місцеві вибори тощо.

Але особливо болючим є неприйняття законопроекту №3651 щодо процедур реорганізації та правонаступництва органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, що практично неможливіє «запуск» громад, в яких відбулося приєднання, об'єднання чи реорганізація.

Пропоновані шляхи необхідні для реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Їх суть – закріплення в правовому полі основи та необхідних механізмів та інструментів, що дадуть змогу забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад, які працюють над сталим місцевим економічним розвитком для підвищення якості життя своїх мешканців.

ВИСНОВКИ

В Україні процес децентралізації розпочався у 2014 році з прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законів України «Про співробітництво органів місцевого самоврядування», «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування» та Зміни до бюджету та податкового кодексу щодо фінансової децентралізації.

Метою реформи є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання якісних та доступних державних послуг, створення інститутів прямої демократії, інтересів наближення держави та муніципалітетів у гармонії з муніципалітетами. Цей процес, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, призвів до формування значного, дієвого та дієздатного інституту місцевого самоврядування на низовому рівні – об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Сьогодні на законодавчому рівні розроблена дуже ефективна законодавча база, яка в цілому створює всі необхідні умови для реформи децентралізації. Наявність нормативно-правових актів надзвичайно важлива, оскільки регулює діяльність працівників місцевого самоврядування та значно підвищує репутацію цієї служби. Це, у свою чергу, спонукатиме цих працівників надавати кращі державні послуги в місцевих громадах.

Однією з можливостей вирішення проблем у сфері реформування процесів децентралізації державної влади є системне вивчення та аналіз зарубіжного досвіду, що дає змогу визначити інструменти, які можна адаптувати до реалій української реформи. Досвід країн, які перебувають у 60-х роках 20 інструментів.

При цьому для України найбільш прийнятним досвідом є Польща, яка має схожий з нашим менталітет, реформувала децентралізацію 10-15 років тому і досягла значних успіхів у розвитку місцевого самоврядування.

Формування ефективного місцевого самоврядування неможливе без використання сучасних механізмів та інструментів реформування децентралізації. Крім реформування адміністративно-територіального устрою, ці інструменти включають фінансову децентралізацію, місцевий економічний розвиток та впровадження стратегій у діяльність органів місцевого самоврядування. Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення їх поступального соціально-економічного розвитку на відповідних територіях мають йти паралельно зі збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізованим повноваженням необхідно надати достатні ресурси для якісної реалізації.

Інструментарій місцевого економічного розвитку – це гнучка система, використання якої потребує аналізу наявних ресурсів, визначення основних цілей розвитку з урахуванням можливостей та обмежень для даної громади. Важливо зазначити, що ефективне використання певних інструментів місцевого економічного розвитку потребує належного визначення та залучення відповідних джерел фінансування, які, у свою чергу, мають специфічні характеристики та можуть задовольняти різні потреби та виконувати різні завдання для місцевого економічного розвитку.

Місцевий економічний розвиток є результатом успішного використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів. Аналіз ресурсної бази ЛЕР допомагає виявити можливості для реалізації ініціатив МЕР, визначити та спрогнозувати майбутні тенденції та проблеми в реалізації планів МЕР, а також прийняти відповідні управлінські рішення. Відсутність фінансових ресурсів є однією з головних перешкод, з якими стикаються LED. Ось чому інвестиції є ключовим фактором для LED.

Сьогодні повноваження органів місцевого самоврядування полягають не лише в наданні життєво важливих послуг (освіта, медицина, соціальна діяльність) громадянам, а й у розробці та впровадженні ефективних інструментів МЕР. Найважливішим завданням муніципалітетів є розробка ефективних інструментів використання бюджетних коштів, які мають кумулятивний ефект:

щоб кожна вкладена гривня приносила додатковий дохід. Стратегія кожної об'єднаної територіальної громади має бути конкретно та відобразити потенціал та потреби громади, сприяти якісному та послідовному розвитку громади, підвищенню ефективності місцевого самоврядування в ній, покращенню якості життя громади.

Проблемними питаннями, які піднімаються в ході реформи децентралізації, є не лише відсутність зусиль для стимулювання місцевого економічного розвитку, а й проблема зміни адміністративно-територіального устрою. Незважаючи на те, що були прийняті закони та розпорядження, які визначають формування укрупнених районів та єдиної місцевої влади, залишається багато питань, які потребують вирішення. Серед них: розпуск місцевих державних адміністрацій та утворення префектур; про матеріально-фінансову основу виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; через службу в органах місцевого самоврядування; зміни в законодавстві про місцеві вибори тощо.

Але особливо болючим є неприйняття законопроекту 513651 про порядок реорганізації та правонаступництва місцевих та районних державних адміністрацій, що практично унеможлиблює «започаткування» муніципалітетів, де відбулося приєднання, злиття чи реорганізація.

Запропоновані шляхи необхідні для реалізації завдань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Його суть полягає в тому, щоб закріпити в правовому полі (разом з іншими законами, які будуть ухвалені в рамках реформи найближчим часом) територіальних засад та необхідних інструментів, які, нарешті, забезпечать повсюдність місцевої влади в кожній із них. утворені в Україні територіальні громади, які працюють над сталим місцевим економічним розвитком для покращення якості життя своїх мешканців.