

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГИЖКО АНДРІЙ ПЕТРОВИЧ

УДК 323.172:323.21(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАКТИК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ
ФОРМУВАННЯ «ПОЛІТИКИ ЗНИЗУ» В УКРАЇНІ

052 «Політологія»

05 – «Соціальні та поведінкові науки»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник: Нагорняк Тетяна Леонтіївна, доктор політичних наук,
професор

Вінниця – 2021

АНОТАЦІЯ

Гишко А. П. Впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія». – Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2021.

Зрілість політичних систем сучасності має низку показників, серед яких – модель взаємовідносин держави і суспільства. Характеристиками цієї моделі можуть виступати такі показники, як розвинутість громадянського суспільства в частині впливовості його інститутів, відчуття захищеності населення (соціальної, правової, інформаційної тощо), рівень політичної і правової культури громадян, стан громадянської освіти, сальдо міграції населення в державі, реальні практики реалізації конституційного права громади на управління територією. Останній показник в Україні має міждисциплінарну природу як у контексті теоретико-методологічних підходів наукового вивчення, так і в самих практиках впровадження. Управляти територією і почувати себе господарем на власній землі – це значить побудувати таку гармонійну політику, де громада – дієвий суб’єкт господарювання, органи місцевого самоврядування – легітимні актори, які здатні приймати рішення і відповідально їх реалізовувати в інтересах громади і держави, мати правове забезпечення і сприяння з боку держави впровадженню децентралізованих практик та безпекового вектору розвитку. З огляду на зазначене, впровадження практик децентралізації в Україні вже має певні результати, вивчення яких дозволило науковцям і практикам говорити про український шлях децентралізації, зрозуміти причини незавершеності реформи, окреслити перспективні кроки в контексті формування моделі «політики знизу» в Україні.

Доцільними, на погляд автора, для наукового дослідження національних і локальних практик децентралізації можуть слугувати міждисциплінарні

теоретико-методологічні засади, що дозволяють поєднати учасницьку (партисипаторну) модель демократії (Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж. Менсбридж), що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян, розвинутості недержавних інститутів та системних практик суспільного діалогу, управлінські концепції менеджеризму (теорії управління територіями з акцентом на показники соціально-економічної ефективності) та синергетики (Г.Хакен, І.Пригожин, Н.Кондратьєв, Ю.Плотинський, М.Польовий). Поєднання вказаних теорій дозволило автору в контексті впровадження процесу децентралізації розуміти концепт «політика знизу» як сукупність усталених практик управління локальними територіями, що склалися в державі, які забезпечують прямий доступ усіх мешканців громади до якісних послуг і сервісів, ефективні правові механізми і гарантовані можливості використання всіх ресурсів держави територіальною громадою та високу активність громади на шляху формування державної регіональної політики. Культуру партисипації в роботі визнано формою діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу».

Результатом компаративного аналізу стало виявлення специфіки світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації в частині їх політико-правового забезпечення, суспільного діалогу та успішних локальних кейсів. Визначено, що політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації у Франції, Польщі та Україні базується на Європейській хартії місцевого самоврядування та наявності реальних практик організації публічної влади на трьох рівнях: центральний (національний), місцевий (локальний), проміжний (регіональний). Реформа децентралізації має достатнє відображення у законодавчій базі вказаних держав, проте, існує істотна відмінність у визначених державах між ініціаторами проведення реформи та передумовами. Україна на відмінну від Польщі та Франції більшою мірою впроваджувала готовий європейський досвід задля євроінтеграційного поступу, приймаючи нормативні акти без внесення змін до Конституції України. Натомість, Франція і Польща пройшли весь конституційний процес,

забезпечивши легальність та правову основу децентралізації. У процесі формування політико-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме: 1997 р. – прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 2001 р. – Концепція державної регіональної політики, 2010 р. – імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», 2014 р. – Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», 2015 р. – «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», 2020 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». В роботі доведено, що практики політичного діалогу влади з громадою базуються на принципах взаємодії, що закладені у стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», «Україна – 2027». Характерною особливістю є те, що Стратегія містить у собі синергетичний підхід до функціонування влади, громади та бізнесу. Варто зауважити, що політичний діалог, сформований завдяки наявним інструментам партисипативної демократії, найкраще застосований у Вінницькій, Волинській, Сумській та Харківській областях України. Доведено, що впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні залежить саме від комунікації влади, громади та бізнесу. Відсутність налагоджених каналів інформування суспільства від «центру» до «локалітетів» проявляється у втраті ефективності прийняття рішень у контексті втілення реформи.

У ході дослідження було визначено два кейси діалогу суспільства і держави у контексті державної регіональної політики. Перший кейс – це практична взаємодія, що відбувається завдяки розвинутому громадянському суспільству за допомогою: бюджету громадських ініціатив, громадських рад та консультативних органів, асоціацій громадських організацій, експертного

та проєктного середовища, громадського контролю. Другий кейс (провладний) – має на меті лише залучення громадськості до організації владних ініціатив. Функціонування кейсів залежить від моделі місцевого самоврядування конкретної держави та стартових умов проведення реформи. Доведено, що втілення реформи децентралізації в Україні, на основі європейського досвіду, відбувається з використання існуючих моделей управління територіями. У побудові практик менеджеризму використовується поєднання державного, регіонального й локального принципів управління, що мають на меті делегування повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном за принципом субсидіарності.

Специфікою розвитку державної регіональної політики в Україні є те, що кількість областей дорівнює кількості регіонів. На регіональному рівні, як і на державному існують такі типи децентралізації: політична, адміністративна, бюджетна, економічна. В Україні зберігається надмірна диференціація регіонів на основі показників економічного та соціального розвитку. При формуванні нової регіональної політики Україна використовує симбіоз європейської практики та власні стратегії розвитку, що активно розробляються з 2015 року. Незавершеним залишається питання формування префектур та перегляд територіально-адміністративного устрою (на принципах етнокультурних особливостей), що блокує, певним чином, розвиток конкурентного регіону. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети у зовнішній співпраці можна стверджувати про наявність великої диференціації промислових та аграрних регіонів. На основі аналізу Державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку та спираючись на моделі регіональної політики Європейського Союзу було визначено особливості визначення оцінки регіонального розвитку. Для оцінки розвитку регіону за основу було взято модель взаємодії Європейського Союзу з державами-членами, як окремими регіонами. Для України найбільш прийнятною є модель Німеччини, де регіональна політика вимірюється у першу чергу горизонтальними та вертикальними зв'язками.

У роботі обґрунтовано, що оцінка регіональної політики в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад. Під час дослідження було проаналізовано декілька систем індикаторів, що містяться у трьох підходах: внутрішньому, зовнішньому, локальному (авторському). Авторський підхід було запропоновано автором для використання Вінницькою облдержадміністрацією, що містив наступні індикатори: - динаміка демографічної ситуації в громаді; - співвідношення природнього скорочення населенні і міграції; - вікова структура населення в громаді; - рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік; - питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах; - діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури; - фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця територіальної громади. Визначено успішний кейс впровадження реформи децентралізації на прикладі Вінницької області. У досліджуваних громадах Вінниччини помітно змінилася структура місцевих бюджетів, відбулася активізація мешканців громади, які стали долучатися до консультацій та громадських слухань, відбулось створення ЦНАП, нових медичних амбулаторій та опорних шкіл, реставрація пам'яток культури та активізація культурного життя.

Ключові висновки кваліфікаційної наукової праці довели, що у великих за своєю площею державах, з усталеною практикою впливу недержавних інститутів на державну політику та успішними локальними практиками самоврядування, слід очікувати формування діалогу між державою і суспільством шляхом ініціатив «знизу», що сприятиме модернізації системи владних відносин в бік «уряду професіоналів», розгалуженої системи представництва локальних територій на загальнонаціональному рівні, легітимності державних інститутів та демократизації політичної системи.

Ключові слова: децентралізація, територіальні громади, «політика знизу», національна та локальна специфіка впровадження децентралізації, локалітет, «влада-громада-бізнес», партисипативна демократія, принцип

субсидіарності, індикатори ефективності державної політики децентралізації, Вінниччина.

ABSTRACT

Hyzhko A.P. Implementation of Decentralization Practices in the Context of «Bottom-up Policy» Formation in Ukraine.

Thesis for the acquisition of a scientific degree of Ph.D. in Political Science by the specialty 052 “Political Science”. – Vasyl’ Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2021.

The maturity of modern political systems has a number of indicators, including the model of the relationship between state and society. Such indicators as the development of civil society in terms of the influence of its institutions, the sense of protection of the population (social, legal, informational, etc.), the level of political and legal culture, the status of civic education, the state migration balance, real practices of the realization of constitutional law to manage the territory by communities can be considered as characteristics of this model. The last indicator has an interdisciplinary nature in Ukraine: both in the context of theoretical and methodological approaches to scientific study, and in the implementation practices themselves. To manage the territory and feel like a master on one's own land means to build such a harmonious policy, where the community is an effective business entity, local authorities are legitimate actors who are able to make decisions and responsibly implement them in the interests of the community and the state, have a legal support and assistance by the state for decentralized practices and security vector of development. In view of the above, the implementation of decentralization practices in Ukraine has some results already. The study of these results would allow scholars and practitioners to talk about the Ukrainian way of decentralization, to understand the reasons of reform incompleteness, to outline the promising steps in the context of «bottom-up policy» formation in Ukraine.

In the author's opinion, interdisciplinary theoretical and methodological principles may be expedient for scientific research of national and local practices of decentralization. These principles allow to combine the participatory model of democracy (J. Wolfe, C. Macpherson, J. Mansbridge), which requires a high level of political and legal culture of citizens, the development of non-governmental institutions and systematic practices of public dialogue, administrative concepts of managerialism (theories of territory management with an emphasis on indicators of socio-economic efficiency) and synergetic (H. Haken, I. Pryhozyn, N. Kondratiev, Y. Plotynskyi, M. Polovyi). The combination of these theories allowed the author to understand the concept of «bottom-up policy» in the context of decentralization as a set of well-established practices of local territories management, that have been formed in the state, that provide direct access of all community residents to quality services, effective legal mechanisms and guaranteed opportunities to use all resources of the state by the territorial community and high activity of the community on the way of the state regional policy formation. The culture of participation in the thesis is recognized as a form of dialogue «state - society» through the concept of «bottom-up policy».

Detection of the specificity of global and national practices of decentralization implementation in terms of their political and legal support, public dialogue and successful local cases is a result of the comparative analysis. It is determined that the political and legal support of the decentralization process in France, Poland and Ukraine is based on the European Charter of Local Self-Government and the existence of real practices of the organisation of public authority at three levels: central (national), domestic (local), intermediate (regional). The decentralization reform is sufficiently reflected in the legal framework of these states, however, there is a significant difference between the initiators of the reform and the preconditions in the mentioned states. Unlike Poland and France, Ukraine to a greater extent has implemented ready-made European experience for the sake of European integration progress, adopting normative acts without making amendments to the Constitution of Ukraine. France and Poland instead went through the entire constitutional process,

providing the legality and legal basis for decentralization. In the process of a formation of the political and legal support for decentralization in Ukraine, certain benchmarks that symbolize significant changes in reformation, can be identified, namely 1997 - adoption of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», 2001 - Concept of State Regional Policy, 2010 - implementation of Council of Europe programs «Strengthening the Local Democracy and Support to Local Government Reform in Ukraine», 2014 - Law of Ukraine «On Approval of the Concept of Local Governance Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine», 2015 – «The Strategy for Sustainable Development “Ukraine - 2020”», 2020 - Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Organization and Activity of Local Self-Government Bodies and District State Administrations». The research proves that the practices of political dialogue between the authorities and the community are based on the principles of interaction enshrined in the strategies for sustainable development «Ukraine – 2020», «Ukraine – 2027». A characteristic feature is the fact, that the Strategy contains a synergistic approach to the functioning of authority, community and business. It is worth noting that the political dialogue formed due to the available instruments of participatory democracy is best used in Vinnytsia, Volyn, Sumy and Kharkiv regions of Ukraine. It is proved that the implementation of decentralization practices in the context of «bottom-up policy» formation in Ukraine depends on the communication between authority, community and business. The absence of well-established channels of informing the society from the «center» to the «localities» is manifested in the loss of effective decision-making in the context of the reform implementation.

The author identifies two cases of dialogue between society and state in the context of state regional policy. The first case is a practical interaction that takes place due to developed civil society through the budget of public initiatives, public councils and advisory bodies, associations of public organizations, expert and project environment, public control. The second case (pro-government) aims only to attract the public to the organization of power initiatives. The functioning of the

cases depends on the model of local self-government of a particular state and the starting conditions for the reform implementation. It is proved that the implementation of decentralization reform in Ukraine, based on European experience, takes place with the use of existing models of territory management. Combination of state, regional and local principles of management, aimed at delegation of powers and setting the control between the center and the region on the principle of subsidiarity, is used for the construction of managerial practices.

The specificity of the state regional policy development in Ukraine is that the number of administrative territorial units is equal to the number of regions. At the regional level, as well as at the state level, the following types of decentralization exist: political, administrative, budgetary, economic. Excessive differentiation of regions based on indicators of economic and social development persists in Ukraine. Ukraine uses a symbiosis of European practice and its own development strategies, which have been actively worked out since 2015, in formation of a new regional policy. The issue of formation of prefectures and revision of the territorial-administrative system (on the principles of ethnocultural peculiarities) remains unfinished, which, in a certain way, blocks the development of a competitive region. Taking into account the different structure of the regional economy and various priorities in external cooperation, it can be argued that a great differentiation of industrial and agricultural regions takes place. Based on the analysis of the State Regional Policy, the State Regional Development Strategy and on the model of regional policy of the European Union, the features of determining the assessment of regional development were identified. Model of interaction of the European Union with the Member States as separate regions was taken as a basis for assessment of the region development. The most acceptable model for Ukraine is the German model, where regional policy is measured primarily by horizontal and vertical links.

It is substantiated that an assessment of regional policy in the region depends on indicators of the territorial community's effectiveness. During the study, several systems of indicators were analyzed, which are contained in three approaches:

internal, external, local (author's approach). The author's approach was proposed by the author for the Vinnytsia Regional State Administration, which contained the following indicators: - dynamics of the demographic situation in the community; - the ratio of natural population decline and migration; - age structure of the population in the community; - level of budget subsidy for a certain year; - the share of expenditures for the maintenance of the management staff in its own resources; - activities of social and administrative infrastructure; - actual capital expenditures per 1 inhabitant of the territorial community. The successful case of decentralization reform implementation on the example of Vinnytsia Region is determined. The structure of local budgets in the studied communities of Vinnytsia Region has significantly changed, community residents have become more active and have started to join consultations and public hearings, new administrative services centers, medical clinics and support schools have been established, cultural monuments have been restored and cultural life has been intensified.

The key conclusions of the qualification work proved that in large states, with a well-established practice of the influence by non-state institutions on public policy and successful local self-government practices, the formation of dialogue between the state and society through the «bottom-up» initiatives should be expected. It will contribute to the modernization of power relations towards the «government of professionals», the branched system of representation of local territories at the national level, the legitimacy of state institutions and the democratization of the political system.

Key words: decentralization, territorial communities, «bottom-up policy», national and local specificity of decentralization implementation, locality, «authority-community-business», participatory democracy, principle of subsidiarity, indicators of the efficiency of state decentralization policy, Vinnytsia Region.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України

1. Гижко А.П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.
2. Hyzhko A.P, Okunovska Yu.V., Prymush M.V. Political Elite in the Institutional Environment. *Політичне життя*. 2020. № 2. С. 34–45.
3. Гижко А.П. Освітня децентралізація в Україні на прикладі кейсу Вінницької області. *Політичне життя*. 2021. № 2. С. 11–15.

Статті у періодичних наукових виданнях інших держав, включених до міжнародних наукометричних баз

4. Гижко А. П. Бюджетна децентралізація регіонів. *Evropský politický a právní diskurz*. Czech Republic. 2020. Iss. 4. P. 104–109.
5. Hyzhko A., Okunovska Y., Prymush M., Polovyi M. Specifics of decentralization reform in Poland and Ukraine. *European Journal of Transformation Studies*. Georgia. 2020. No. 2. P. 245–256. (Web of Science)

Праці, що додатково відображають наукові результати дисертації

6. Гижко А.П. Новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня в Україні. *V Міжнародна науково-практична конференція «Інформація та соціум», 25 червня 2020 р.* Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020 р. С. 27–28.
7. Гижко А.П. Аналіз результатів місцевих виборів у контексті децентралізації. *Соціологічні дискурси: Матеріали IV Всеукраїнської наукової конференції молодих учених (м. Дніпро, 4 грудня 2020 року)*. Дніпро, 2020. С. 24–26.
8. Гижко А.П. Інститут старост як чинник трансформації українського суспільства. *Україна як суспільство ризику: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 23 квітня 2021 року)*. Дніпро, 2021. С. 25–27.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	23
1.1. Політичні та управлінські практики децентралізації як предмет політологічного дослідження.....	23
1.2. Методологічний вимір дослідження регіональної специфіки впровадження децентралізації в Україні. Концепт «політика знизу» в науковому політологічному дискурсі.....	40
Розділ 2. СВІТОВІ ТА ВІТЗИЧНЯНІ ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	60
2.1. Політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації.....	61
2.2. Практики політичного діалогу влади з громадою.....	81
2.3. Локальні практики впровадження децентралізації у світовому та загальноукраїнському вимірі.....	99
Розділ 3. ЛОКАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ВІННИЧЧИНИ	121
3.1. Інтегральні показники ефективності державної регіональної політики України.....	122
3.2. Вінниччина як кейс для вивчення локальних практик впровадження децентралізації в Україні.....	142
3.3. Розвиток взаємовідносин держави і суспільства у контексті формування «політики знизу».....	161
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	187
ДОДАТКИ.....	210

ВСТУП

Зрілість політичних систем сучасності має низку показників, серед яких – модель взаємовідносин держави і суспільства. Характеристиками цієї моделі можуть виступати такі показники, як розвинутість громадянського суспільства в частині впливовості його інститутів, відчуття захищеності населення (соціальної, правової, інформаційної тощо), рівень політичної і правової культури громадян, стан громадянської освіти, сальдо міграції держави, реальні практики реалізації конституційного права громади на управління територією. Останній показник в Україні має міждисциплінарну природу як у контексті теоретико-методологічних підходів наукового вивчення, так і в самих практиках впровадження. Управляти територією і почувати себе господарем на власній землі – це значить побудувати таку гармонійну політику, де громада – дієвий суб'єкт господарювання, органи місцевого самоврядування – легітимні актори, які здатні приймати рішення і відповідально їх реалізовувати в інтересах громади і держави, правове забезпечення і сприяння з боку держави децентралізованих практик та безпекового вектору розвитку. З огляду на зазначене, впровадження практик децентралізації в Україні вже має певні результати, вивчення яких дозволило науковцям і практикам говорити про український шлях децентралізації, зрозуміти причини незавершеності реформи, окреслити перспективні кроки в контексті формування моделі «політики знизу» в Україні.

Таке розуміння автором актуальності теми обумовило формулювання *мети, предмету, об'єкту і завдань дослідження.*

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана в межах наукової теми кафедри політології та державного управління Донецького національного університету імені Василя Стуса «Динамічні аспекти суспільно-політичних процесів в Україні та світі в другому десятиріччі XXI століття» (реєстраційний номер 0117U003536).

Мета – з’ясувати специфіку впровадження практик децентралізації в Україні та запропонувати концепт її подальшого розвитку через формування «політики знизу».

Предмет – практики децентралізації в Україні як процес наближення (передачі) повноважень, ресурсів, послуг і безпосереднього права управління територією громаді.

Об’єкт – світові та вітчизняні національні і локальні практики децентралізації.

Досягнення мети кваліфікаційної наукової праці стало можливим завдяки виваженій логіці дослідження, що підпорядкована була науковій гіпотезі та завданням авторського наукового пошуку.

Наукова гіпотеза дослідження. У великих за своєю площею державах, з усталеною практикою впливу недержавних інститутів на державну політику та успішними партисипативними локальними практиками самоврядування (на принципах субсидіарності), слід очікувати формування діалогу між державою і суспільством шляхом ініціатив «знизу», що сприятиме модернізації системи владних відносин в бік «уряду професіоналів», встановленню розгалуженої системи представництва локальних територій на загальнонаціональному рівні, зміцнення рівня легітимності державних інститутів та демократизації політичної системи.

Завдання дослідження:

1. Вивчити і запропонувати доцільні для наукового дослідження національних і локальних практик децентралізації міждисциплінарні теоретико-методологічні засади.
2. Запропонувати авторську модель діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу».
3. З’ясувати специфіку світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації в частині їх політико-правового забезпечення, суспільного діалогу та успішних локальних кейсів.

4. На прикладі Вінниччини скласти кейс для вивчення локальних практик впровадження децентралізації в Україні.

5. Сформувати інтегральні показники ефективності державної регіональної політики України.

Досягненню мети та розв'язанню вказаних завдань сприяли **методи і методики наукового дослідження**, а саме: - *системний і структурно-функціональний методи* допомогли автору систематизувати міждисциплінарний дослідницький досвід вивчення предмету, виявити етапи і ключових акторів практик децентралізації; - *використання методики моделювання та формули ефективності управління з теорії прийняття рішень* мала результатом формування інтегральних показників ефективності державної регіональної політики та моделі «політики знизу» на шляху до партисипативної демократії в Україні. Поєднуючи теорії ухвалення політико-управлінських рішень, управління територіями і принципи менеджеризму, автор уточнив вимоги, що висуваються до політики децентралізації як до сукупності цілеспрямованих рішень і дій. *Метод «case study»* дозволив автору виокремити специфіку локальних практик децентралізації Вінниччини на фоні загальнонаціональних тенденцій. При дослідженні світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації було обрані *індикатори для компаративного аналізу*. За показниками схожості форм правління та територіально-адміністративного устрою (унітарні республіки), історичного розвитку локальних територій та етапів впровадження децентралізації було обрано для аналізу практики Франції, Польщі та України. При формуванні моделі ефективного місцевого самоврядування і подолання конфлікту держави і суспільства в Україні автором взято за основу теорії партисипативної демократії, синергетики і менеджеризму.

Положення наукової новизни виглядають наступним чином.

1. Доцільними, на погляд автора, для наукового дослідження національних і локальних практик децентралізації можуть слугувати міждисциплінарні теоретико-методологічні засади, що дозволяють поєднати

теорію ухвалення політичних рішень (Ч. Бернард, Е. Стін, Г.Саймон, Д.Марч), учасницьку (партисипаторну) модель демократії (Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж. Менсбридж), що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян (А.Колодій, М.Лендєл, С.Наумкіна, А.Гайду, Ю.Пачос), розвинутості недержавних інститутів та системних практик суспільного діалогу, управлінські концепції менеджеризму (теорії управління територіями з акцентом на показники соціально-економічної ефективності⁰ (Ф.Котлер, С.Анхольт, Т.Нагорняк, Д.Ягунов, М.Шульга, Н.Лікарчук) та синергетики (Г.Хакен, І.Пригожин, Н.Кондратьєв, Ю.Плотинський, М.Польовий). Поєднання вказаних теорій дозволило автору, під концептом «політика знизу», в контексті впровадження процесу децентралізації розуміти сукупність усталених практик управління локальними територіями, що склалися в державі, які забезпечують прямий доступ усіх мешканців громади до якісних послуг і сервісів, ефективні правові механізми і гарантовані можливості використання всіх ресурсів держави територіальною громадою та високу активність громади на шляху формування державної регіональної політики. Поєднавши методи економетрики і математичного моделювання, автор довів своєчасність і ефективність практик децентралізації в Україні, уточнивши вимоги до політики децентралізації як до сукупності цілеспрямованих рішень і дій через ефективність, екологічність, своєчасність, обґрунтованість і аргументованість для громад, реалістичність. Культуру партисипації в роботі визнано формою діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу».

2. Результатом компаративного аналізу стало виявлення специфіки світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації в частині їх політико-правового забезпечення, суспільного діалогу та успішних локальних кейсів. Визначено, що політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації у Франції, Польщі та Україні базується на Європейській хартії місцевого самоврядування та наявності реальних практик організації публічної влади на трьох рівнях: центральний (національний), місцевий

(локальний), проміжний (регіональний). Реформа децентралізації має достатнє відображення у законодавчій базі вказаних держав, проте, існує істотна відмінність у визначених державах між ініціаторами проведення реформи та передумовами. Україна на відмінну від Польщі та Франції більшою мірою впроваджувала готовий європейський досвід задля євроінтеграційного поступу, приймаючи нормативні акти без внесення змін до Конституції України. Натомість, Франція і Польща пройшли весь конституційний процес, забезпечивши легальність та правову основу децентралізації. У процесі формування політико-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме: 1997 р. прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 2001 р. – Концепція державної регіональної політики, 2010 р. – імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», 2014 р. – Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» – 2015 р. «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», 2020 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». В роботі доведено, що практики політичного діалогу влади з громадою базуються на принципах взаємодії, що закладені у стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», «Україна – 2027». Характерною особливістю є те, що Стратегія містить у собі синергетичний підхід до функціонування влади, громади та бізнесу. Варто зауважити, що політичний діалог сформований завдяки наявним інструментам партисипативної демократії, найкраще застосовані у Вінницькій, Волинській, Сумській та Харківській областях України. Доведено, що впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні залежить саме від комунікації влади, громади та бізнесу. Відсутність налагоджених каналів інформування суспільства від «центру» до

«локалітетів» проявляється у втраті ефективності прийняття рішень у контексті втілення реформи.

3. У ході дослідження було визначено два кейси діалогу суспільства і держави у контексті державної регіональної політики. Перший кейс – це практична взаємодія, що відбувається завдяки розвинутому громадянському суспільству за допомогою: бюджету громадських ініціатив, громадських рад та консультативних органів, асоціацій громадських організацій, експертного та проектного середовища, громадського контролю. Другий кейс (провладний) - має на меті лише залучення громадськості до організації владних ініціатив. Функціонування кейсів залежить від моделі місцевого самоврядування конкретної держави та стартових умов проведення реформи. Доведено, що втілення реформи децентралізації в Україні, на основі європейського досвіду, відбувається з використання існуючих моделей управління територіями. У побудові практик менеджеризму використовується поєднання державного, регіонального й локального принципів управління, що мають на меті делегування повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном за принципом субсидіарності.

4. Специфікою розвитку державної регіональної політики в Україні є те, що кількість областей дорівнює кількості регіонів. На регіональному рівні, як і на державному існують такі типи децентралізації: політична, адміністративна, бюджетна, економічна. В Україні зберігається надмірна диференціація регіонів на основі показників економічного та соціального розвитку. При формуванні нової регіональної політики Україна використовує симбіоз європейської практики та власні стратегії розвитку, що активно розробляються з 2015 року. Незавершеним залишається питання формування префектур та перегляд територіально-адміністративного устрою (на принципах етнокультурних особливостей), що блокує, певним чином, розвиток конкурентного регіону. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети у зовнішній співпраці можна стверджувати про наявність великої диференціації промислових та аграрних регіонів. На основі

аналізу Державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку та спираючись на моделі регіональної політики Європейського Союзу було визначено особливості визначення оцінки регіонального розвитку. Для оцінки розвитку регіону за основу було взято модель взаємодії Європейського Союзу з державами-членами, як окремими регіонами. Для України найбільш прийнятною є модель Німеччини, де регіональна політика вимірюється у першу чергу горизонтальними та вертикальними зв'язками.

5. У роботі обґрунтовано, що оцінка регіональної політики в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад. Під час дослідження було проаналізовано декілька систем індикаторів, що містяться у трьох підходах: внутрішньому, зовнішньому, локальному (авторському). Авторський підхід було запропоновано автором для використання Вінницькою облдержадміністрацією, що містив наступні індикатори: - динаміка демографічної ситуації в громаді; - співвідношення природнього скорочення населенні і міграції; - вікова структура населення в громаді; - рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік; - питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах; - діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури; - фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця територіальної громади. Визначено успішний кейс впровадження реформи децентралізації на прикладі Вінницької області. У досліджуваних громадах Вінниччини помітно змінилася структура місцевих бюджетів, відбулася активізація мешканців громади, які стали долучатися до консультацій та громадських слухань, відбулось створення ЦНАП нових медичних амбулаторій та опорних шкіл, реставрація пам'яток культури та активізація культурного життя.

Практичне значення отриманих результатів.

Дисертаційне дослідження пов'язане з безпосередньою участю автора в процесі впровадження практики децентралізації на різних посадах державної служби (7 років очолював обласний департамент економіки) та в якості першого заступника Голови Вінницької обласної державної адміністрації

(2014 – 2019 рр.). Отримані результати стали корисними під час реалізації проєктів Подільської Агенції регіонального розвитку, формування та реалізації програм спроможності Северинівської, Оратівської, Глухівецької територіальних громад, а також для відкриття Центру розвитку місцевого самоврядування Вінниччини.

Результати дослідження можуть бути використані для подальшої впровадження змін до Конституції України, формування та реалізації загальнонаціональних практик державної регіональної політики і реформи децентралізації. Практичне значення дисертації визначається тим, що висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані органами державної влади та місцевого самоврядування, державними інститутами та громадськими інституціями, бізнес-структурами та окремими громадськими лідерами на шляху консолідації України. Сформульовані в дисертаційному дослідження ключові положення, висновки та рекомендації знайшли впровадження в діяльності Вінницької обласної державної адміністрації (Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю), ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», практики втілення децентралізації в Оратівській територіальній громаді, а також при викладанні дисциплін «Прикладний політичний аналіз та прогнозування», «Політичні інститути і процеси» у Донецькому національному університеті імені Василя Стуса, про що свідчать додатки А, Б, В, Г.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, яка має на меті розв’язання завдань, поставлених у цій роботі. Усі теоретико-методологічні та науково-аналітичні висновки автором зроблено самостійно.

Публікації. Ключові висновки та теоретичні положення дослідження знайшли відображення в 8 самостійних публікаціях. Серед них 4 одноосібні наукові статті опубліковані у фахових виданнях з політичних наук (3 – у фахових виданнях України, 1 – у закордонному фаховому виданні, що внесено до міжнародних наукометричних баз), 1 наукова публікація, що вийшла у

виданні WoS, і 3 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї та положення наукового дослідження були апробовані на 1 міжнародній та 2 всеукраїнських наукових конференціях.

Основні ідеї дисертації пройшли апробацію на науково-методологічних семінарах кафедри політології та державного управління Донецького національного університету імені Василя Стуса.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою, завданнями і предметом дослідження та складається із вступу, трьох розділів, 8 підрозділів, висновків та 4 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, із них 23 сторінки – список використаних джерел (195 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Перший розділ дисертаційного дослідження спрямований на вивчення академічного міждисциплінарного дискурсу щодо політичних та управлінських практик децентралізації з метою запропонувати доцільні для наукового дослідження національних і локальних політик децентралізації теоретико-методологічні засади, уточнити зміст науково-категоріального апарату відповідно до предмету дослідження, запропонувати авторську модель діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу».

Серед теоретико-методологічних підходів до вивчення децентралізації як предмету політологічного дослідження та регіональної специфіки впровадження її в Україні, автором обрано теорію ухвалення управлінських рішень, учасницьку (партисипаторну) модель демократії, що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян, легітимності недержавних інститутів та послідовності системних практик менеджеризму. Поєднання вказаних теорій на підставі вивчення наукових розвідок вітчизняних та закордонних дослідників – політологів, міжнародників, соціальних філософів, фахівців з державного управління і маркетингу територій дозволило автору сформулювати власне розуміння концепту «політика знизу» в рамках впровадження процесу децентралізації, а культуру партисипації визнати формою діалогу «держава - суспільство».

1.1. Політичні та управлінські практики децентралізації як предмет політологічного дослідження.

Децентралізація як реформа є результатом політико-управлінських рішень і процесом їх впровадження. Таке розуміння автора актуалізує теорію прийняття політичних рішень та управлінських практик впровадження прийнятих рішень та вивчення їх ефективності.

Процес прийняття та ухвалення політичних рішень – це сукупність дій різних суб'єктів по свідомій постановці і досягненню цілей у сфері реалізації влади відповідними інститутами – органами державної влади та місцевого самоврядування. Вперше термін «ухвалення рішень» з'явився в 30-х рр. XX століття для характеристики децентралізації соціальних і організаційних процесів в працях Ч. Бернарда, Е. Стіна, в основному американських вчених. Справжній ренесанс ця теорія пережила в 1960-х рр. завдяки Г. Саймону та Д. Марчу. Друга половина XX століття – це період інтенсивної розробки її різних напрямів на стику теорій менеджменту організації, поведінкової економіки, соціології, політології і моделювання соціальних процесів [60, с. 55].

Хоча спроби створити більш-менш концептуально-систематичну картину процесів ухвалення політичних рішень були зроблені пізніше, багато теоретичних ідей і практичних принципів ухвалення рішень було сформульовано за століття і навіть тисячоліття до того, як цей напрям почав інституціоналізуватися у відносно автономну методологію. На цей момент звертає увагу професор Єрусалимського університету І. Дрор в своїх наукових розвідках, які присвятив питанням наукової інституціоналізації теорії ухвалення політико-управлінських рішень.

Проблеми забезпечення раціонального і ефективного ухвалення державних рішень аналізували політичні мислителі Відродження – Н. Макіавеллі, Ж. Боден та ін. і Просвітництва – Т. Гоббс, Б. Спіноза, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо. Вимальовується ряд напрямів міркування: визначення видів державних актів – Т. Гоббс, ролі радників і рад при правителях – Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, особливостей голосування в представницьких органах – Б. Спіноза і народних зібраннях – Ж. - Ж. Руссо,

облік ресурсів і чинників соціальної обстановки при ухваленні рішень – Ж. Боден. В цих міркуваннях міститься немало ідей, що не втратили і сьогодні своїй актуальності [57, с. 132-138].

Питання ухвалення політичних рішень завжди цікавило учених, тому з другої половини XX століття відбулась досить детальна диференціація соціальних і гуманітарних наук, в самостійну галузь знання виділилася політична наука, державне управління стало викладатися у багатьох західних університетах в якості окремої освітньої дисципліни.

Поступово була накопичена сукупність передумов, що дозволили цьому напрямку скластися і інституціоналізуватися в теорію ухвалення політичних рішень, оформившись на стику політичної і управлінської наук.

У другій половині XX століття в США склався новий науковий напрям, що поступово трансформувався в цілий комплекс політико-управлінських дисциплін, в цей період часу стався інтеграційний синтез у соціально-гуманітарному знанні, до якого потім додалися математичні і кібернетичні дослідження операцій і обробки інформації. На чолі цього міждисциплінарного синтезу кінця 40-50-х років XX століття знаходилися два знані вихідці зі школи Чикаго – Г. Лассуелл і Г. Саймон. Перший з них, разом з Д. Лернером підготував роботу «Політико-управлінські науки» (1951 р.), а другий опублікував свою монографію «Адміністративна поведінка: дослідження процесів ухвалення рішень в адміністративних організаціях» (1947 р.) [15, с. 68-74].

У рамках політології імпульс дослідження ухвалення державних рішень не виходив зі сфери традиційної теорії держави. На це звертає увагу професор Єльського університету Ч. Ліндблом. Він стверджував у книзі «Процес ухвалення політичних рішень», що теорія ухвалення державних рішень вийшла зовсім не зі списку традиційних сфер аналізу політики. Нові моделі державної політики знайшли опору передусім у біхевіоралістському і системному підходах, що склалися ще до Другої світової війни і що мали спочатку міждисциплінарний характер. По-перше, це відноситься до

біхевіоралістської теорії політичної поведінки Г. Лассуелла, що містить немало запозичень з психології і соціології (мотиви і установки, інтереси і цінності осіб, що приймають рішення). По-друге, на початку 1950-х років виходять роботи Т. Парсонса «Соціальна система» (1951 р.) і Д. Істона «Політична система» (1951 р.), які закладають основи для використання системно-функціонального підходу до інтерпретації циклів державної політики, дослідження циклу "входу-виходу" і процесів ухвалення рішень: виділення різних їх фаз від підготовки рішення до оцінки його результату. Крім того, велику роль для становлення політико-управлінського аналізу зіграло запозичення безлічі методів макро- і мікроекономічних досліджень: "витрати-вигоди", "витрати-результативність" та ін., активно вживаних при оцінці ефективності державних рішень і до цього дня. [61, с. 31].

Роль своєрідного каталізатора в дослідженні ухвалення державних рішень зіграв когнітивно-епістемологічний кластер, що включив використання філософських, психологічних і інформаційних підходів. По-перше, формування американської концепції ухвалення рішень проходило під впливом філософії прагматизму і інструменталізму, і передусім робіт Д.Дьюї, професора школи Чикаго. Саме йому належить авторство прагматичної концепції так званого «рішення проблем», яка згодом послужила однією з основ при розробці моделей політико-управлінського циклу державного управління. По-друге, перші розробники теорії ухвалення рішень активно задіяли при її побудові психологічні підходи: біхевіоралістський (Г. Лассуел) і когнітивістський (Г. Саймон). Г. Саймон присвячував цьому аспекту цілу главу «Психологія адміністративних рішень» у своїй книзі «Адміністративна поведінка», де розбирає вплив психологічного середовища на вибір варіанту рішення, який не зводиться лише до суто раціонального акту. І по-третє, в тій же книзі Г. Саймон, випереджаючи прихід в науку і політику ЕОМ, прозорливо поставив питання про інформаційне забезпечення ухвалення адміністративних рішень і раціоналізації переробки інформації.

На першому етапі Г. Ласуел актуалізував питання про необхідність виділення політико-управлінських наук в особливий напрям соціального знання. За період 1950-70-х років Ласуел опублікував цикл робіт, присвячених обґрунтуванню і пропаганді цієї ідеї: «Політико-управлінські науки» (1951 р.), «Процес ухвалення рішень: сім категорій функціонального аналізу» (1956 р.), «Концепція політико-управлінських наук» (1970 р.), і завершує цей цикл фундаментальна робота «Попередні міркування про політико-управлінські науки» (1971 р.). До так званого "політико-управлінського руху" (policy movement) залучилися багато учених: політологи, економісти, психологи, правознавці та ін. Оформилась розробка початкових підходів і обговорення теоретичних концептів. Почали викладатися пробні курси, видаватися журнали й перші навчальні посібники. Таким став на факультеті політичної науки Йельського університету підручник Ч. Линдблома «Процес ухвалення політичних рішень» (1968 р.) [68, с. 169-175].

Третій кластер становлення цієї теорії пов'язаний з менеджментськими науками. До середини XX століття в університетах США вже існували в дуже просунутих формах державне адміністрування, що викладалося в школах держуправління, і курси загального менеджменту, по яких йшло навчання в школах бізнесу. Попри те, що Г. Саймон був дипломованим доктором політології і розпочинав в університеті Чикаго свої наукові дослідження з аналізу техніки муніципального управління, в роботі «Нова наука управлінських рішень» (1960 р.) і в інших своїх працях 1940-60-х років він послідовно обґрунтовує ідею створення адміністративної науки як універсально-загальної теорії ухвалення рішень, принципи якої були б застосовні в управлінні як державними організаціями, так і структурами бізнесу. Пізніше, вже в 1980-90-і роки, широке поширення на заході отримала концепція так званого «нового держуправління», прибічники якої, по суті справи, виходять з близької Г. Саймону ідеї запозичення з бізнес-менеджменту його передових технологій і адаптації їх до роботи державних

органів [68, с. 181-184]. Якщо ж провести в найзагальніших рисах періодизацію, то можна виділити три великі періоди:

1. Формування початкових підходів і концептів в період від 1950-х до середини 1960-х років.
2. Інституціоналізація напряму в університетську навчальну дисципліну з кінця 1960-х по 1970-і роки.
3. Розробка теоретичних і емпіричних напрямів у 1980-90-і роки: диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей [121, с. 88-92].

Якщо розглядати прийняття політичних рішень з позиції плюралістичного підходу, саме у 50-ті роки все частіше почали проводитися дослідження, автори яких відстоювали позиції, що дещо дисонували з поглядами елітистів. Ці дослідники вважали, що політика є тим полем, в якому конкурують інтереси, цілі, ідеї, поривання. Автори обґрунтовували такий підхід, при якому в самому процесі прийняття рішень лідируючі позиції займає бізнес. Проте, ці дослідники вважали, що інтереси і, перш за все, влада бізнесу, можуть бути збалансовані іншими інтересами. Серед таких авторів слід виокремити Р. Даля, а згодом Ч. Ліндблома, Дж. Гелбрайта. Згодом вони стали представниками плюралістичного і неоплюралістичного підходів у науці до прийняття рішень.

Український політолог М. Кармазіна пише: «Р.Даль досліджував ситуацію в м. Нью-Хейвені і дійшов висновку, що в місті не існує монополіста, який би здійснював вирішальний вплив на прийняття рішень, але реальна влада була розосередженою між конкуруючими групами, які здійснювали вирішальний вплив у якійсь конкретній галузі, але не в цілому у місті. Згодом, дослідник зауважив, що народ, делегуючи елітам право на прийняття рішень, забезпечує їм можливість реалізації власних інтересів. Переживши певну еволюцію поглядів, Ч. Ліндблом у 1977 р. закінчив працю «Політика і ринки», в якій доводив, що врівноваження інтересів не відбувається: провідні ролі у процесі прийняття рішення належать бізнесу і ринку. До цієї точки зору, врешті-решт, пристав і Р. Даль, про що свідчила його книга «Дилеми

плюралістичної демократії: автономія чи контроль?» (1982 р.). Що стосується Дж. Гелбрайта, то його праці «Американський капіталізм» (1953 р.), «Багате суспільство» (1958 р.), «Нова індустріальна держава» (1967 р.) стверджують, що плюралістична демократія – міф, що потрібен контроль над могутніми технотехніками, які контролюють процеси і в уряді, і в корпораціях» [61, с. 33].

Викликає повагу позиція М. Кармазіної про те, що при аналізі плюралістичного підходу, «варто звернути увагу на висвітлення його слабких місць, що здійснили Р. Бахрах та М. Баратц, які закидали «раннім» плюралістам те, що вони не взяли до уваги здатність людей влади уникати прийняття рішень, чи ж гальмувати цей процес, чи спрямовувати його на «безпечні питання» шляхом маніпулювання панівними у спільноті цінностями, міфами та політичними інститутами й процедурами» [61, с. 34].

Серед критиків плюралістів у 80-90-ті роках окремо слід згадати елітистів, серед яких Т. Дай, Х. Цайглер, Д. Сарторі, Дж. Хіглі та ін. Вони наголошували на тому, що між представниками еліти в дійсності не існує реального серйозного суперництва, проте є порозуміння, що засновано на певних «правилах гри». Представники елітизму розглядали саму еліту як виразника та поборника демократичних цінностей.

Американський філософ та соціолог італійського походження, Д. Сарторі, розмірковуючи над тим, як змусити еліту до врахування інтересів суспільства, вказав, що «система прийняття рішень повинна відповідати таким вимогам:

- кожен індивід повинен мати однакову вагу;
- пріоритети кожної із сторін повинні бути однаково значущими;
- результати рішень учасників повинні бути збалансовані;
- зовнішні ризики повинні бути мінімізовані;
- збиток від рішень, що приймаються» [3, с. 7-11].

Представники марксизму запропонували свій погляд на теорію прийняття рішень. Взявши за основу ідею про класовий розподіл суспільства і державу як інструмент забезпечення інтересів панівного класу, прихильники

марксизму обґрунтовували тезу про роль «структурованої» влади капіталу, яка структурує сам процес прийняття рішень. Впливаючи на процес прийняття рішень, як стверджували А. Каусон і Р. Саундерс, капіталістична держава зконцентровує на найвищій ланці державного управління прийняття рішень щодо інтересів капіталу, а на нижчих ланках нею допускалося більш плюралістичне творення політики.

Український політолог М. Кармазіна зазначає, що «у 90-і роки з'являються альтернативи теорії публічного вибору і, зокрема, теорії менеджменту, «неортодоксальна економічна наука» та ін. Їх авторами були Ф. Тейлор, Г. Файол, Ч. Барнард, А. Маслоу та ряд інших дослідників бюрократії. Висновки одних з них зводилися до того, що інтереси бюрократів треба приборкувати і контролювати. Другі вказували на те, що ефективності організацій сприяє співробітництво, спільна мета і спілкування, а не контроль. Треті твердили, що мотивація людини – складна річ і зводити її до «власних інтересів» ніяк не можна. Людину мотивує і цікава робота, і вищий статус, і кращі умови праці, і рівень та якість людських взаємин та інші чинники. Крім того, для розуміння поведінки та бажань бюрократа варто враховувати не тільки індивідуальні стратегії максимізації інтересів, але й колективні та ін.» [61, с. 38].

Виходячи з предмету дослідження і вивчаючи практики децентралізації, важливо систематизувати не лише наукові розвідки з ухвалення політичних рішень публічного управління, а й маркетингу територій. Йдеться про таких дослідників, як А. Дайан, Е. Дихтль, Х. Хершген, Ф. Котлер, розглядають маркетингові дослідження як складову частину функціоналу маркетингового процесу управління, начебто розбавляючи його визначеними стратегічними та управлінськими діями. Німецькі вчені Е. Дихтль та Х. Хершген визнають, що саме аналіз конкретної ситуації в маркетингу є підґрунтям для прийняття важливих рішень.

Такі автори, як Д. Кокс, Р. Базел, Р. Браун, вказують на те, що термін «маркетингове дослідження» використовується для визначення

багатоманітних видів діяльності в контексті збору інформації та окремих структурних елементів, що відповідальні за цю діяльність [72, с. 144-146]. Ф. Котлер визначає маркетингові дослідження як систематичне визначення кола проблем, які пов'язані із маркетинговою ситуацією: збором, аналізом та звітом про результати досліджень.

Такої думки дотримується ряд російських дослідників, таких, як Є.Голубков, Е. Секерін, А.Ковальов, В. Войленко. Зокрема, А.Ковальов та В.Войленко називають маркетингові дослідження глобальною функцією управління за умов ринкових відносин. Є. Голубков вважає ці дослідження частиною інформаційної системи управління. Близькою є позиція Б.Соловйова, який додає ще наявність «певної цілі зі зменшення невизначеності, яка супроводжує прийняття рішення». Дослідження в сфері маркетингу є складовою частиною загальної інформаційної системи. Повідомлення, факти, дані, що збираються для конкретних маркетингових цілей, формують самостійний кластер єдиного інформаційного поля [72, с. 152-153].

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що свій внесок у розроблення моделей прийняття рішень внесли представники з різних наукових сфер, формуючи міждисциплінарні підходи та бачення, – з економічної теорії, соціології, інформаційно-комунікативних досліджень, політології, соціальної психології, політекономії та ін.

Праці як вказаних, так й інших дослідників складної проблематики, пов'язаної із прийняттям політичних рішень, були написані із використанням різного методологічного інструментарію – біхевіоралізму, системно-функціонального, плюралістичного чи мережевого підходів, з позицій елітизму, інституціоналізму (неоінституціоналізму), неомарксизму, неокорпоративізму тощо.

Отже, апелюючи до предмету дослідження, практика децентралізації – є важливим елементом політичної діяльності й реалізації політичних цілей щодо наближення послуг до громадянина. У зазначеному контексті, реформа

децентралізації – це здійснюваний в індивідуальній чи колективній формі процес визначення завдань політичної дії, етапів, способів реалізації передачі частини функцій державної влади на місця. Прийняття політичних рішень щодо децентралізації – це технологічна реалізація політикуму в управлінні суспільними процесами. Через конкретні політичні рішення влада втілює свою волю в управлінський процес відповідно до інтересів територіальних громад.

Окремим підходом до управління територіями з акцентом на соціально-економічні показники розвитку є менеджеризм. Автора цікавить цей теоретико-методологічний підхід, що достатньо критикується сьогодні в сфері державного управління, проте характеризує саме ті підходи в управлінні територіями, що продукують симулякри. Д. Ягунов в своїй докторській дисертації з політології наголошує, що категорія соціальна справедливість «була замінена на менеджеріалістські показники «економічно обґрунтованого забезпечення суспільства» в контексті «маскування цього процесу гаслами демократичних цінностей та прав людини» [170, с. 1-3]. За таких умов державна політика децентралізації та процес передачі низки важливих повноважень на місця «в умовах українського транзиту та невизначеності моделі державного управління» результує додатково ще й інституціоналізацією політики соціального контролю, зниженням рівням соціальної захищеності населення, посиленням симулякризації категорій «свобода», «безпека», «права людини» [170, с. 20].

У суспільстві з досить високим рівнем політичної культури, прийняті рішення в основному відповідають вищевикладеним основним вимогам і тому їх реалізація не порушує цілісності і стабільності політичної системи суспільства в цілому. Теорію ухвалення політичних рішень та публічного управління доповнюють концепції учасницької демократії та громадянської освіти як її інструменту, що використовують з метою зміцнення політичної і правової культури населення та розвитку народовладдя. У вузькому сенсі громадянська освіта трактується як «інструмент залучення громадян до суспільного життя та активної участі в ухваленні рішень або як процес

становлення політичної та громадянської свідомості й поведінки особистості, прийняття та виконання політичних ролей, виявлення активності в них, формування громадянської культури» [24, с.11]. На міжнародному рівні Хартія з освіти з демократичного громадянства та освіти з прав людини визначає, що «освіта громадянської демократії – це навчання, підготовка, підвищення обізнаності, інформація, практики і діяльність, які мають на меті, за рахунок надання учням знань, навичок і розуміння, і розвитку їх ставлення та поведінки, щоб дати їм можливість здійснювати і захищати свої демократичні права та обов'язки в суспільстві, цінувати різноманітність і відігравати активну роль у демократичному житті з метою заохочення та захисту демократії і верховенства права» [39]. Автори статті «Громадянська освіта як інструмент формування культури участі в контексті реалізації реального народовладдя в Україні» надають власне визначення громадянській освіті як «системі освітніх, просвітницьких, менторських, соціальних та політичних технологій, що має на меті формування відповідального громадянина та його культури участі через засвоєння знань щодо демократичного устрою та публічного управління, поведінкових патернів та навичок критичного мислення, демократичних цінностей» [10]. Українська дослідниця А. Гайду пропонує розуміти «під поняттям «громадянська освіта» систему освітніх технологій, теорії та прикладних практик демократії (політичних, юридичних, інформаційних, соціальних), спрямовану на формування відповідального громадянина через набуття ним необхідних теоретичних знань, поведінкових патернів, демократичних цінностей для реалізації реального народовладдя через інтерактивні та проєктні методики навчання» [18].

Поєднуючи теорії ухвалення політико-управлінських рішень, управління територіями і принципи менеджеризму, можна з'ясувати вимоги, що висувуються до політики децентралізації як сукупності цілеспрямованих рішень і дій. А саме: - ефективність; - екологічність; - своєчасність; - обґрунтованість і аргументованість для громад; - реалістичність.

Етапи процедури прийняття рішення:

1. Визначення цілей. Мета вказує напрямок, вона повинна бути конкретною, об'єктивною, реальною, припускати дії, мати відповідний вимір. У державному управлінні особливо важливо не міняти місцями мету і засіб. Так, наприклад, приватизацію, стримування інфляції, зменшення бюджетного дефіциту не можна вважати самими цілями, це засоби досягнення цілей, тобто збільшення ефективності виробництва, закріплення країною міцного положення в міжнародних відносинах.

2. Аналіз ситуації. Аналізується зовнішнє і внутрішнє середовище. Реальне значення контрольованих параметрів порівнюють з прогнозом або планом.

3. Формулювання проблеми. Ухвалення рішення завжди пов'язане з подоланням якоїсь проблеми або з використанням можливостей. Проблема виявляється при зіставленні цілі з фактичним станом справ і по можливості доводиться до кількісної визначеності.

4. Генерування альтернатив. Одні рішення мають обмежене число альтернатив, за іншими – великий діапазон вибору. Генерування альтернатив передбачає виявлення всіх можливих шляхів вирішення проблеми, що гарантує оптимальність рішення, досягнення цілей.

5. Вибір варіанта рішення. Вибір варіанту для прийняття рішення завжди є найважчим і відповідальним етапом. Альтернативні варіанти порівнюються за заздалегідь прийнятими критеріями і з урахуванням поставленої мети, виявляються їх гідності і недоліки, ймовірності реалізації.

6. Узгодження рішення. Необхідність узгодження викликана тим, що в розробці та прийнятті рішень задіяно багато осіб, кожен з яких виконує окрему частину роботи. Організація в цілому, а не тільки її керівник реагує на проблеми, що виникають, тому напрацювання рішення є колективним процесом, а не індивідуальним. Признання рішення рідко буває машинальним. Керівник має переконувати колектив у його правильності. Досягнути цього

простіше в тому випадку, якщо виконавцям була надана можливість висловити свою думку з приводу прийнятого рішення.

7. Реалізація рішення. Втілення рішення на практиці вимагає матеріальних ресурсів, організаторських здібностей, енергійності. Приймається ґрунтовний план заходів з врахуванням деталей щодо реалізації рішення з розподілом відповідальності між виконавцями та прописаними строками виконання. Керівник слідкує за реалізацією рішення та вносить за необхідності поправки. Система контролю дозволяє в потрібний момент виявляти потенційні відхилення від заданої програми реалізації, вживати заходів щодо їх ліквідації, тобто привести в дію зворотний зв'язок. Відповідальність за вирішення покладається в першу чергу на тих, хто його розробляє і приймає, а в другу – на кого ця відповідальність офіційно покладено.

8. Оцінка результатів. За результатами виконання покрокових дій проводиться оцінка рішення. Вона полягає у вимірюванні та оцінці наслідків рішення, зіставленні фактичних результатів з тими, котрі сподівалися отримати [5, 34-36].

Завданням управління є напрацювання таких управлінських дій, при яких стан об'єкта управління є прийнятним з точки зору критеріїв ефективності діяльності.

Ефективність управління визначається як результат, співвіднесений із затратами на його досягнення. У витрати на управління повинні включатися витрати не тільки на систему управління, а й на втілення політико-управлінських рішень. Ефективність роботи будь-якої системи управління має ієрархічну структуру, залежить від якості управлінських рішень, які в свою чергу обумовлені наступними факторами: архітектурою інформаційних мереж і «спрямованістю інформаційних потоків; достовірністю інформації; складом команди тих, хто має повноваження приймати відповідні рішення; моделлю прийняття управлінських рішень; технологіями та інтенсивністю впровадження управлінських рішень» [6, с. 81].

Ефективність управління є одним з основних показників дієвості управління, який визначається шляхом співставлення результатів управління та ресурсів, витрачених на його досягнення. Ефективність управління можна оцінити шляхом визначення кореляції одержаної користі та витрат на управління. Але така спрощена оцінка не завжди виявляється коректною, оскільки результат управління:

- не завжди виражається саме прибутком;
- призводить до безпосередніх та опосередкованих результатів; безпосередній результат маскує роль управління в його досягненні, а прибуток часто виступає у якості опосередкованого результату;
- може бути за своїм характером не тільки економічним, а й соціально-економічним, соціальним, політичним, соціо-психологічним та ін.

Під ефективністю влади розуміється її здатність досягати соціально значимих цілей, адекватно реагувати на нові потреби і знаходити нові рішення виникаючих проблем.

Формула для вимірювання ефективності влади за допомогою інтегральних показників була розроблена на основі системи оцінювання ефективності управлінських рішень в сфері державного управління фахівцями з економіки та публічного управління та адміністрування [59]. Автором було адаптовано її саме для визначення показника ефективності управління через співвідношення кількості та вагомості прийнятих рішень (ПЕВ).

Ефективність влади визначається формулою:

$$\text{ПЕВ} = \frac{\sum_{i=1}^n a_i R_i - \sum_{j=1}^m a_j R_j}{N} \begin{matrix} > 0 \\ < 0 \end{matrix};$$

Де N - кількість прийнятих рішень;

a_i - вагомість реалізованих рішень;

a_j - вагомість нереалізованих рішень;

R_i - реалізовані рішення;

R_j - нереалізовані рішення.

Якщо отриманий ПЕВ більше 0, то влада ефективна, якщо ПЕВ менше 0, то влада неефективна.

Український політолог Б. Никифорчук пише: «Під оцінкою ефективності державного управлінського рішення розуміють сукупність моделей і методів з вивчення і виміру фактичних результатів державної діяльності або програм, які завершені або перебувають у стадії реалізації» [105, с. 131].

Критерії, при врахуванні значення яких формується оцінка результатів державного управління, поділяються на кількісні та якісні. Критерії і оцінки застосовуються для покращення процесу прийняття рішень, вдосконалення системи звітності та процесів державного управління, якість якого можна оцінити згідно з потребами, побажаннями і наявними ресурсами суспільства. Дослідник Н. Гаврилов пише: «У такому процесі можна виділити дві вимірювані складові діяльності державного управління: технічну ефективність і економічну ефективність. Технічна ефективність державного управління визначається рівнем досягнення цілей діяльності з урахуванням «суспільних цілей». Економічна ефективність державного управління визначається як співвідношення вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів залучених для цього ресурсів» [17, с. 52-55].

Як зазначають українські економісти Г. Сабадош та О. Харченко: «Економічна ефективність відображає внутрішній стан справ в системі державного управління, її власну діяльність, а технічна ефективність - відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з урахуванням впливу, який він справляє на стан суспільства. Технічна ефективність пов'язана і кількісними, і якісними показниками, важливими характеристиками яких є їх оперативність і регулярність. Так як багато соціальних та економічних показників стану суспільства не піддаються повному і оперативному контролю, то необхідно формулювати критерії, що оцінюють не загальний стан, а результати конкретних програм. Критерії ефективності повинні не тільки відображати ступінь досягнення поставлених

цілей, а й реагувати на виникнення нових проблем в управлінні, а також на негативні наслідки проведених державними органами заходів» [86, с. 13].

У практичній площині ефективність управління/влади найчастіше визначається аналітичними або експертними методами за рахунок співставлення значень сукупності показників (ознак). Існує декілька основних типів оцінки державного управління:

- ☐ оцінка процесу виконання;
- ☐ оцінка результатів;
- ☐ оцінка впливу;
- ☐ оцінка наслідків;
- ☐ оцінка економічної ефективності;
- ☐ оцінка технічної ефективності;
- ☐ оцінка соціальної ефективності.

Завдання оцінки ефективності державного управлінського рішення полягає в тому, щоб оцінити:

- ☐ управлінську діяльність органів влади та підприємств державного сектора;
- ☐ проведену державними інститутами політику;
- ☐ реалізацію затверджених державних програм;
- ☐ наслідки втіленої політики та результати реалізації державних програм [139, с.433-436].

Обрання типу оцінки та методів оцінювання залежить від мети управління, інтересів окремої організації чи зацікавленої групи осіб, соціально-політичних вихідних умов, наявності необхідних ресурсів для реалізації рішень та ін.

Проектування діяльності, предметом якої є оцінка результатів державного управління, передбачає відбір індикаторів, визначення властивості оцінок, вимірювання точності оцінювання, процедуру по збору інформації, в тому числі використання результатів інших досліджень.

Для визначення оціночних показників, проводяться оціночні дослідження, які в свою чергу розподіляються на дві групи: наукові та традиційні форми.

Німецький політолог Н. Клінгеманн пише: «Наукові форми передбачають проведення досліджень з використанням різних наукових методологій і методик вивчення соціальних, економічних, політичних процесів. Їх застосування приносить хороші теоретичні та практичні результати, але вимагає багато часу і великих фінансових витрат. При проведенні наукових досліджень застосовують такі методи:

- ☐ соціологічні опитування (анкетування та інтерв'ювання);
- ☐ спостереження (відкриті і приховані);
- ☐ експертні оцінки;
- ☐ моделювання;
- ☐ формування контрольних груп;
- ☐ проведення експериментів та ін.» [65, с. 103].

Традиційні ж форми оцінки ефективності управлінського рішення, в свою чергу, представлені політичним чи адміністративним контролем, і є результатами, наприклад, громадських обговорень, звітування керівників або аудиторської перевірки тощо.

Українські політологи В. Андріяш та Н. Громадська пишуть: «З огляду на багатовимірність об'єктів державного управління доцільним є здійснення оцінки ефективності управлінських рішень на основі методів багатовимірного статистичного аналізу, що дозволяють не тільки групувати об'єкти спостереження в класи, розглядати їх у динаміці, але і формувати якісні агреговані показники як для опису самих об'єктів, так і для моніторингу прогресу як результату управлінського впливу. При цьому особливу увагу приділяють аналізу впливу наслідків управлінських рішень (наприклад, відгуків на реформи), маючи на увазі не тільки безпосередні результати прийнятого і реалізованого рішення, але і весь комплекс наслідків управління (наслідків зміни), на сфері державного і суспільного життя. Оцінку

ефективності державних управлінських рішень можна здійснювати, використовуючи спеціальні моделі управління - «бізнес-моделі». У бізнес-моделях оцінка визначається не тільки функціями, але і пов'язаними з ними процесами, тому що може виявитися, що всі функції чітко визначені і розподілені між державними службовцями, а сам процес розривається» [2, с. 459].

Підсумувавши, хотілося б відзначити, що існують різні моделі і критерії оцінки ефективності прийняття політико-управлінських рішень. Незмінним є механізм прийняття рішень. В основному, вибір критеріїв оцінки ефективності залежить від характеру і первісної мети прийнятого рішення.

1.2. Методологічний вимір дослідження регіональної специфіки впровадження децентралізації в Україні. Концепт «політика знизу» в науковому політологічному дискурсі.

Перед визначенням методологічного підходу до вивчення регіональної специфіки впровадження децентралізації в Україні, слід з'ясувати ступінь ефективності самого рішення про старт реформи децентралізації й таких спроб в період незалежності (Табл.1.2.1). Для цього автор використав формулу ефективності:

$$\text{ПЕВ} = \frac{\sum_{i=1}^n a_i R_i - \sum_{j=1}^n a_j R_j}{N} \begin{matrix} > 0 \\ < 0 \end{matrix};$$

Де N - кількість прийнятих рішень (спроб запустити децентралізацію в Україні);

a_i - вагомість рішень (на фоні інших, прийнятих і реалізованих в той період);

a_j - вагомість нереалізованих рішень, але прийнятих і очікуваних українцями в період спроби запустити децентралізацію;

R_i - реалізовані рішення щодо децентралізації;

R_j - нереалізовані рішення щодо децентралізації.

Пам'ятаючи правило: якщо отриманий ПЕВ більше 0, то влада чи конкретне рішення ефективні, а якщо ПЕВ менше 0, то неефективні відповідно.

Таблиця 1.2.1.

Ефективність спроб запровадити реформу децентралізації в Україні*.

Період прийняття рішень	Рішення	Фонові рішення	Коефіцієнт вагомості (невагомі =0)	Реалізація прийнятого рішення (+/-)	Ефективність рішення
1990-1991	1	3	0	-	<0
1992-1994	2	2	1	+	>0
1995-1996	1	1	2	+	>0
1997-2001	5	3	0	-	<0
2004-2005	5	5	0	-	<0
2010-2014 (до 01.04.)	3	6	2	-	<0
2014-2015	3	6	9	+	>0
2016	1	3	2	-	<0
2017	2	-	2	+	>0
2018-2020	14	5	15	+	>0

*Складено автором.

Досліджуючи регіональну специфіку впровадження практик децентралізації в Україні, автор пропонує зосередитися на двох напрямках такого дослідження. А саме на: 1) історичних умовах політики децентралізації України та її територіально-адміністративного устрою і 2) запропонувати авторську методику оцінювання ефективності (спроможності) територіальних громад, яку в 2017-2018 роках було запропоновано для використання у Вінницькій облдержадміністрації.

У даний час Україна є унітарною децентралізованою державою (маючи у своєму складі тимчасово окуповану АРК): «Сучасний адміністративно-територіальний устрій України був сформований за часів СРСР і мав забезпечувати ефективність командно-адміністративної системи управління республікою. В процесі посткомуністичних трансформацій значна частина країн Центрально-Східної Європи в 90-х рр. минулого століття провели низку адміністративно-територіальних реформ, які призвели до демонтування командно-адміністративної системи управління та запровадили реалізацію принципу субсидіарності, що мало би збільшити ефективність адміністрування на місцях. Тобто, країни Центрально-Східної Європи в 90-х рр. провели таку саму модернізацію адміністративно-територіального устрою, яку країни Західної Європи (зокрема, Франція) запровадили в 70-80-х рр. з метою підвищення ефективності державного управління в результаті збільшення мобільності капіталу й зростання регіональних ідентичностей» [95].

З моменту проголошення незалежності України гостро постала проблема пошуку шляхів організації публічної влади на місцях згідно з проголошеним принципом демократичної держави. У науковому виданні, підготовленому в рамках реалізації швейцарсько-українського проєкту підтримки децентралізації в Україні DESPRO, зазначається: «З 1990 року в Україні розпочинається процес децентралізації влади. Так, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних

рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Зокрема в Законі УРСР від 1990 р. зазначалося: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» [8, с. 18].

У матеріалах швейцарсько-українського проєкту DESPRO зазначається: «Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; замість державних адміністрацій, запроваджених новою редакцією Закону України «Про місцеве самоврядування» 1992 року, знову відновлювались виконавчі комітети. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади. Іншими словами, Закон від 1994 року поширив місцеве самоврядування на всі рівні адміністративно-територіального устрою України, а не лише на рівень населених пунктів, як це передбачалося Законом 1992 року» [8, с. 19].

Далі в матеріалах йдеться про таке: «Наступна реформа місцевого рівня публічної влади була зумовлена прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Цей етап реформування за своїм змістом став згортанням децентралізації. Він передбачав ліквідацію виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у

містах рад. Відповідно до Конституційного Договору, Указом Президента від 30.12.1995 головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад було делеговано повноваження органів державної виконавчої влади та встановлено відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відповідними головами державних адміністрацій. Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Адже з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.). Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України – як акті найвищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку» [8, с. 19].

На цьому етапі становлення України як демократичної держави, що робила зусилля в бік побудування децентралізованої систему публічної влади, прийняття Конституції зіграло значну роль. По-перше, в ній на найвищому державному рівні було закріплено право громади на місцеве самоврядування. А по-друге, Конституція доволі виразливо наголошували на недержавній природі місцевого самоврядування. І по-третє, Основний Закон України дав поштовх та можливість для часткової децентралізації влади.

У 1998 році президентським указом була схвалена Концепція адміністративної реформи, де однією зі складових визначалося зміна територіального устрою держави. З 2000 року в Україні функціонувала відповідна комісія, керівником якої був призначений Володимир Литвин. Але

ці кроки не прискорили процеси модернізації місцевої влади та оптимізації територіально-адміністративного розділу.

У 1997 році у Верховній Раді був зареєстрований законопроект «Про адміністративно - територіальний устрій України», розроблений групою авторів під керівництвом Р. Безсмертного, В. Стретовича і І. Юхновського. Документ пережив кілька редакцій, неодноразово розглядався парламентарями, проте в 2001-му був остаточно відхилений.

Чергова спроба дати поштовх територіальній адміністративній реформі була здійснена в 2005 році. Група фахівців під керівництвом Р. Безсмертного, віце-прем'єра в уряді Ю. Тимошенко і Ю. Сханурова, розробила пакет документів – Концепцію реформування публічної адміністрації в Україні, а також ряд законопроектів: «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громади », «Про місцеве самоврядування області», «Про місцеве самоврядування району». Прийняття цих актів мало супроводжуватися внесенням змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетного кодексу, податкового законодавства і передувати внесенню відповідних змін до Конституції. У ході обговорення проекту реформи на місцях, вона зазнала жорсткої критики, як фахівцями, так і представниками місцевого самоврядування. У підсумку, парламент провалив запропоновані законопроекти [30, с. 22].

Після вступу в силу політреформи 2004 р., Верховна Рада України схвалила проект змін до Конституції, які передбачали реформування системи місцевого самоврядування.

Законопроект, зокрема, конституційно закріплював статус первинної ланки цієї системи. Визначалося, що базовим рівнем, на якому буде будуватися вся нова система місцевої влади, повинна стати громада - адміністративно-територіальна одиниця, що має чітко визначені законом межі і територію і в яку входять жителі одного або декількох населених пунктів. Встановлювалася орієнтовна чисельність населення громади та територіально-адміністративних одиниць вищого рівня - району та регіону:

відповідно 5000, 70 000 і 750 000 жителів. Але ця частина політичної реформи не була прийнята парламентом, а отже і не була втілена в життя [109].

За 30 років, що минули від часу здобуття незалежності Україною, побудова ефективної системи державного управління країною так і не була завершена. Грубо скопійовані з моделі радянської УРСР відносини між центром і регіонами ставлять під загрозу саме існування держави - України, вкрай загострюють боротьбу за центральну владу в місті Києві.

У аналітичні записці Національного інституту стратегічних досліджень йдеться про наступне: «Концентрація повноважень та ресурсів навколо центральних органів виконавчої влади призводить до неефективності державного адміністрування на місцях (централізація в прийнятті рішень ускладнює вирішення базових проблем на місцях), а перерозподіл ресурсів між одиницями адміністративно-територіальної системи України ліквідує стимули для залучення інвестицій. Відсутність повноважень для вирішення значної частини проблем на місцях призводить до залежності (як фінансової, так і управлінської) від центральних органів виконавчої влади, або від вищестоящих елементів системи адміністративно-територіального устрою України» [95].

Дослідники наголошують, «що відсутність достатньої фінансово-економічної та кадрової бази в регіонах є прямим наслідком:

- надмірної подрібненості одиниць адміністративно-територіальної системи України;
- централізованого адміністративно-територіального управління, що практично унеможлиблює розвиток самоврядування одиниць адміністративно-територіальної системи України;
- перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами виконавчої влади між адміністративно-територіальними одиницями, що знижує необхідність створювати умови для залучення капіталу і призводить до фінансової залежності регіонів від центральних органів виконавчої влади та стимулює появу корупційних схем» [95].

Науковці інституту також зазначають, що «неефективність адміністративно-територіального устрою України виявляється у відсутності достатньої фінансово-економічної та кадрової бази в областях, що ускладнює та унеможлиблює:

- покращення якості адміністрування на місцях;
- максимальне наближення адміністративних послуг до населення;
- реалізацію інфраструктурних проектів на рівні області;
- забезпечення сталого економічного розвитку;
- ефективну реалізацію соціальних і культурних програм, програм в сфері охорони здоров'я та інше» [95].

Більш того, за період незалежності в Україні при скороченні кількості сільських населених пунктів відбулось стрімке зростання кількості сільських рад, що призводить в результаті до скорочення чисельності населення в територіальних громадах. Невелика чисельність територіальних громад унеможлиблює ефективне втілення покладених на них функцій через недостатню кількість ресурсів. У результаті цього більшість наявних сільських населених пунктів вимушені триматися за рахунок дотацій з державного бюджету.

Отже, як на базовому, так і на похідному рівнях самоврядування наявні проблемні моменти, розв'язання яких є необхідною умовою успішної децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в майбутньому. Як зазначає заслужений юрист України М. Осадчий, «на базовому рівні це, передусім, відсутність належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової бази) та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування. Щодо так званого вторинного (похідного) рівня самоврядування (район і область), то недостатня ефективність його функціонування спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ч.4 ст. 141). Згідно з чинним Законом України «Про

місцеве самоврядування в Україні» виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради. Звідси – невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування» [111, с. 111].

Далі дослідник зазначає, що «особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування». [111, с. 111].

У «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» зазначається, що «перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування: - тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень; - загрозлива зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та небезпека техногенних катастроф за умов обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру; - складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад; - тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами

територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; - зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; - корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості; - тенденція до надмірної централізації повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів; - відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги серед сільського населення через порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування. Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру» [71].

Децентралізоване урядування допомагає також у створенні сприятливих можливостей для виникнення опозиційних політичних груп і, зокрема, у створенні ресурсів опозиційних політичних партій. Існування децентралізованого урядування взагалі і місцевого самоврядування, зокрема сприяє, по суті, одержанню політичною опозицією можливості мобілізуватися і спробувати зконцентрувати свої зусилля та ресурси, щоб отримати та утримати політичну владу в певному адміністративному окрузі.

Також перевагою системи децентралізованого урядування є те, що вона дає більше можливостей громадянам, які домагаються позитивної відповіді від влади. По суті, наявність альтернативних рівнів урядування дає широкі можливості кожному громадянину, який домагається забезпечення конкретною державною послугою або розв'язання конкретної проблеми. Якщо людина не може отримати бажаної допомоги на одному рівні, вона має

після цього можливість протягом короткого чи тривалого часу подолати певні процедурні етапи для того, щоб отримати позитивну відповідь на іншому рівні влади або від іншого владного органу.

Отже, слід зазначити, що реформування адміністративно-територіального устрою є істотно важливим для України. Історик О. Ворошилов пише: «Загалом необхідність здійснення конституційної реформи місцевого самоврядування обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких належать і інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загальноприйнятими в сучасному світі стандартами демократії» [16].

На різних етапах процесу підготовки й ухвалення політичних рішень можуть брати участь різні соціальні суб'єкти: широкі соціальні верстви, політичні партії, громадські організації, експерти, держадміністрація, представницькі органи влади. Окремо варто відзначити, що подальший шлях України, спрямований на розбудову демократичної, правової, соціальної держави та розвиток громадянського суспільства, повинен rezultувати у поступовому виході на перший план саме представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки та зростання їх ролі у формуванні місцевої політики та регіональної політики.

У цьому контексті вкрай важливим стає розуміння самого концепту «політика знизу». У науковому політологічному дискурсі відчувається недостатнє теоретичне обґрунтування такого поняття, як «політика знизу». У політичній науці довгий час панували підходи до прийняття рішень «зверху до низу» на макро-рівні, переважно через політичні інститути та політичних лідерів, через публічний дискурс та національне законодавство. Сучасні західні політологічні школи розглядають цей концепт крізь пошук шляхів вирішення соціальних та політичних проблем у розвинених

демократіях, які вони пропонують знаходити через звернення саме на рівень спільнот та локальних територій.

Однак соціологія показала, що врахування потреб на рівні місцевого самоврядування центральною владою, а також запит на певні владні рішення та кроки від громадян, провокує необхідність перегляду усталеного та спрощеного сприйняття політичних процесів. Філософія в свою чергу розглядає це питання з іншої точки зору, припускаючи, що немає нічого «політичного» по своїй суті, – «політичне», навпаки, конструюється та вимагає систематичного перегляду саме «знизу».

Сучасний науковий підхід до концепції «політики знизу» у світовій політиці ставить під сумнів важливість державних кордонів та концептуалізацію самої політики для прийняття дієвих рішень локальними громадами. Тому слід розглядати «політику знизу» як політологічний термін кількома шляхами: по-перше, як відхід від подієвого та інституційного аналізу політики, що приділяє більше уваги повсякденному та буденному життю суспільства; по-друге, через аналіз можливостей залучення інститутів з метою отримання від них реальної соціальної користі; по-третє, крізь врахування ширшого кола акторів (не лише «професійних» політиків, а й громадян, споживачів, мешканців громад, місцевих чиновників чи активістів, власників малого та середнього бізнесу, освітян) та крізь ширший спектр практик (реєстрація та втілення громадських ініціатив, споживання продуктів, у тому числі і політичних, міграція, пітчінги проєктів, неформальне спілкування на рівні громад, що може включати плітки та доноси, наприклад, та інші практики).

Як зазначає український політолог О. Чальцева, «у політико-управлінському кластері політичної науки неінституціонального напрямку були розроблені так звані моделі «згори вниз» (М. Дертік, Дж. Прессман, А. Вілдавські, К. Худ) і «знизу – вгору» (М. Ліпські, Б. Х'єрн, Р. Елмор, П. Данліві). У концепції «знизу – вгору» увага концентрується на аналізі реальних заходів, що здійснюються виконавцями в рамках політико-

управлінської мережі в тій чи іншій соціальній сфері, у зв'язку з чим центр дослідження зосереджений на «низовому» рівні, який включає в себе вивчення цілей і стратегій, дій і взаємодій «безпосередніх виконавців» тих чи інших публічних рішень. Велику увагу в моделі приділено професіоналізму і самостійності суб'єктів публічної політики, які розробляють і реалізують її. Напрямок – «знизу – вгору» – включає громадських суб'єктів в модель співуправління, зосереджуючись на важливості зв'язків між учасниками суспільного процесу» [137, с.45; с.71]. «Політика знизу» іноді ототожнюється з опором, підривом чи автономією, особливо в умовах гібридних режимів. Однак, слід розуміти, що «політика знизу» не обов'язково означає оскарження або відторгнення рішень центральної влади. Тривають суперечки щодо того, чи вписуються регіональні та глобальні тенденції мобілізації знизу у парадигму демократизації, чи вони становлять нову, місцеву та потенційно більш радикальну форму політики, що виходить за межу між демократичними та авторитарними режимами.

На даний момент, головною проблемою України є історичні відмінності регіонів, форма устрою, що існувала декілька десятиліть, та нерозвинутість політики знизу як процесу реалізації конституційного права громад на управління територією. Проте практика децентралізації, побудована саме за принципом субсидіарності, може втілюватися вкрай успішно, зможуть поліпшуватися економічні показники розвитку, покращитись стан демократизації суспільства. В українському законодавстві застосування принципу субсидіарності зустрічається в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.». Слід наголосити, що «у ній визначається, що регіональна політика здійснюється на основі принципу субсидіарності, тобто розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на

відповідному територіальному рівні управління» [125]. Проте, відповідно до Бюджетного кодексу України, що був ухвалений 21 червня 2001 р., вперше у національному законодавстві було введено принцип субсидіарності, основна мета якого полягає у розподілі видів видатків між державним та місцевими бюджетами. Принцип субсидіарності наближає громадян до процесу прийняття рішень та наближають його до управлінського процесу. З точки зору Бюджетного кодексу України, субсидіарність має забезпечити високий рівень адміністративної та фінансової децентралізації.

Українська дослідниця О. Мошак розглядає принцип субсидіарності «як принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні. Причому центральна влада має відігравати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядковуючу) роль. Тобто принцип субсидіарності – це принцип децентралізації з позиції центральної влади» [99, с.38]. У разі послідовного та виваженого впровадження, цей принцип може працювати ефективно.

Під субсидіарністю автором розуміється максимальне делегування повноважень місцевим органам влади і громадам, їх пряма участь у виробленні регіональної та національної політики. Найкращі практики врахування та реалізації запитів мешканців локальних територій, що побудовані на засадах субсидіарності в контексті політики децентралізації з одного боку, та їх підтримка та делегування на це повноважень на рівні національної політики з іншого боку, будуть свідчити про дієвість «політики знизу».

Одним з підходів до вивчення децентралізації як предмету політологічного дослідження та регіональної специфіки впровадження її в Україні, автором обрано учасницьку (партисипаторну) модель демократії, що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян, легітимності недержавних інститутів та послідовності системних практик менеджеризму. Демократія участі - це модель демократії, в якій громадяни мають право безпосередньо приймати рішення щодо політики, а політики

несуть відповідальність за виконання цих політичних рішень. Американська політологічна школа розглядає партисипаторну модель як таку що не є прямою демократією, в якій громадяни несуть пряму відповідальність за прийняття політичних рішень. В умовах учасницької демократії громадяни можуть впливати на політичні рішення, але не приймати їх. А політики все ще несуть відповідальність за виконання цих політичних рішень. Часто політики розглядають партисипаторну демократію як загрозу. Проте демократія участі може доповнити представницьку демократію.

Партисипаторна модель демократії в контексті формування «політики знизу» включає в себе такі аспекти: розширення можливостей кожного індивіда через доступність інформації, що необхідна для прийняття політичного рішення, доступу до освіти; усунення вкрай вираженої диференціації суспільства та влади, які гальмують прийняття рішень на рівні громад; розбудова інститутів «знизу», що дає змогу на належному рівні приймати рішення для створення безпечних та комфортних умов життєдіяльності для мешканців громад, для їх добровільної участі та розуміння відповідальності; підтримка надання молоді голосу шляхом навчання, заохочення та сприяння залученню молоді до всіх аспектів політичного життя, включаючи їх участь у всіх органах, що приймають рішення; дотримання обраними представниками влади принципів транспарентності та підзвітності в управлінні; прозорість та демократичність виборчої системи; базування виборчої системи на пропорційному представництві, публічне фінансування виборів із суворими обмеженнями та повною прозорістю корпоративних та приватних пожертвувань.

Реформа місцевого самоврядування та результати децентралізації в Україні сприяють розвитку учасницької демократії, проте має відбутися культурний зсув у демократичних інститутах, який сприяв би прозорості та відкритості та визнавав актуальність громадської думки. Сьогодні це все ще залишається серйозним викликом для багатьох демократичних інституцій та їх представників.

Автор переконаний, що оцінка політики децентралізації в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад. Умови успішної практики децентралізації і поступової модернізації політичної системи через застосування концепту «політики знизу» стане можливим за умови системної роботи індикаторів. Серед таких індикаторів автор виокремлює, по-перше, площу держави. Розмір території впливає безпосередньо на успішність впровадження принципу субсидіарності в контексті політики децентралізації. У свою чергу етнічний склад населення (поліетнічність або моноетнічність) впливає на узгодженість прийнятих рішень між центром та громадами та необхідність урахування інтересів усіх національних меншин, що мешкають на території держави, створення умов для їх компактного проживання, освіти та збереження культурних традицій (наприклад, греки Приазов'я). Територіально-адміністративний устрій, що також здебільшого продиктований розміром території держави, впливають на ієрархію прийняття рішень та наявність окремих виключних центрів прийняття політичних рішень (наприклад, Верховна Рада АР Крим). А форма правління визначає рівень концентрації влади в руках тих чи інших осіб або інститутів та їх готовність делегувати цю владу. Звідси впливає і наявність регіональних представництв в органах державної влади та можливість (або неможливість) їх впливу на прийняття рішень.

Наступним індикатором спроможності є самі по собі стартові умови впровадження децентралізації, а саме: історичні традиції, особливості формування національної ідентичності та культурні традиції локальних громад; системні процеси на момент початку реформи (трансформаційні процеси, демократичний транзит); а також статус держави та її роль як суб'єкта (об'єкта) у міжнародних відносинах.

Характер діалогу за віссю «державна влада – суспільство – регіони» як один з індикаторів ефективності впровадження політики децентралізації, включає в себе інформаційний супровід державної регіональної політики за віссю «Держава-Регіон-Район (ТГ)» та врахування запиту громад на

висвітлення стратегічних пріоритетів реалізації державної політики регіонального розвитку; готовність громад до зрушень та участі в процесі прийняття політичних рішень (правова культура, партисипація, громадянська освіта, розвиток громадянського суспільства).

Не менш важливим критерієм є й готовність самої влади до передачі частини повноважень на місця, яка може гальмуватися політичною заангажованістю реформи, що створює суперечками на місцях та продиктована мотивами окремих політичних лідерів. Практика впровадження децентралізації включає в себе такі показники: політико-правові механізми забезпечення реформи, її закріплення в законодавства, асинхронність (або синхронність) практики в різних сферах (економіка, культура, екологія тощо), а також врахування успішних кейсів як підґрунтя формалізації процесів децентралізації.

Для модернізації політичної системи необхідними, на думку автора, є сильні представники політичної еліти, громадянського суспільства, бізнесу, освіти з регіонів; фінансова незалежність за принципами субсидіарності; розвиток громадянської культури; можливості та важелі впливу на порядок денний держави представників громади, влади та бізнесу через залученість до міжнародних проєктів та ініціатив, через освітній простір як експертне середовище тощо; та деполітизація регіонів, що означало б наступне – регіональний лідер поза політикою.

Таблиця 1.2.2.

**Індикатори спроможності та ефективності впровадження
децентралізації в країнах*.**

Площа держави:	Стартові умови впровадження децентралізації:	Характер діалогу «державна влада-суспільство-регіони»:	Практики впровадження:	Модернізація політичної системи:
<ul style="list-style-type: none"> ★ субсидіарність, <u>поліетнічність</u>, територіально-адміністративний устрій, форма правління, ★ регіональне представництво в органах державної влади. 	<ul style="list-style-type: none"> ★ історичні традиції, системні процеси на момент початку реформи, ★ статус держави як суб'єкта/об'єкта світової політики. 	<ul style="list-style-type: none"> інформаційний супровід держ. регіональної політики, ★ готовність громад, ★ готовність влади до передачі повноважень, політична заангажованість реформ. 	<ul style="list-style-type: none"> політико-правові механізми забезпечення реформи, асинхронність практики в різних сферах, ★ успішні кейси/формалізація процесів. 	<ul style="list-style-type: none"> - сильні представники регіонів, - фінансова незалежність, - громадянська культура, - вплив на порядок денний держави, - деполітизація регіонів (регіональні лідери поза політикою)

*Складено автором.

Виходячи з вищезазначеного, автор пропонує власну методику оцінювання ефективності (спроможності) територіальних громад, яку в 2017-2018 роках було запропоновано для використання у Вінницькій облдержадміністрації:

1. Динаміка демографічної ситуації в громаді (приріст\скорочення чисельності жителів) – дозволяє оцінити ситуацію в громаді та спрогнозувати людський капітал в майбутньому.
2. Співвідношення природнього скорочення населення та міграції – даний критерій характеризує причини скорочення чисельності жителів і дозволяє моделювати ситуацію, і приймати адміністративні рішення. Якщо в окремих громадах, зменшення чисельності жителів обумовлено відсутністю робочих місць, яке тягне за собою трудову міграцію, то це повинно стимулювати місцеву владу переглянути співпрацю з бізнесом та запропонувати стимули для його розвитку. У випадку смертності через несприятливу екологію, слід приймати місцеві програми вирішення даного питання.

3. Вікова структура населення в громаді (від 0 до 18 років, від 18 до 45 років, від 45 до 60 років, понад 60 років). Даний критерій важливий з точки зору аналізу робочої сили в громаді та можливостей для інвестора, а також аналіз динаміки даного показника важливий для моделювання розвитку соціальної інфраструктури громади – кількість місць в дитячих садочках, школах, розвиток медицини тощо.
4. Рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%) – показує залежність громади від зовнішніх чинників та ставить залежність рівня життя в громаді від загальнодержавної політики чи кризових явищ.
5. Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%) – даний критерій характеризує не лише розмір видатків в громаді на управлінський персонал, але й оптимізацію такого персоналу.
6. Діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури. Даний критерій можна розкрити в кількох напрямках – наявність амбулаторії та кількість відвідувачів протягом року, адже медицина це та послуга, якою користуються всі мешканці громади від народження до останніх днів. Важливо прогнозувати необхідність оновлення медичного обладнання та його спеціалізації залежно від віку та типу захворюваності в громаді. Критерієм адміністративної інфраструктури є кількість наданих послуг та їх спеціалізація. На основі такої аналітики можна визначити найбільш необхідні адміністративні послуги для мешканці громади та забезпечити їх на постійній основі, а інші послуги надавати за окремим графіком або ж у кооперації з іншими громадами. Це дасть значну економію фінансових ресурсів та вивільнення бюджетних коштів на капітальні інвестиції.
7. Фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця (грн./ос.). Без капітальних видатків неможливий розвиток громади та оновлення її інфраструктури. Враховуючи великий ступінь зносу інфраструктури важливо чітко планувати капітальні видатки та їх розтягнутість в часовому вимірі,

адже цілий ряд інвестицій, в силу технологічних процесів, потребує вкладень протягом кількох календарних років.

Висновки до розділу 1

Таким чином, найбільш ефективне розв'язання окреслених у цьому розділі проблем розвитку системи місцевого самоврядування, може бути здійснене лише в комплексі – через реформування системи місцевої публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація. При цьому, вкрай важливого значення набуває питання використання позитивного досвіду зарубіжних, а саме, європейських держав, що вже успішно пройшли свій шлях децентралізації.

Слід відзначити, що існують різні моделі і критерії оцінки ефективності прийняття політико-управлінських рішень. Незмінним є механізм прийняття рішень. В основному, вибір критеріїв оцінки ефективності залежить від характеру і первісної мети прийнятого рішення. Розрахунок ефективності спроб запровадити реформу децентралізації в Україні показав, що сучасний етап впровадження є найефективнішим, а рішення – найдієвішими та такими, що характеризуються своєю вагомістю.

Реформа місцевого самоврядування та результати децентралізації в Україні сприяють розвитку учасницької демократії, проте має відбутися культурний зсув у демократичних інститутах, який сприяв би прозорості та відкритості та визнавав актуальність громадської думки. Сьогодні це все ще залишається серйозним викликом для багатьох демократичних інституцій та їх представників.

На рівні держави успішне втілення принципу субсидіарності буде свідчити про стабільність політичної системи, яка за своїми функціями має агрегувати та артикулювати інтереси громадян. У цьому контексті власна методика оцінювання ефективності (спроможності) територіальних громад, яку в 2017-2018 роках було запропоновано для використання у Вінницькій облдержадміністрації, може бути взята за основу для інших регіонів України.

РОЗДІЛ 2

СВІТОВІ ТА ВІТЗИЧНЯНІ ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Друга половина XX ст. в світовій політиці проходила під гаслом демократизації та лібералізації суспільного життя. Практично всі розвинені європейські держави провели реформу децентралізації. Саме результати децентралізації стали якісною ознакою діяльності політичних режимів. Найактуальнішими кейсами для України щодо впровадження реформи децентралізації стали практики Франції та Польщі, які провели адміністративну реформу та успішно втілили принципи децентралізації влади.

Впровадження децентралізації неможливе без встановлення політичного діалогу між владою та громадою. На прикладі демократичних держав проаналізовано кейси взаємодії на рівні держави-регіони-громади. Компаративний аналіз проведений автором у другому розділі свідчить, що в Україні така взаємодія має низький показник ефективності відносно таких держав, як Польща, Франція. У контексті дослідження, визначено регіональні аспекти впровадження децентралізації в світовому та загальноукраїнському вимірі, що полягають у специфічному розумінні регіону та розподілі у ньому владних функцій. Регіональна політика, що проводиться в Україні увібрала у себе ознаки, як Польщі, так і Франції, проте, перенесення їх досвіду на українські реалії не відповідає історичним, культурним та етнографічним особливостям регіонів та стартовим умовам розвитку. Констатовано, що в Україні поєдналися декілька моделей щодо управління територіями, що ґрунтуються на соціально-економічних особливостях, а саме: представницька, модель взаємодії та відносної автономії.

2.1. Політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації

Для вивчення світових і вітчизняних практик децентралізації автором здійснено їх компаративний аналіз. Вибір держав для компаративного аналізу – Франція, Польща і Україна – зумовлений низкою особливостей. До них можна віднести:

- унітарність Франції та України, схожість їх територіально-адміністративних одиниць, що попали під реформу децентралізації;
- схожа кількість населення Польщі та України, подібні історичні й культурні передумови реформування;
- запозичення Україною практик децентралізації Польщі та Франції. Польща – держава транзитної демократії, що почала свій демократичний розвиток після виходу з комуністичного табору. Такий розвиток подій притаманний і Україні;
- реформа децентралізації Польщі, Франції та України має особливу рису, що відображена у наявності трьох основних рівнях публічної влади, а саме, прийнято визначати: центральний рівень, що уособлюється державою, місцевий рівень, що відіграє роль локального та проміжний, який визначає компетентність регіону. Кожний з визначених рівнів має свою визначену сферу повноважень та компетенцій, прописаних гарантіях щодо політики «невтручання» відносно інших рівнів.

Дослідник питань місцевого самоврядування А. Матвієнко визначає, що основними суб'єктами децентралізації влади виступає у першу чергу народ, а також: державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Практика зарубіжних країн свідчить, що модель їх взаємовідносин повинна базуватись на засадах децентралізації, партнерства та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [83].

Політична мета децентралізації вищезазначених держав носила різний характер: Франція мала на меті проведення фінансової децентралізації, Польща основний аспект робила на адміністративні зміни, для України ж децентралізація постала, як одна з умов вступу до Європейського Союзу.

Польща, Франція та, відповідно, Україна в умовах реформи застосовували основні принципи децентралізації визначені Європейською хартією місцевого самоврядування. Відповідно до Хартії визначалося, що найважливішими принципами, з питань формування європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях були наступні:

1. Визначення місцевого самоврядування має бути визначено в національному законодавстві і, за можливості, у Конституції (ст. 2).

2. Реальність місцевого самоврядування, що знаходить свій вияв в акцентуванні саме на суттєвому (а не будь-якому довільно визначеному державою) обов'язі суспільних справ, регулювання та управління якими уповноважені здійснювати органи місцевого самоврядування (ст. 3).

3. Підзаконність місцевого самоврядування, як можливості відповідних органів здійснювати регулювання і управління місцевими справами – виключно в межах законодавства держави (ст. 3).

4. Визначення природи місцевого самоврядування, як публічної влади, що, з одного боку, діє в інтересах місцевого населення (територіальної громади) (ст. 3), а з іншого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом (ч. 1 ст. 4) [5].

Першою із зазначених держав, реформу розпочала Франція ще у 1982 році після приходу до влади Президента Франсуа Міттерана. Французьку систему місцевого управління контролював представник уряду – префект, який не лише здійснював контроль над діяльністю місцевої влади, а й вносив певний деструктивний аспект в адміністративну систему.

Впровадження реформи стало пріоритетом для уряду наступного прем'єр-міністра – П'єра Моруа, що був, до призначення, мером Лілля та

міністром внутрішніх справ і мером Марселя – Гастона Дефера. 02 березня 1982 року було прийнято Закон «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» або його ще називали – «закон Дефера». Відповідного до визначеного закону визначалися принципи функціонування територіальних громад (регіонів, департаментів, комун), що дозволило державі «позбутися» деяких повноважень [188].

Дослідник французької децентралізації А. Маєв стверджував, що «закон Дефера» вважається першим актом децентралізації і містить три основних нововведення:

- йшлося про скасування апріорного нагляду (*tutelle a priori*) з боку префекта та його заміна на подальший нагляд (*tutelle a posteriori*), що здійснюється за допомогою адміністративного суду і регіональної рахункової палати;
- відбулася передача виконавчих повноважень від префекта голові обраної представницької асамблеї;
- регіони отримали статус повноправних територіальних громад [81, с. 86].

Після прийняття закону замість територіальної громадами комуни, департаменту та заморської території, з'явилася нова територіальна громада, що стала позиціонувати себе, як – регіон. Основна зміна, що до компетенції виконавчої влади, полягала у тому, що владу у регіони і департаменти передавали префекта – представника держави. Стаття 1 «закону Дефера» відповідно до якої «комунами, департаментами і регіонами керують обрані ради», передбачає «законодавчий розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл державних ресурсів, у відповідності до нових правил місцевого оподаткування, надання трансфертів з боку держави місцевим громадам» [81].

Законодавче забезпечення реформа децентралізації у Франції отримала впродовж 1982 – 1986 років. Цьому сприяла низка законів, а саме закон від 31 грудня 1982 р., яким визначалися статуси таких комун, Марсель, Ліон, Париж;

а також закони від 07 січня і 22 липня 1983 р., якими регламентували розподіл повноважень між територіальними громадами і державою.

Відповідно до зазначених законів Франція отримала трирівневу систему адміністрації (регіон, департамент, комуна) і додатковий центральний рівень. Наступним етапом впровадження децентралізації стала необхідність врегулювання діяльності комун. Так, було прийнято закон Шевенмана від 12 липня 1999 року (*loi du 12 juillet 1999*). Закон був ініційований міністром внутрішніх справ за часів уряду Прем'єр-міністра Ліонеля Жоспена (1997–2000 роки). На думку, дослідника французької децентралізації А. Маєва, основна мета цього закону полягала у врегулюванні основних механізмів міжкомунальної співпраці завдяки створенню, так званих, об'єднань громад (*communautés*). На його думку, було сформовано три типи таких об'єднань: а) міські об'єднання (*communautés urbaines*, для агломерацій з населенням понад 500 тисяч мешканців), об'єднання міст та передмістя (*communauté d'agglomération*, для урбанізованих територій, де загальна кількість населення мала становити не менше 50 тисяч мешканців) і об'єднання комун (*communautés des communes*, що створювались у сільських районах). Утворення об'єднань громад зазначених трьох типів базується на принципі добровільної участі (*volontariat*) [81, с.87].

Другий етап реформ з децентралізації був пов'язаний з Прем'єр-міністром Франції 2002–2005 років Жан-П'єром Раффареном. 28 березня 2003 року за ініціативою уряду прийнято Закон «Про децентралізовану організацію Республіки» [182].

Даним документом було визнано децентралізацію управління у Франції, формування прямої демократії на місцевому рівні, законодавча зафіксовано фінансову самостійність територіальних громад, а також, статус заморських громад. Водночас було підтверджено статус регіону, що ставав повноправною частиною території, як департамент і комуна, проте мав більш чітке визначення фінансових повноважень регіонів. Після цього закону був прийнятий Закон «Про свободи і обов'язки місцевих громад» від 13 серпня

2004 року, який передбачав передачу значних повноважень з 01 січня 2005 року різним територіальним громадам, чітко визначаючи зону відповідальності кожної з них [186].

Реформа адміністративно-територіального устрою у Франції завершилась впродовж 2014-2016 років. Даний етап реформи відбувся завдяки колишньому президентові – Франсуа Олланду. Реформа зумовила зменшення та укрупнення регіонів з 22 регіонів 1982 року, залишилося 18, згодом 13. Варто зауважити, що ця реформа не призвела до зміни статусу регіонів, а лише до скорочення витрат і економії значної кількості коштів.

Черговим законом, який визначав повноваження регіонів, департаментів і комун та загальні умови їх функціонування став Закон «Про модернізацію територіальної діяльності держави і підтвердження статусу метрополії» від 27 січня 2014 року [183].

Французька правова система досконала врахувала всі особливості розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування, для цього було розроблено Закон «Про новий територіальний устрій Республіки» від 7 серпня 2015 року [185].

У результаті реформи відбулося укрупнення регіонів, що визначалося одним із найважливішим етапом реформи у Франції. У результаті чого було зменшено число регіонів було з 27 до 18, це стосувалося і регіонів на континенті – з 22 (включаючи Корсику) до 13. Таким чином, з 22 регіонів континентальної частини Франції тільки п'ять збереглися в колишньому вигляді, а решта 18 пройшли через об'єднання, включаючи по 2-3 регіони.

Отже, завершенням реформи децентралізації у Франції 2016 році стала адміністративна реформа 1980-х років, що призвели до дублювання повноважень, які виникали між державними службовцями, місцевими радами та адміністраціями. Реформа повернула державу у єдине унітарне русло прийняття рішень та затвердила існування нових територій, розпочалося впровадження регіональної політики.

Дещо відмінні риси реформи децентралізації мала Польща, де зміни були послідовним продовженням процесу демократизації суспільства та проходили свій інституціональний шлях у контексті виконання угоди про Асоціацію з Європейським Союзом.

Основу правової бази польської реформи децентралізації складає: Конституція Республіки Польща 1997 року [181], Закон від 8 березня 1990 року «Про місцеве самоврядування гміни» [193]; Закон від 5 червня 1998 року «Про місцеве самоврядування повітове» [191]; Закон від 5 червня 1998 року «Про місцеве самоврядування воєводське» [192]; Закон від 20 червня 2002 року «Про прямі вибори сільського голови, голови райради, голови міста» [194].

Перевагою Польщі у проведенні децентралізації стало те, що адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування на базовому рівні (гміни) були розведені в часі (1970 та 1990 роки). Головне завданням гміни полягало у задоволенні найнеобхідніших потреб людини. З цією метою, у першу чергу, було привернуто увагу до побудови відповідної інфраструктури. Для цього потрібно було розподілити кошти та провести бюджетну реформу. При сформування адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу, було забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни.

Базовий принцип децентралізації проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща від 1997 року: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням» [181].

Відповідно до закону «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. відбувся наступний етап реформи пройшов 1 січня 1999 р. [192]. Окрім таких органів місцевого самоврядування, як гміни, з'явилися повіти та воєводства. Основна мета введення такої структури це – уникнення

дублювання повноважень урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування. Такий поділ забезпечував однаковий доступ усіх мешканців до спеціальних громадських послуг, гарантував можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики Європейського Союзу.

Другим рівнем місцевого самоврядування у Польщі виступає повіт. Його публічна діяльність чітко прописана у національному законодавстві. Повіт, так само як і гміна, відносяться до юридичних осіб, та підлягають судовому захисту. Повноваження повіту полягають у виконанні тих завдань, що не в змозі реалізувати гміна, тобто, завдання і функції повіту мають комплементарний характер.

Воєводство відповідає за формування та втілення регіональної політики з урахуванням стратегії всебічного розвитку регіону. Основна мета політики воєводства полягає у забезпеченні умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини.

Більш складна ситуація в Україні, де адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування розпочалися одночасно. Проте, у Польщі, адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін відбулась у примусовому порядку, а в Україні до 1 січня 2020 р. процес об'єднання територіальних громад відбувається на основі принципу добровільності [180].

На відміну від Польщі та Франції, в Україні, реформа децентралізації розпочалась під впливом євроінтеграційних ідей та, у зв'язку з необхідністю виконати умов щодо євроінтеграції. Точкою відліку реформи децентралізації в Україні можна вважати 2014 року, коли було прийнято Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також Законів «Про співробітництво територіальних громад» [46], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [52]. Цей процес дозволив формувати

дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ), відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проте, статус місцевого самоврядування було визначено ще під час прийняття Конституції України. Варто зазначити, що у Конституції 1996 р. децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (ст.1, 2, 5, 7, 132) [26]. Так, 21 травня 1997 р. Верховною Радою було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [48].

Необхідність проведення децентралізації та делегування функцій вперше було обґрунтовано у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка ухвалена Указом Президента України 22 липня 1998 р.

Наступним важливим кроком стало прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [54].

Проте, цей закон не мав механізму розподілу коштів між державними адміністраціями. Для цього було введено в дію першу редакцію Бюджетного кодексу України, що був ухвалений 21 червня 2001 р. Відповідно до цього кодексу вперше у національному законодавстві було введено принцип субсидіарності, основна мета якого полягає у розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами.

Принцип субсидіарності наближає громадян до процесу прийняття рішень та наближають його до управлінського процесу. З точки зору Бюджетного кодексу України, субсидіарність має забезпечити високий рівень адміністративної та фінансової децентралізації [78].

У даному кодексі було також вжито конституційну норму, щодо бюджетної системи України, яка функціонує покладаючись на принципи справедливості і неупередженості щодо розподілу суспільних багатств між громадянами і територіальними громадами» (ст. 7 Кодексу 2001 р.). Наступна редакція Бюджетного кодексу було прийнято 8 липня 2010 р., проте всі зміни зберегли основні принципи субсидіарності [10].

Концепція державної регіональної політики, що затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р., визначає, що серед принципів державної регіональної політики основним є «поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів» [70].

З 2001 р. по 2005 р. реформа місцевого самоврядування проходила у контексті конституційної реформи. Оскільки, перехід до парламентсько-президентської форми від президентсько-парламентської правління не міг залишити попередні принципи існування місцевого самоврядування. Для цього потрібна була імплементація норм і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Статус місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя було визначено у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. Відповідно до закону, та через децентралізацію функцій органів державної влади, задекларовано розширення повноважень місцевих рад завдяки гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів (ст. 4) [43].

Наступні етапи формування законодавчої бази децентралізації влади відбувалися за допомогою та сприянням Ради Європи. Важливими є програми Ради Європи, а саме: «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» на 2010–2013 рр. та «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на 2011–2014 рр.

Перший етап впровадження децентралізації розпочався із підписання Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року [52]. Наступним важливим документом є прийнята Верховною Радою України Постанова «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 р. [130].

Важливим політичним підґрунтям фактичного старту реформи стало прийняття у січні 2015 р. «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка офіційно визначала мету політики у сфері децентралізації. Стратегія передбачала «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування». За логікою цього директивного документу децентралізація є ваговою складовою реформи державного управління, кінцевою метою якої названо «створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації» [157].

Початок втілення реформи в Україні мав свої особливості у зв'язку із сталою кількістю областей, подрібненістю територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл. Області і райони в Україні мають подібну адміністративну структуру з польським воєводствами і повітами, для якої характерний дуалізм влади на цих рівнях. З однієї сторони це представницькі органи обласних і районних рад, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. З іншої – виконавча влада, яку відповідно до ст. 118 Конституції України здійснюють в областях і районах, містах Києві та Севастополі місцеві державні адміністрації. Відповідно до чинної Конституції Верховною Радою України 9 квітня 1999 р. прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [54].

Для законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесено ряд змін в Бюджетний та Податковий кодекси. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» врегулював питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів, а також перехід об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [50]. Закон України

«Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» запровадив акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості [51].

Що стосується вирішення питань, щодо формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства, то було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [49;158].

Важливою функціональною складовою є наявність центрів прийняття рішень. У Польщі, наприклад, де успішно відбулося впровадження реформи децентралізації значну роль відіграла наявність єдиного «штабу реформ» із представників парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій. Однією з таких інституцій був «Уряд і Управління уповноваженого уряду з питань реформи місцевого самоврядування» на чолі з Єжи Регульським – уповноваженим з питань реформи. При цьому: «Уряд» підпорядковувався безпосередньо Прем'єр-міністру, «Управління» – структура уряду. Паралельно у Сенаті працював «Комітет з питань місцевого самоврядування». У громадському просторі діяв Фонд розвитку місцевої демократії [73, с.16].

Через значну кількість центрів управління реформами в Україні відсутня чітка координація та спостерігається низький рівень забезпечення управління реформами на регіональному рівні. Одним з центрів управління реформою є Президент України, який у своїх повноваженнях має наступні координаційно-дорадчі центри: Міжнародна дорадча рада (на заміну Консультативній раді міжнародних реформ), Національна рада реформ (НРР), Виконавчий комітет реформ, Проектний офіс. Верховна рада виступає наступним центром прийняття рішень та у контексті децентралізації координує роботу комітету з

питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, консультативної ради з питань місцевого самоврядування, формує експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, парламентський офіс місцевого самоврядування. Через створення груп стратегічних радників з підтримки реформ, здійснює свій вплив на реформу децентралізації і Кабінет Міністрів України. Радники мають на меті забезпечувати роботу Офісу впровадження реформ при Прем'єр-міністрові України.

Окремими центрами впливу на реформу децентралізації є комітети та офіси, що належать до Міністерства регіонального розвитку (Міністерства розвитку громад та територій), Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку, Міністерства інфраструктури, Міністерства аграрної політики, а також до Національного агентства України з питань державної служби.

Наявність великої кількості провладних центрів відповідальних за впровадження реформи в Україні зумовлене тим, що ще восени 2016 року було надано значну фінансову допомогу від Європейського банку реконструкції та розвитку в обсязі 8 млн. євро. Ця допомога, на початковому етапі була спрямована для чотирьох міністерств: Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства інфраструктури й Міністерства аграрної політики.

Впровадження реформи децентралізації України та Польщі характеризується ще однією відмінною особливістю. Мова йде про так звані «центри впливу», що діють окрім вищезазначених центрів управління. «Центри впливу» – це серйозні гравці, які мають значну підтримку, в першу чергу, в регіонах. Вони зорієнтовані на фінансову підтримку проєктів міжнародної технічної допомоги та власне бачення щодо питань децентралізації. Також проблемним моментом залишається координація між діяльністю цих центрів. До таких «центрів впливу» автор відносить: Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування «Асоціація міст

України», Українську асоціацію районних та обласних рад, Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад [20, с. 23].

Варто зауважити, що у контексті проведення децентралізації, представники місцевого управління, як України так і Польщі, визначають місцеве самоврядування основним суб'єктом здійснення публічної влади. Визначений суб'єкт має на меті встановити паритетні зв'язки між централізацією та децентралізацією в системі управління державою, закріпити уже існуючі управлінської моделі, що базуються на двох підсистемах. Перша, це підсистема місцевого самоврядування, в основу функціонування якої покладено принцип децентралізації. Друга, – це державні адміністрації, що діють на засадах централізації. Відмінною рисою системи місцевого самоврядування в Україні та Польщі є наявність державної адміністрації. В Україні такі адміністрації існують на рівні, як області, так і району, натомість у Польщі державна адміністрація у повіті взагалі відсутня, а на рівні функціонує «інститут воєводи».

Ієрархічне проведення децентралізації в Україні супроводжується і обласним рівнем, де відповідальність за втілення реформи лежить на заступниках голів облдержадміністрацій. 4 червня 2016 року Кабінет Міністрів України прийняв розроблену Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіоном) постанову «Деякі питання діяльності обласних, Київської міської державних адміністрацій», якою передбачається введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування [138].

Відповідно до цієї постанови, державні адміністрації мали визначитися щодо введення посади заступника голови відповідної місцевої державної адміністрації, на якого покладалися б повноваження з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування. При цьому, адміністрації мали діяти в межах раніше визначених бюджетних призначень. Станом на 2020 р. в областях дане питання вирішується по різному, в одних – така посада введена, в інших –

питанням децентралізації покладене як додаткове функціональне навантаження на першого заступника голови облдержадміністрації.

В Україні на регіональному рівні, управлінням і координацією процесу децентралізації займаються представники регіональних офісів з питань впровадження реформи. Такі офіси було сформовано в квітні 2015 року відповідно до меморандуму між Мінрегіоном України та Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проекту «Діалог». У 2016 р. діяльність «офісів реформ» перейшла підпорядкування Програми «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» [135].

У 2016 р. було ініційовано співпрацю між Мінрегіоном України та Українською асоціацією районних та обласних рад, Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад та проекту GIZ, у зв'язку з чим, «офіси реформ» були переформатовані у відокремлені підрозділи «Центру розвитку місцевого самоврядування».

Проте, запозичення польського досвіду це не єдиний вклад Польщі у розбудову української децентралізації. Польща стала однією із перших держав, яка виступала арбітром євроінтеграційних прагнень України на міжнародній арені у 2014 р.

31 березня 2014 року в Україну для допомоги у реалізації реформи місцевого самоврядування прибули перші польські експерти:

□ Марцін Свенціцький – голова групи польських експертів-радників із питань реформи самоврядування та децентралізації в Україні, депутат Сейму, колишній мер Варшави.

□ Войцех Місьонгом, професор, радник Голови Верховної Контрольної Палати Республіки Польща, заступник міністра фінансів із питань фінансів органів самоврядування в уряді Лешека Бальцеровича.

□ Анджей Поравскі, директор Бюро Асоціації польських міст.

□ Гжегож Кубальскі, експерт Асоціації польських повітів.

□ Маркіян Желяк, координатор польсько-української робочої групи з питань реформи децентралізації.

На думку дослідника М. Крат, який займався вивченням процесів децентралізації України та Польщі, знаковою подією можна вважати підписання у Варшаві 7 грудня 2014 року Меморандуму про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування у рамках державного візиту Президента України до Республіки Польща. Для реалізації такого співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зараз Міністерство розвитку громад та територій) була створена консультативна група з питань реформування місцевого самоврядування в Україні, до складу якої були включені польські та українські експерти в галузі конституційного права і місцевого самоврядування [73, с. 4].

Наступним кроком стала ініціатива лідерів Вишеградської четвірки (V-4), які, наприкінці 2014 року прийняли рішення щодо надання технічної та консультативної допомоги Україні у здійсненні політичних, макроекономічних та секторальних реформ. Було запропоновано розподілити сфери допомоги для України наступним чином: Польща передавала свій досвід у сфері децентралізації та реформування влади на регіональному рівні, а також у сфері управління та державної служби; Словаччина взяла на себе роль консультанта у питаннях енергетики та енергобезпеки; Чехія допомагала у розвитку та популяризації громадянського суспільства, освіти, а також ЗМІ; Угорщині відводилося місце у визначені економічного розвитку країни в умовах децентралізації, а також щодо розвитку малого та середнього бізнесу та імплементації угоди про зовнішню торгівлю.

Польські експерти наголошують, що Україна може зустрітися з складнощами, які не були притаманними для Польщі, оскільки ще до втілення реформи вже є три сформовані рівні самоврядування. Проблеми виникатимуть на етапі розподілу коштів між трьома рівнями місцевого самоврядування. «У Польщі 75% усіх децентралізованих коштів витрачають громади, і лише 25%

– райони та області. Це стало можливим, адже перший етап реформи у Польщі проходив в умовах комфорту, фактично «з нуля», – зазначив Анджей Поравські [160].

На відміну від Франції та Польщі, новацією українського законодавства у контексті децентралізації став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища», якими визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста та впроваджено інститут старости, який дозволить забезпечити комунікацію між владою та громадою села. Перевагою цього документа є те, що у ньому визначається статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності [55].

У 2017 р. було прийнято ряд нормативно-правових актів, що забезпечили та спростили реформу децентралізації. А саме, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», що передбачає встановлення процедури добровільного об'єднання територіальних громад та надає право громадам за зміненою процедурою приєднуватися до громади, що уже функціонує.

Ще одним важливим законом є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [44]. Саме завдяки цьому закону було вирішено питання призначення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією.

Період 2014-2017 рр. характеризується появою значного масиву нормативно-правової бази, що регламентувала впровадження реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, а саме у контексті добровільного об'єднання територіальних громад, їх діяльності,

співробітництва, розподілу повноважень, передачі майна та створення умов для фінансової децентралізації, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

2018-2020 рр. стали вирішальними у проведенні реформи децентралізації, оскільки саме на цей час припадає завершення процесу добровільного об'єднання громад. Дослідники Національного інституту стратегічних досліджень Я. Жаліко та О. Шевченко вважають, що із правової точки зору цей період супроводжувався прийняттям необхідної документації, що дозволила :

- закріпити у Конституції України відповідні зміни щодо впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- розподілити повноваження, з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи, між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів;

- впровадити збалансовану модель бюджетної децентралізації завдяки надходженням на виконання власних та делегованих повноважень;

- переформатувати місцеві державні адміністрації відповідно до нових компетенцій, що мають на меті; дотримання законності та правопорядку, забезпечення основних прав і свобод громадян, реалізацію цільових, державних та регіональних програм розвитку, забезпечення координації (взаємодії) діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування;

- створити нові форми міжмуніципального співробітництва через створення та діяльність міських агломерацій;

- вирішити питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;

□ створити сприятливі правові умов, щоб дозволили залучити жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, та розвинути форми місцевої демократії;

□ створити та адмініструвати Єдиний державний реєстр актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України»;

□ створити та адмініструвати Державний реєстр повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [28].

Важливим етапом щодо продовження реформи децентралізації стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. №77-р «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» [128]. Головною тезою розпорядження стало визначення необхідності передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності і створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування. Проте, цей процес супроводжувався хаотичністю та відсутністю сприйняття на місцях. У зв'язку з цим, напередодні місцевих виборів 2020 року було надзвичайно важливим внести зміни щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад. Таким чином, ще навесні 2020 року було прийнято Закон України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [45]. У якому, Кабінетом Міністрів України, визначалися адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких були проведені місцеві вибори у жовтні 2020 році. Вперше мали бути обрані депутати районних рад 119 нових

районів (крім 10 районів Криму та 7 районів, які розташовані на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей).

Місцеві вибори активізували роботу над ще одним важливим законом, що мав дати можливість розпочати роботу новообраним структурам місцевого самоврядування. Закон отримав назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» та набув чинності 6 грудня 2020 року [47].

Даним законом регламентуються та врегульовуються питання передачі майна, як комунального так і державного, усіх бюджетних ресурсів, а також, усіх прав та зобов'язань. Крім того, закон визначав необхідність створення районних державних адміністрацій у нових районах, таким чином завершуючи реформу децентралізації у контексті створення громад.

Проте, існують певні «штучні» стримування у контексті передачі повноважень під час реформи децентралізації. Ще у грудні 2019 р. Президентом України Володимиром Зеленським було зареєстровано законопроект №2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Відповідно до нього передбачалося створення певного адміністративного нагляду над органами місцевого самоврядування і визначення діяльності, відповідно до державної політики, центральних органів виконавчої влади, щодо дотриманням Конституції України та законів України. Задля цього пропонувалося створення інституту префекта, призначення якого на посаду мало б відбуватися за поданням Кабінету міністрів Президенту.

Законопроект не зустрів підтримки значної частини суспільства та декілька раз був повернутий з парламенту до поки президент не відкликав законопроект щодо змін до Конституції у частині децентралізації влади на доопрацювання. Передбачалося, що префект у своїх компетенціях буде мати змогу зупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо ті, на його думку матимуть невідповідності до Конституції чи законів України з одночасним зверненням до суду.

Передбачалося, що конституційні зміни будуть впроваджені до місцевих виборів 2020 року. Проте, доля даного законопроекту ще не визначена.

Основні суперечності, щодо змін Конституції полягають саме у владі префектів. У результаті президент України відкликав законопроект, оскільки, передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент за поданням префекта зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного суду, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого [154].

Недовіра до запропонованого інституту префекта пов'язана з тим, що їх одразу нарекли «смотрящими» від Президента, що має у контексті політичної влади певний негативний підтекст. Вся проблема полягає у тому, що відсутній чітко прописаний механізм контролю, як із сторони «до префекта», так і «від префекта». Префекти в ідеалі мали б стати помічниками для органів центральної влади так і для місцевого самоврядування. Проте, існує суттєва небезпека, що префекти стануть не контролюючим інститутом за діяльністю «на місцях», а прототипом президентського примусу над «місцевими князями».

Таким чином, у процесі формування політико-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме:

- 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- 2001 р. Концепція державної регіональної політики.
- 2010 р. імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні».
- 2014 р. Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».
- 2015 р. «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

▪ 2020 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій».

Політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації на рівні трьох досліджуваних держав Франції, Польщі та України, має різний ступінь політичного обґрунтування, часу впровадження та механізмів реалізації реформи.

Україна на відмінну від Польщі та Франції на початковому етапі розпочала політико-правове впровадження одночасно двох реформ – реформу адміністративно-територіальної системи на базовому рівні (об'єднання громад) та реформу місцевого самоврядування (перерозподіл повноважень та ресурсів на користь об'єднаних громад).

Провівши компаративний аналіз політико-правових засад впровадження децентралізації варто зауважити, що Україна, на відмінну від Польщі та Франції, має складну і відцентровану систему управління реформою децентралізації. Україна у контексті реформування демонструє наявність великої кількості «центрів впливу», що мають відношення до формування політики в регіонах. Особливістю існування таких центрів є і наявність фінансової підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги та власне бачення щодо питань децентралізації у регіонах, проте, існує повна відсутність координації дій центрів між собою.

2.2. Практики політичного діалогу влади з громадою

Реформа децентралізації передбачає кардинальну зміну ролі інституту місцевого самоврядування та механізмів організації управління на всіх новоутворених територіальних рівнях. Його існування як самостійного рівня державної влади, що вийшов з провладного контролю, можливий лише за існування сталого розвитку територіальних громад. Громада має забезпечити

для громадян цивілізовані і відповідні умови життя та наблизити надання соціальних, адміністративних послуг до рівня європейських стандартів.

В Україні місцевий розвиток має два основних рівні управління – це місцеве самоврядування та виконавча влада на місцях.

Органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, вони забезпечують право територіальних громад на місцях. До них належать сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради та органи самоорганізації населення.

Згідно визначення місцевого самоврядування, первинним елементом управління на місцевому рівні є територіальна громада. До територіальної громади належить населення, яке постійно проживає у межах самостійних адміністративно-територіальних одиниць, також, це може бути і добровільне об'єднання жителів населених пунктів (громад) з єдиним адміністративним центром.

У свою чергу виконавча влада на місцях визначається, як елемент системи органів державної влади. Вона здійснюється місцевими державними адміністраціями, що діють на основі визначених законом повноважень у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, та несуть відповідальність за виконання делегованих місцевими радами повноважень, а саме це: районні, обласні державні адміністрації та місцеві державні адміністрації Києва та Севастополя.

Окремою складовою місцевого розвитку варто вважати громадянське суспільство, основна мета якого – виступати захисником інтересів населення територіальної громади, як у відносинах з владою так і при взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Специфіка проведення реформи та втілення влади на місцях, її взаємодія з громадою, дають змогу розподілити держави за моделями місцевого самоврядування.

Дослідник місцевого самоврядування В. Наконечний виділяє у сучасних умовах п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських державах:

- ☐ демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- ☐ максимально ефективне вирішення місцевих проблем;
- ☐ свобода через місцеву та регіональну автономію;
- ☐ забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- ☐ економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями [102, с. 281].

Існує три загальноприйняті моделі: англосаксонська, континентальна та змішана. Будь-яка побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою має свої відмінності. Якщо розглядати такі взаємовідносини у межах однієї моделі, вони теж мають свої специфічні ознаки, що обумовлені стартовими умовами: національними, історичними, законодавчими, релігійними. Проте, крізь призму розподілу повноважень, для кожної з моделей місцевого самоврядування існують і спільні ознаки, що зумовлені децентралізаційними процесами в європейських країнах.

Вибірку складено переважно на основі досліджень європейських держав, що успішно провели децентралізацію на засадах таких індикаторів як:

- ☐ механізми децентралізації;
- ☐ регулювання діяльності органів місцевої влади;
- ☐ форми підзвітності центру;
- ☐ наявність представників «центру» на «місцях»;
- ☐ форми контролю,
- ☐ типи місцевого управління.

Однією з перших досліджуваних моделей є англосаксонська. В. Наконечний зазначає, що вона характеризується високим рівнем автономії місцевого самоврядування, виборністю та контролем з боку населення, відсутністю на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких

покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). У державах з англосаксонським типом місцевого самоврядування теоретично можливо провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування досить просто: уряд країни і державні адміністративні служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі [102, с. 284].

Проте, інколи вказана система місцевого самоуправління поряд з представницькими органами обирає і посадових осіб. Для забезпечення такої діяльності створюються постійні та тимчасові комітети представницьких органів місцевого самоврядування. Такий політичний діалог влади з громадою забезпечує дотримання двостороннього зв'язку між рівнями та встановленням професіоналізації у наслідок практичної управлінської діяльності на місцях. До такої моделі належать Австралія, Великобританія, США.

Протилежною до англосаксонської моделі є континентальна. Дана модель місцевого самоврядування представлена, як поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. Континентальна модель досить часто позиціонує себе не через розуміння місцевого самоврядування, а через концепт «публічної влади». Вище названа модель бере свої витоки з Франції, тому у зарубіжному науковому просторі, часто позиціонує себе, як «французька». Саме за цією моделлю свій шлях реформування проходили: Польща, Італія, Бельгія, Нідерланди, Болгарія. Континентальна модель на відмінну від англосаксонської має певні ієрархічні системи управління, де місцевому самоврядуванню відводиться роль лише однієї ланки у державній владі. Тобто, така модель частково обмежує автономію місцевого самоврядування, через наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Третя модель – змішана. Її часто позиціонують, як альтернативу до континентальної та англосаксонської моделей. За такою моделлю відбувалась

реформа децентралізації Німеччини, Японії та Австрії. Особливістю такої моделі є те, що на деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути й ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації. Характерним для такої моделі є поєднання кількох типів контролю за діяльністю органів влади: прямого та непрямого. Також ця модель не передбачає уповноважених осіб центрального уряду на місцях.

Підхід до існування окреслених моделей не є усталеним. Наприклад, такий науковець, як В. Григор'єв, виокремлює ще одну модель – радянську, яка притаманна для країн посткомуністичного блоку. На нашу думку, така модель має ряд суперечностей, оскільки Польща та Угорщина активно демонструють приналежність до європейської континентальної моделі. Проте, їх характеризує й те, що на всіх субнаціональних рівнях одночасно функціонують виборні органи місцевої влади з обмеженими повноваженнями та паралельно існують представники центральної влади [23, с. 309].

Незважаючи на вище зазначені моделі, варто зауважити, що процеси реформуванні адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування можуть відбуватися не лише у формі децентралізації, а й автономії. В Італії для всіх територіальних одиниць свого часу визначався статус автономних утворень, а от у Франції було створено публічні адміністрації та застосовано деконцентрацію влади.

Визначення моделі місцевого самоврядування конкретної держави залежить від певних стартових умов, а саме від їх історичного розвитку, культури, науки. Проте, побудова дієвої системи місцевого самоврядування залежить і від бажання територіальної громади забезпечувати свої права та користуватися ними. Також, ще одним фактором успішного розвитку самоврядування, є наявність політичної волі глави держава (як одноосібного правителя чи колегіального органу) віддати владу на місцях в руки територіальної громади.

Моделі місцевого самоврядування беруть свою основу з громадівської та державницької теорій, що можуть утворювати змішану форму. Основними

тезами громадівської теорії є протиставлення територіальних громад державі, автономія місцевого самоврядування, повне усунення органів місцевого самоврядування від виконання завдань державної виконавчої влади. Державницька теорія, навпаки, ототожнює діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади і повноваження місцевого самоврядування визначаються виключно державною владою. Симбіозом громадівської та державницької є теорія муніципального дуалізму. Згідно з нею органи місцевого самоврядування зберігають свою незалежність від державної виконавчої влади тільки стосовно вирішення питань місцевого значення, водночас виступаючи у ролі органів державного управління при виконанні делегованих повноважень державної виконавчої влади [163].

Українське місцеве самоврядування має ознаки теорії муніципального дуалізму. Проте від початку впровадження збільшилась кількість послідовників громадівської теорії місцевого самоврядування, що несе в собі пряме народовладдя.

Реформа децентралізації ще триває, і це не дає змогу на сучасному етапі однозначно визначити модель. Закон, хоча і визначає місцеве самоврядування, як право територіальної громади, проте, фактично надає право органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом.

Місцеве самоврядування, що формується в Україні, більше всього має ознаки континентальної моделі. Така форма зумовлена тим, що досвід, який Україна втілює, був запозичений у Польщі та Франції. Для української моделі уже є притаманним ієрархічне підпорядкування вищим ланкам нижчих. Окрім цього, діє принцип «негативного регулювання» щодо діяльності органів місцевого самоврядування, тобто, «дозволено все, що не заборонено законом».

Розвиток місцевого самоврядування в Україні під час реформування був досліджений у контексті проекту «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного урядування в Україні». За результатами дослідження було визначено, що місцеве управління покликане реально

враховувати та відображати інтереси громадян, а розвиток територій має базуватися на конструктивній співпраці чотирьох ланок:

- громадян, які є представниками певної громади;
- організацій громадянського суспільства, що покликані представляти та захищати групові інтереси громадян;
- органи місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що представляють інтереси територіальних громад і наділені певними повноваженнями по забезпеченню відповідних інтересів;
- місцеві органи виконавчої влади, що покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів [159].

Для забезпечення діалогу та для регулювання процесу прийняття рішень важливим є застосування принципу так званого належного врядування. Європейські практики управління територіями демонструють, що застосування належного врядування підвищує роль та вклад громадян у формування місцевих політик. Такий процес забезпечується делегуванням повноважень та виробленням інструментарію для залучення громад. Громадянське суспільство у такій моделі діалогу забезпечує науковий та експертний підхід, через артикуляцію місцевих потреб та інтересів, залучення громадян до обговорень.

Принципово важливо, що коло повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади законодавство визначає, виходячи з різних засад. Якщо місцеві органи виконавчої влади діють за принципом «Дозволено те, що прямо передбачено законом», то для органів місцевого самоврядування «Дозволено те, що не заборонено законом» [159]. Це означає, що, окрім прямо передбачених законом механізмів співпраці влади та громадськості, останні можуть використовувати цілий ряд інших інструментів, які дозволять максимально залучити громаду до процесу прийняття важливих рішень.

Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) у партнерстві з Інститутом економічних та соціальних реформ в Словаччині (INEKO)

визначає, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та фінансової самостійності, а також судового захисту прав територіальних громад. Діяльність місцевих державних адміністрацій базується на засадах відповідальності перед людиною та державою, верховенства права та законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів [93].

У контексті визначення та моделей та функцій самоврядування, варто розглянути основну ланку функціонування, якою вважається ОТГ. На початок 2020 року в країні створено 1049 ОТГ. Проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 936 ОТГ, 44 ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення та 49 ОТГ – очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів [97].

До об'єднаних територіальних громад, які функціонують, увійшли більш як 4698 територіальних громад базового рівня (міста, села, селища), або 42.9% усіх територіальних громад країни (не враховуючи окуповані території). Найбільше ОТГ функціонує в Дніпропетровській (71), Черкаській (57) і Житомирській (56) областях. Найменше – у Донецькій області (13), яка до того ж є аутсайдером і за іншими показниками формування ОТГ (через тривалу відсутність в області затвердженого плану створення ОТГ і військовий стан).

Варто зауважити, що децентралізація в Україні має тенденцію відставання від графіку створення ОТГ, оскільки не об'єднаними залишаються ще 6263 територіальні громади, це 57,1 % від загальної кількості рад базового рівня. У свою чергу польські експерти стверджують, що цей процес пришвидшиться до кінця 2020 р., адже перестане діяти принцип добровільності.

У новостворених ОТГ діалог влади з громадою зорієнтований на формування та підготовку перспективних планів територій громад областей. За даними урядового порталу, плани мають стати основою адміністративно-

територіального устрою базового рівня. Міністерством розвитку громад та територій України було ініційовано проведення 48 консультативних зустрічей за участю народних депутатів України, асоціацій органів місцевого самоврядування, представників органів місцевого самоврядування щодо оптимізації перспективних планів областей. Проаналізовано та оптимізовано 24 перспективні плани з урахуванням нових критеріїв оцінки рівня спроможності територіальних громад. Кількість проектних спроможних громад становить понад 1410 [88].

27 травня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани формування територій громад Одеської, Запорізької та Львівської областей. Чим анонсував завершення процесу формування адміністративно-територіального устрою базового рівня, затвердивши усі 24 перспективних плани формування територій громад областей.

Перспективний план формування територій громад області розробляється відповідною обласною державною адміністрацією, згідно з методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214, і охоплює всю територію області [126].

Перспективний план формування територій громад області схвалюється відповідною обласною радою за поданням обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі схвалення обласною радою змін до перспективного плану, облдержадміністрація вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проект урядового акту про внесення таких змін.

Варто зауважити, що затвердження перспективного плану формування територій громад не є фактом об'єднання громад. Наявний перспективний план лише засвідчує готовність та соціально-економічну обґрунтованість ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. Перший етап об'єднання громад відбувався на добровільній основі, тому лише після того, як громади самі приймуть рішення про об'єднання, вони

зможуть приступити до процедури об'єднання відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [164].

Ще одним важливим фактором у громадах виступає процес стратегічного планування, що регулюється Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» № 75 від 30 березня 2016 р. [122].

Для втілення стратегічних пріоритетів застосовувався принцип партисипативної демократії, яка спрямована на взаємний діалог влади і громади, через залучення кожного громадянина до вирішення конфлікту. Така практика є дієвою для європейських країн, зокрема й у Польщі.

Розвиток місцевого самоврядування перш за все передбачає не лише посилення ролі місцевого уряду, але, що найважливіше, посилення діалогу між місцевим самоврядуванням та населенням на місцях. Саме тому Програма «U-LEAD з Європою» співпрацює з Міністерством розвитку громад та територій задля того, щоб покращити діалог і залучити громадян до процесу прийняття рішень. Досвід роботи показує, що цей конструктивний діалог між усіма зацікавленими сторонами посилює довіру, в першу чергу до реформ, до тих змін, що відбуваються, і покращує зв'язки на різних рівнях.

Практичний вимір інституціональної взаємодії влади та громади базується на функціональній мобілізації та має два кейси. Перший кейс ґрунтується на практиках взаємодії влади і громади, де основна ініціатива йде від громадськості. До таких форм належать: бюджет громадських ініціатив, громадські ради та консультативні органи, асоціації громадських організацій, експертне та проєктне середовище, громадський контроль.

Другий кейс – практичний, взаємодія розпочинається з владних рішень. Основні форми – це залучення громадськості до організації владних ініціатив, сприяння діяльності різноманітних громадських організацій, залучення інститутів громадянського суспільства до правозахисної діяльності. Доктор

політичних наук С. Телешун ще виділяє такі форми, як залучення громадських об'єднань, на основі укладених з органами влади договорів, до надання соціальних послуг населенню; підтримка програм самозайнятості та дрібного підприємництва внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах; співпраця органів публічної влади і громадськості в процесі підготовки та перепідготовки публічних службовців та громадських діячів тощо [146].

Дієвим інструментом є консультаційні зустрічі. Основна мета консультаційних зустрічей була спрямована на формування сильних територіальних громад та їх розширення. Проведення таких публічних зустрічей, участь у яких взяло більше 800 представників органів місцевого самоврядування сприяло налагодженню діалогу між виконавчою владою та громадами.

Завдяки цьому діалогу уряд розробив та удосконалив підходи до формування спроможних громад. Було визначено критерії, що визначали оцінку рівня спроможності громади, людський потенціал, фінансові та майнові ресурси, які сприятимуть наданню якісних послуг жителям і зможуть вирішувати нагальні проблеми, розвивати місцеву економіку.

Так, згідно розробленої «Методики формування спроможних територіальних громад» уряд визначив, що формування громад здійснюється з урахуванням:

- здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- трудової міграції населення;
- результатів попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад (оцінка рівня спроможності);
- оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах [126].

Процес консультацій між владою та громадою не зупинився на моменті формування стратегії щодо розвитку ОТГ. Консультації проводяться і надалі під час визначення потенційних територіальних громад, що можуть чи хочуть увійти до складу уже спроможної територіальної громади. Консультації з громадськістю є невід’ємними під час визначення тих територіальних громад, межі яких не відносяться до зони доступності потенційного адміністративного центру, а також для налагодження комунікації у межах територій спроможних територіальних громад.

Консультації проводяться насамперед з представниками територіальних громад, межі території яких фактично охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів.

Після консультацій та на підставі офіційних рішень органів місцевого самоврядування визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади. Варто зазначити, що у разі необхідності проводяться додаткові консультації, навіть після того, як рішення прийнято.

Консультації мали і негативну складову, через лобіювання інтересів окремих посадових осіб та політичних сил, що напряду суперечило першочерговому завданню консультаційних органів. Громадська участь у публічному середовищі влади є епізодичною та фрагментарною. Органи місцевого самоврядування не в повній мірі забезпечують розвиток усіх форм участі жителів громад у вирішенні нагальних питань місцевого рівня. На сучасному етапі налагодження діалогу влади та громади набирають популярності громадські слухання, загальні збори громадян певної громади.

При дослідженні ефективності застосування інструментів партисипативної демократії у Вінницькій, Волинській, Сумській та

Харківській областях України у рамках реалізації проекту ГО «Інститут аналітики та адвокації», було визначено слабкий вплив консультативно-дорадчих органів на формування місцевої політики. Доктор політичних наук С. Телешун визначає, що до складу фактично всіх таких органів входять представники органів влади і майже не входять члени громадських об'єднань. Також, у виняткових випадках використовуються громадські експертизи неурядовими організаціями для перевірки діяльності влади на відповідність вимогам чинного законодавства. Працівниками кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при президентові України під керівництвом С.Телешуна дослідили та визначили, що діяльності органів влади у 2019 році за критерієм «взаємодія з громадськістю» була проведена групою експертів з числа представників організацій громадянського суспільства, органів державної влади, наукових інститутів та міжнародних організацій, середні показники 9 пілотних органів влади щодо ефективності співпраці з громадськістю за 5-ти бальною шкалою, відповідно до 4 критеріїв складають: інформування – 2,69; консультації – 2,23; участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики – 2,22; партнерство – 2,7213 [146].

Дані показники свідчать, що взаємодія влади та громадськості поки що мають низькі показники ефективності та не розцінюються, як партнери.

Окрім, написання стратегії розвитку, перед органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад постає низка нагальних завдань. Вперше чергу, це забезпечення надання послуг нової якості та зростання добробуту кожного жителя територіальної громади. Незалежно від виконавчої влади, самоврядування громади повинно налагодити матеріальні та фінансові основи. Дослідник місцевого самоврядування В. Батрименко, стверджує, що кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, що є необхідною для функціонування, в перше чергу, комунальних служб. Адже, саме муніципалітети широко застосовують економічні методи

управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо [4].

Основні принципи взаємодії влади з громадою закладені у стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Стратегія передбачає синергетичний підхід щодо діяльності органів влади, бізнесу та громадянського суспільства.

Стратегія передбачає формування прозорої системи управління. У кінцевому результаті реформа має призвести до втілення державної, регіональної політики відповідно до принципів прозорості, відкритості, гнучкості та ефективності. Функціонування такої системи не можливе без використання принципів електронної демократії та врядування, що забезпечують цілісний підхід до реалізації внутрішніх і зовнішніх політичних викликів.

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства відповідно до функціонування органів влади виокремлює основні цінності щодо взаємодії з громадою. До них належать: відкритість, прозорість, відповідальність, компетентність, неупередженість, послідовність, доброчесність.

Варто зауважити, що кожний учасник, так званого, суспільного договору має свою відповідальність. Влада зобов'язана провести реформи та підтримувати і забезпечувати баланс сил, інтересів, законності, дотримання прав людини. Бізнес відповідає за підтримку підприємництва, розвиток бізнес-середовища, сталий розвиток громадянського суспільства та дотримання економічного зростання. Громадянське суспільство, згідно Стратегії має: контролювати дотримання функцій влади, забезпечити дотримання принципів гідності, законності та неухильного додержання Конституції і законів України.

Ухвалена Стратегія, як і континентальна модель місцевого самоврядування передбачає встановлення прямого народовладдя. Тому, варто виділити його безпосередні форми: публічне громадське обговорення та опосередковане, що зміщує акцент на вивчення громадської думки жителів

території. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань, зустрічей з громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних гарячих ліній, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [4].

Однією із найпоширеніших форм взаємодії з громадою у формуванні векторів розвитку є громадські слухання, завдяки яким відбуваються обговорення регіональної політики і розв'язання головних проблем місцевого самоврядування, через залучення експертів та фахівців. Це слугує налагодженню якісного двостороннього зв'язку між органами влади і громадськістю, оскільки забезпечується представництво всіх наявних соціальних груп громадян, що сприяє посиленню громадського контролю.

В Україні громадські слухання не мають усталеної традиції проведення та застосовують у виключних випадках. Така ситуація зумовлена наступними чинниками: наявна слабка матеріально-технічна база сіл, селищ; низький рівень інформаційної освіченості населення; відсутність методики проведення громадських слухань та недосконалий технологічно процес прийняття рішень. Дослідник громадського діалогу В. Дрешпак визначає, що основний чинник полягає у тому, що більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики [176, с. 60].

Для України є притаманними такі форми взаємодії з окремими представниками органів державної влади, як письмові та усні звернення до державних органів та їх посадових осіб та проведення телефонних консультацій.

Звернення громадян мають впливати на формування рекомендацій та пропозицій щодо функціонування та діяльності органів місцевого самоврядування. Перелік форм співпраці населення з органами влади не є

вичерпним. Це можуть бути і публічна консультації, місцеві ініціативи, збори мешканців, створення дорадчих органів громадського контролю, тобто, всі ті форми, у яких громадяни можуть реалізувати свої права відповідно чинного Законодавство України.

Тобто, органи місцевого самоврядування, і місцеві органи виконавчої влади законодавчо зобов'язані взаємодіяти не лише між собою, а й з громадою задля максимально ефективного задоволення та захисту її інтересів. У цьому контексті варто розглянути як відбувається підзвітність та підконтрольність як місцевого самоврядування так і органів влади.

Реформа децентралізації в Україні станом на кінець 2020 р. входить у завершальну фазу і органи місцевого самоврядування уже встигли напрацювати успішні кейси взаємодії з громадою. Серед областей першість у взаємодії влади та громади займають Львівська, Волинська, Вінницька, Полтавська області. Дослідження проводилося на основі індикаторів: інформування, консультацій з громадськістю, партнерство, залучення до вироблення політики. Методи, що застосовуються при проведенні оцінки базувалися на аналізі:

- ☐ нормативно-правових актів, виданих органом виконавчої влади для реалізації функції взаємодії з громадськістю;
- ☐ офіційних звітів, листів, протоколів зустрічей та засідань та статистичних даних;
- ☐ публічних звітів та відкритих даних відповідних громадських організацій;
- ☐ результатів контент-аналізу офіційного веб-сайту органу виконавчої влади;
- ☐ індивідуальні та групові інтерв'ю;
- ☐ фокус-групові обговорення [56].

Такі дослідження сприяють вироблені інструкцій, практичних кейсів для забезпечення постійної двосторонньої співпраці між владою та громадою на всіх рівнях. Проте, будь-яка діяльність чи бездіяльність має нести і певні

правові наслідки. Проаналізувавши «Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю» було визначено, що органи місцевого самоврядування є підзвітними та підконтрольними перед територіальними громадами. Головне завдання держави полягає у підтримці місцевого самоврядування та у забезпеченні його гарантій. Підзвітність розглядаються і відносно посадових осіб, які мають не менше двох разів на рік звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність, а саме: про результати виконання програм розвитку у різних сферах. У випадку порушення Конституції територіальна громада може припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У цьому контексті важливим інструментом формування діалогу влади з представниками громадянського суспільства стають так звані «цільові гроші», що орієнтовані на програми розвитку громадянського суспільства у громаді за підтримки влади. Основна мета обласних цільових програм полягає у створенні умов для поширення громадянської освіти, залучення представників всіх сфер до вирішення проблем громади, налагодження комунікації з місцевими органами самоврядування, підтримка ініціатив у контексті регіональної політики. Такі програми були прийняті та виконуються у всіх областях України. Важливо зауважити, що у програми закладені фінансові ресурси для проведення різноманітних заходів із представниками громадськості: консультації, форуми, круглі столи, навчання, підвищення кваліфікацій.

Британська Рада в Україні та Лабораторія законодавчих ініціатив у співпраці з Асоціацією «Соціально-Економічні Стратегії та Партнерства» провели дослідження щодо участі громадськості у прийнятті рішень. У контексті цього дослідження було визначено, що місцеві державні адміністрації зобов'язані взаємодіяти з об'єднаннями громадян (політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями). Об'єднання громадян можуть вносити пропозиції на

розгляд місцевих державних адміністрацій, а також бути присутніми під час розгляду таких питань і давати необхідні роз'яснення. Окремі громадяни мають право звертатися до місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань, які належать до компетенції останніх; адміністрації повинні у визначений термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи адміністрацій проводять особистий прийом громадян [159].

З розвитком процесів діджиталізації популярними інструментами та механізмами залучення громадськості стали електронні петиції. Електронні петиції виступають швидким та дієвим способом для привернення громадськості навколо конкретної проблеми. Петиції обмежуються електронними голосами в кількості від 300 на місцевих рівнях до 25 тис. на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України.

Окремим способом взаємодії варто виділити бюджети участі, що мають на меті допомагати громадськості згуртуватися навколо практичного досвіду у реалізації суспільно-корисних проєктів для громади. Оскільки бюджети участі не мають відображені на законодавчому рівні та не закладаються у Бюджетний кодекс, саме місцева влада може запроваджувати дану ініціативу.

Інклюзивності територіального розвитку сприяють інститути громадської та ділової комунікації на локальному рівні. Відповідно до публічної інформації Офісу реформ Кабінету Міністрів України, таким інститутом громадянського суспільства локального рівня можуть бути місцеві Ради регіонального розвитку та регіональні агентства розвитку. Ради регіонального розвитку представлені, як партисипативні інститути громадського впливу на просторове та регіональне стратегування, інститути громадського контролю. Вперше чергу, мова йде про громадські ради при органах місцевої влади та самоврядування і бюджетних установах громади, громадські об'єднання підприємців тощо. В рамках подібних інститутів забезпечується формування та обмін знаннями та досвідом щодо територіальної специфіки проблем та необхідних навичок ведення бізнесу, використання потенціалу соціального капіталу громади. Інституціоналізація забезпечує консолідацію та

конструктивізацію інтересів основних соціальних груп громади, знижує потенціал протесної та опортуністичної поведінки. У становленні такої мережевої комунікації значна роль випадає поширенню комунікаційних технологій як однієї із складових Індустрії 4.0 [31, с.62].

Варто зауважити, що у контексті децентралізації та встановленні нових зав'язків влади та громади змінюється відношення до місцевого політикуму національних політичних сил. Децентралізація влади не лише підвищила значимість місцевих громад та привабливість місцевих рад депутатів для представників регіональних еліт, а й підвищила зацікавленість громадами загальнонаціональних сил, особливо напередодні парламентських виборів 2019 р. та місцевих виборів 2020 р. Мова йде про підвищення зацікавленості парламентських партій у розширенні свого представництва і впливу у регіонах.

Таким чином, станом на 2020 р. завершився процес об'єднання громад, проте ще існує критична маса громадян, які не побачили переваги створення ОТГ та стримують владу на місцях. Україна і надалі перебуває на етапі реформування, коли і низи і верхи, в переважній більшості, готові відійти від принципу добровільності та перейти до субсидіарності. Практики політичного діалогу влади з громадою в Україні зумовлена відповідно до моделі місцевого самоврядування – континентальної. В Україні лише розпочинає впроваджуватися принцип незалежного врядування, що має на меті підвищити громадянську активність у формуванні політики на місцях. Відповідно результат взаємодії громадськості з органами влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності.

2.3. Регіональні аспекти впровадження децентралізації в світовому та загальноукраїнському вимірі

Регіональна політика є важливим елементом реформи децентралізації, оскільки саме визначення статусу регіону, формування регіону, розподіл функцій між центром та локалітетом – є основою змін. Регіональні аспекти впровадження реформи базуються на історичних, економічних та політичних особливостях кожної держави та окремого взятого регіону. Важливим є визначення самого регіонального розвитку та «регіону» зокрема. Основне визначення регіону дає «Хартія статусу регіону» (Community Charter for Regionalization). Згідно хартії, п. 1. ст. 1, визначає, що «регіон позначає територію, що утворює, з географічної точки зору, чітку формалізовану особу або ту ж саму групу територій, де співіснує нерозривність, чия популяція володіє суміжними та єдиними особливостями, бажає зберегти дану ідентичність та розвинути це, стимулюючи культурний, соціальний та економічний прогрес». З п. 2. ст. 1., відомо, що «єдині особливості» позначають мову, культуру, історичну традицію та інтереси відносні щодо економіки та транспорту» [177].

Ще одним міжнародним документом, що визначає поняття регіону є Декларація щодо регіоналізму в Європі. Відповідно до п. 1. ст. 1., «регіон – це територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням». З п. 2. ст. 1. відомо, що «регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність владні повноваження та організаційний устрій». В п. 3. ст. 1. стверджується, що «регіон має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, якнайменше, його владні повноваження та устрій» [74].

У кожній територіально неоднорідній державі формується свій баланс відносин на рівні «центр – регіони», який має складний характер. Як відзначає дослідник політики регіоналізму Р. Туровський, поруч із загальним співвідношенням політичних сил та інтересів у розрізі «центр – регіони» необхідно розглядати: а) міжрегіональний баланс і б) консолідацію центру.

Міжрегіональний баланс пов'язаний із формальними і неформальними статусними відмінностями між регіонами. Ці відмінності можуть розглядатися в категоріях справедливості, рівності. Зміщення балансу на користь одних регіонів та на шкоду іншим суттєво змінює загальний баланс, розхитуючи політичну систему. Нерівномірне представництво регіонів у владі створює конфліктний потенціал, що може призвести до дезінтеграції держави. Відсутність консолідації на рівні центру здатна призводити до зміщення балансу на користь регіонів, оскільки у такому випадку порушується політична суб'єктність центру. Крім того, на думку Р. Туровського, у рамках політико-адміністративної влади на регіональному рівні найбільше значення має баланс централізованого контролю і самоврядування. Централізований контроль на практиці реалізується через пряме адміністрування центру (призначення чиновників) та санкції щодо органів регіональної і місцевої влади. Самоврядування реалізується через виборність органів місцевої влади. На загальнонаціональному рівні баланс встановлюється через інститути регіональної участі [153, с. 347].

Доктор політичних наук, Т. Нагорняк, визначає територію, як політичний інститут – суб'єкт політичних відносин, що має політико-правовий статус, виступає носієм ресурсів (аутентичних та симулякрів), використання яких, за умов цілеспрямованої стратегії та корекційних політичних практик, можуть зробити територію брендом і відповідно підвищити її рейтинг у світі та в очах її мешканців [100, с.112].

Український дослідник регіональної політики Т. Стадниченко визначає, що існують загальновизнані регіоноутворюючі чинники, а саме етнографічні господарські, економічні та географічні. Складним є саме етнографічний чинник, що включає у себе історичну, мовленнєву, релігійну та культурну компоненту. Кожен з вказаних чинників не діє самостійно, між ними утворюють різні міжрегіональні зв'язки, на засадах яких можна ідентифікувати регіон як соціальну, економічну, історичну цілісну та юридичну ідентичність [144].

Українська регіональна політика на сучасному етапі розвитку держави та міжнародних викликів, не відповідає визначеними вище концептам та є малоефективною. Тому, проведення реформи децентралізації це як шлях до подолання диспропорції суспільного розвитку, а також історичної так і економічної відповідності. У контексті національної децентралізації можна виділити два рівні регіоналізації: внутрішня (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та транснаціональна (яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав). Т. Стадниченко вважає, що тип та масштаби регіоналізації насамперед залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, також від її соціально-економічного та політичного потенціалу. Проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 р.[144].

Сучасний внутрішньополітичний розвиток української держави та формування векторів зовнішньої політики підняли питання децентралізації влади та активізували передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Адже, реформа децентралізації є одним із важливих принципів формування демократії, завдяки чому відбувається збереження влади державних інститутів і відбувається розширення повноважень місцевого самоврядування. Децентралізація на місцях спрямована на те щоб активізувати мешканців громади на вирішення власних потреб та інтересів. Звуження впливу держави на суспільство можливе завдяки впровадженню механізмів саморегуляції, що дасть змогу зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

При втіленні реформи децентралізації Україна, як і європейські держави, орієнтується на модель поєднання державного, регіонального й локального принципів управління у побудові системи адміністративно-територіального устрою та його зміни. У такому випадку нагальними є питання делегування

повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном. Регіональний аспект реформи децентралізації передбачає наближення послуг до мешканців території та включення їх у процеси прийняття рішень. Ще до початку реформи проводилися дослідження Центром Разумкова щодо реформування адміністративно-територіального устрою України. Результати засвідчили, що 62,8% мешканців зовсім не мали впливу на місцеву владу, а ще 22,6% мали вплив на дуже низькому рівні [25, с. 232].

У контексті розподілу влади між центром та регіоном у європейській практиці можна виділити специфічні моделі:

- «представництва», що притаманна для Великобританії;
- «взаємодії», особливості якої відслідковуються серед країн Західної і Центральної Європи: Німеччина, Франція, Італія;
- «відносної автономії», зосереджена у Скандинавських країн.

В Україні у процесі реформування розпочала формуватися певна специфічна модель «взаємодії» розподілу повноважень, що має на меті врахувати регіональні то соціально-економічні ризики. Важливо врахувати, що у світовому глобалізованому просторі сама територія України вважається регіоном, як в політичному так і в економічному плані. Оскільки адміністративний поділ України формувався в умовах політико-економічних, культурних та міжнаціональних відносин СРСР, а сам поділ не відповідає глобалізованим та ринковим умовам сьогодення. Наприклад, регіональна мапа країн Європи визначає, що регіон відповідає, у більшій мірі, історичному регіону. З цієї точки зору в Україні також існують не точності, адже українські дослідники не можуть прийти до одностайної думки щодо кількості регіонів дев'яти чи тринадцяти, тому вони не враховані у регіональній політиці [107].

Дослідники Інституту суспільно-економічних досліджень визначають ряд викликів, що постали перед регіональною політикою України у процесі децентралізації.

У першу чергу мова йде про це регіональну політику, як систему заходів, що здійснює комплексний вплив на розвиток кожного регіону. Такий вплив на

розвиток регіонів отримав певний супротив під час реформи децентралізації з позицій інституційного оформлення. Децентралізація переміщує акценти з позицій регіону та передає основні важелі прийняття рішень на рівень громад, таким чином, вимиває ресурсну та інституційну спроможність регіонів.

По-друге, в Україні до цього часу не сформована політики регіоналізму та відсутнє чітке позиціонування регіону, як предмету дослідження та об'єкта управління у контексті регіональної політики та суб'єкта розвитку.

По-третє, залишається велика кількість суб'єктів, що впливають на управління регіонами та формують власні «центри впливу».

По-четверте, «регіональна політика залишається переважно імпліцитною – вбудованою в систему усіх галузевих політик, тому - залежною від цих політик». Тривалий період «вторинності» регіональної політики та її підпорядкованості політичній доцільності інституціалізувався у вигляді укоріненого регіонального патерналізму, природний наслідок якого – орієнтація на централізоване державне фінансування, аргументована унікальністю властивостей регіону чи його проблем, проте – не потенціалу розвитку [107].

По-п'яте, відсутня чітка інформаційна політика. Переважно інформаційний супровід регіональної політики базується на питаннях виключно, децентралізації влади. Такий факт зумовлений пріоритезацією тої інформації, що потрібна для виконання євроінтеграційних вимог. Натомість ми маємо безліч інформаційних приводів про територіальні громади та відсутність інформації про стан регіонів.

По-шосте, як зазначають дослідники Інституту суспільно-економічних досліджень «гібридна» війна, що відбувається в Україні, вимагає застосування і «гібридних» інструментів впливу на непідконтрольні та анексовані території й постконфліктні регіони. Зокрема, найбільшої актуальності набувають питання окреслення соціально-економічних взаємовідносин з окремими районами Донецької та Луганської областей та формування схем реінтеграції господарства цих територій до національної економіки»[107].

В Україні прийнято вважати, що кількість обласних адміністративних одиниць прирівнюється до кількості регіонів. Регіон від регіону відрізняється сукупністю природничих, історичних, етнографічних, соціально-економічних та національних особливостей. Однією з ознак регіону є його цілісність, тобто поєднання природних ресурсів, матеріальних багатств та соціальних умов. На етапі здійснення реформи децентралізації, основна увага була приділена на економічну складову регіоні, при цьому, під час формування територіальних громад враховувалися й фактори: територіальні, культурні, історичні.

Значна розбіжність між регіонами спричинена економічною сегрегацією та периферійністю. Міста значно розвинуті і мають значно кращі умови життя, ніж окремі віддалені сільські райони. Саме тому, регіональна політика покликана врахувати та розпланувати розвиток регіону, таким чином, аби вирівняти економічну спроможність слабших регіонів. Для цього запроваджуються за європейським прикладам Польщі, Франції, Німеччини, дотації слабким територіям, створюючи при цьому нові центри зростання, знову ж таки використовуючи для цього конкурентні переваги таких територій.

Експерт з децентралізації, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства А. Ткачук визначає, що в регіональному розвитку переважає орієнтація на децентралізацію влади та встановлення партнерства між різними її рівнями і гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами, а не надання прямих дотацій слабким територіям [149].

На регіональному рівні, як і на державному існують такі типи децентралізації: політична, адміністративна, бюджетна, економічна. У чистому варіанті не існує окремо типу децентралізації, здебільшого вони мають синергетичний ефект.

Політична децентралізація у регіональному аспекті полягає у делегуванні політичної влади, залучені регіонального представництва до парламенту, наданні громадянам права доступу до формування законодавства, прийняті

нових стратегій розвитку та «Державної стратегії регіонального розвитку 2021-2027 рр.»

Постанова Кабінет міністрів України № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки» була прийнята 05 серпня 2020 р. [124].

Відповідно до Стратегії, першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому.

Нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики [124].

Імплементация положень Стратегії має на меті опиратися на регіональні стратегії розвитку. Тому, Мінрегіон активно взаємодіє з обласними державними адміністраціями, координує процес розробки та затвердження 24 регіональних стратегій на 2021-2027 рр. Відповідно у кожній області відбувається формування місцевих стратегій розвитку міст та об'єднаних громад (Рис. 2.3.1).

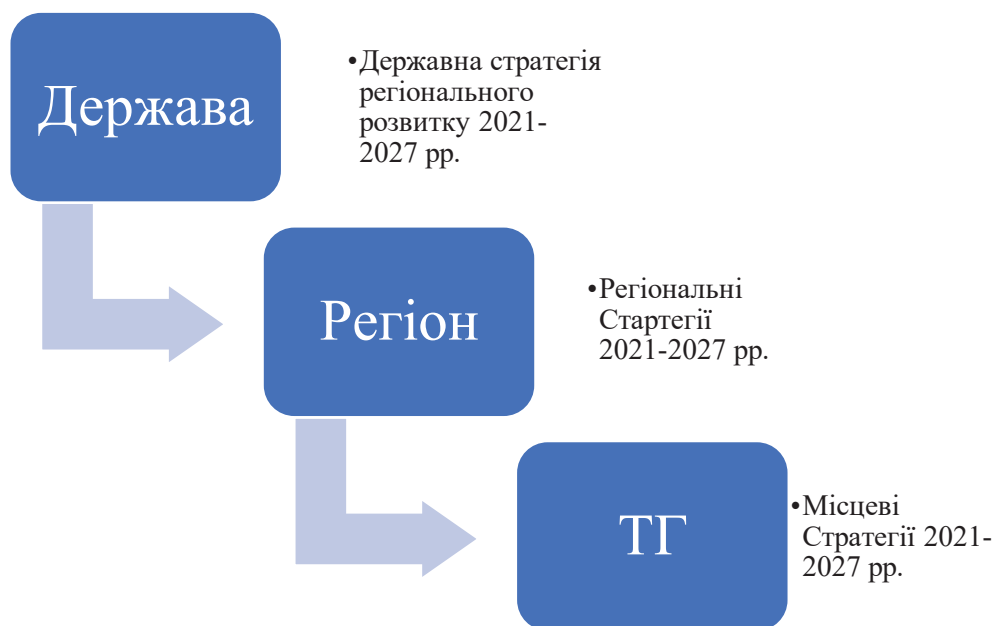


Рис. 2.3.2. Структура впровадження стратегій*

Політична децентралізація має пряме відношення до адміністративної децентралізації у частині делегування повноважень на місцях. Адміністративна децентрація зорієнтована на передачу функцій від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Цей процес не можливий без перерозподілу меж адміністративно-територіальних одиниць. Так, ще у квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків: Перший – базовий: формування об’єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Другий – створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д. Решта повноважень районів перейде до компетенції об’єднаних громад. Третій напрямок – заключний, це області. По суті межі областей мінятися не будуть. Області перейменують в регіони [1].

* Складено автором самостійно.

Завершити формування ефективної децентралізованої системи місцевого самоврядування в країні, мало відбутися до чергових місцевих виборів восени 2020 року. Оскільки, ще у 2019 році в Україні було ухвалено Виборчий кодекс, до якого було внесено надзвичайно велику кількість правок [13].

Основні зміни, у контексті реформи децентралізації, полягали у тому, що кандидати з мажоритарних округів могли обиратися лише у населених пунктах, де проживає до 10 тисяч осіб. У більших містах та радах вищого рівня вибори відбувалися за пропорційною системою. Списки – відкриті та формувалися виключно політичними партіями.

Також, відбулися зміни, що стосувалися другого туру виборів міських голів. Згідно Виборчого кодексу другий тур буде проводитися лише в містах з населенням понад 75 тисяч осіб (якщо жоден із кандидатів не набере понад 50% голосів у першому турі).

Відбулося відповідне скорочення кількості виборчих округів (їх було укрупнено). Оскільки в результаті адміністративної реформи в Україні сформувалися Об'єднані територіальні громади та збільшилися райони областей, то тепер скорочується кількість місцевих рад. Відтак зменшиться і загальна кількість депутатів. Від одного округу обиралися щонайменше двоє і максимум 4 депутати.

Саме питання кількості районів було одним із спірних питань державної регіональної політики та проведення децентралізації в Україні. Так, з 490 районів (465 – на підконтрольній Україні території) планувалося залишити 102. Оскільки, станом на початок 2020 р., в деяких районах – Поліський (Київська область), Коломацький (Харківська область), Розівський (Запорізька область) – кількість жителів визначалась менше 10 тисяч осіб. Ці райони було визначено неефективними ні з економічної, ні з управлінської точки зору. Не відповідає така кількість і європейській практиці, де визначено, що кількість жителів має складати від 150 до 800 тис. осіб.

Подібна ситуація з переформатування адміністративних одиниць відбулась в контексті реформування і у державах Європейського Союзу.

Франція залишила 36 786 місцевих органів влади, 101 – проміжний, 13 – регіональних. Польща після завершення реформи з 49 воєводств, які вважалися регіонами залишилося 16, місцевих органів влади 2 497, проміжних – 380. На початок 2020 р., кількісні показники мають наступний вигляд: місцевий рівень – 11 694, проміжний – 490, регіональний – 27.

Проте, уже 16 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої було створено 136 районів, з яких 17 знаходяться на тимчасово окупованій території [133].

Українцям довелося обирати майже 120 районних рад попри те, що за задумом децентралізація мала би ліквідувати цю ланку адміністративно-територіального устрою взагалі, проте відповідні зміни не були внесені до Конституції України. Тому, можемо стверджувати, що вибори завершили процес децентралізації на рівні областей та громад, хоча відкритим залишається питання «префектів».

Україна завершила реформу децентралізації з такими кількісними показниками: 1469 громад, 136 районів, 27 регіонів. Варто зауважити, що у такій інтерпретації не змінюється кількість населених пунктів, що дорівнює 29 710 поселень.

Загалом, перші вибори в контексті реформи децентралізації та нових адміністративних одиниць пройшли в умовах достатньо низької явки виборців: перший тур – 37%, другий – 29%. Існує світова практика низької явки громадян на місцеві вибори. Така ситуація пояснюється тим, що електорат менше цікавиться місцевими виборами ніж загальнодержавними. Так, наприклад, у 2015 р. явка на місцевих виборах була дещо більшою – 47% і 34% відповідно. Така ситуація демонструє, неготовність громадян на місцях брати відповідальність.

Політолог В. Фесенко звертає увагу, що в ході виборчої кампанії проявилися гострі протиріччя між центральною і місцевою владою. З боку деяких мерів і міських рад були прояви непокори, відмови виконувати

розпорядження Уряду, органів центральної влади. І це негативний прецедент, і потенційний ризик посилення містечкової анархії [80].

Місцеві вибори в умовах реформи децентралізації продемонстрували перемогу діючих місцевих еліт. У зв'язку, з цим можна прогнозувати, що успіх місцевих проєктів призведе до посилення автономізації політичних настроїв в Україні та до появи дрібних політичних партій, що у свою чергу призведе до посилення протистоянь рівня «область-центр».

А формування партій на локальних рівнях у майбутньому може призвести до протистояння не лише «центр-область», а «центр-міста-районні центри».

Сьогодні в Україні сформовано в основному все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Європейські країни та Європейський союз загалом приділяють дуже велику увагу регіональному розвитку та створенню умов для єдності європейських регіонів, формуванню солідарної згуртованої Європи. Україна уже розробила базовий закон та має державну стратегію регіонального розвитку, яка за структурою подібна до документів країн членів Європейського Союзу. Відповідно до стратегії визначається фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який створюється як бюджетна програма Державного бюджету відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України [10].

Активною фазою розвитку регіональної політики варто вважати 2015 рік, коли Україна набула європейських рис і отримала конкурентне формульне фінансування розвитку громад, з державного бюджету. Станом на квітень 2020 р. усі українські області мають розроблені стратегії розвитку до 2020 або 2025 років. Проте, в умовах децентралізації залишається не вирішеним питання ефективності управління та використання бюджетних коштів.

Результати діяльності за 2015 р. показали, що 520 мільйонів гривень (з 3 -х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Така ситуація зумовлена тим, що у регіонах спостерігається

відсутність реальної кількості проєктів, що орієнтовані на регіональний розвиток.

Такий великий відсоток невикористаних коштів став головною причиною того, що розмір ДФРР на 2016 рік залишився на рівні 3-х мільярдів, хоча проєкт бюджету передбачав 4,7 мільярди [149].

В результаті бюджетної децентралізації, міста обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку. На сучасному етапі саме бюджетна децентралізація стає домінуючою у регіональному аспекті, а органи місцевого самоврядування отримують можливості для залучення фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Наявність достатньої кількості ресурсів у регіональних місцевих бюджетах свідчить про сталий розвиток територіальних громад. Кошти надають можливість забезпечувати різноманітні послуги своїм мешканцям для реалізації соціальних та інфраструктурних проєктів, створюють умови для розвитку підприємництва та покращення інвестиційного клімату.

Проблемою України, у контексті децентралізації бюджетів є високий рівень корупції. Для аналізу було використано дані 2014-2019 років.

Такий вибір зумовлено євроінтеграційним курсом України та зміною зовнішніх пріоритетів. Переломними став 2014 р., коли рівень показника Індексу сприйняття корупції (CPI) став зростати до 26 балів із 100 можливих, у 2015 – 27, за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих та посіла 131 місце з 176 країн присутніх у рейтингу [58]. Наступні роки, знову ж таки демонстрували ріст рейтингу 30 балів у 2017 році та 32 бали у 2018 р. відповідно (Рис. 2.3.2).

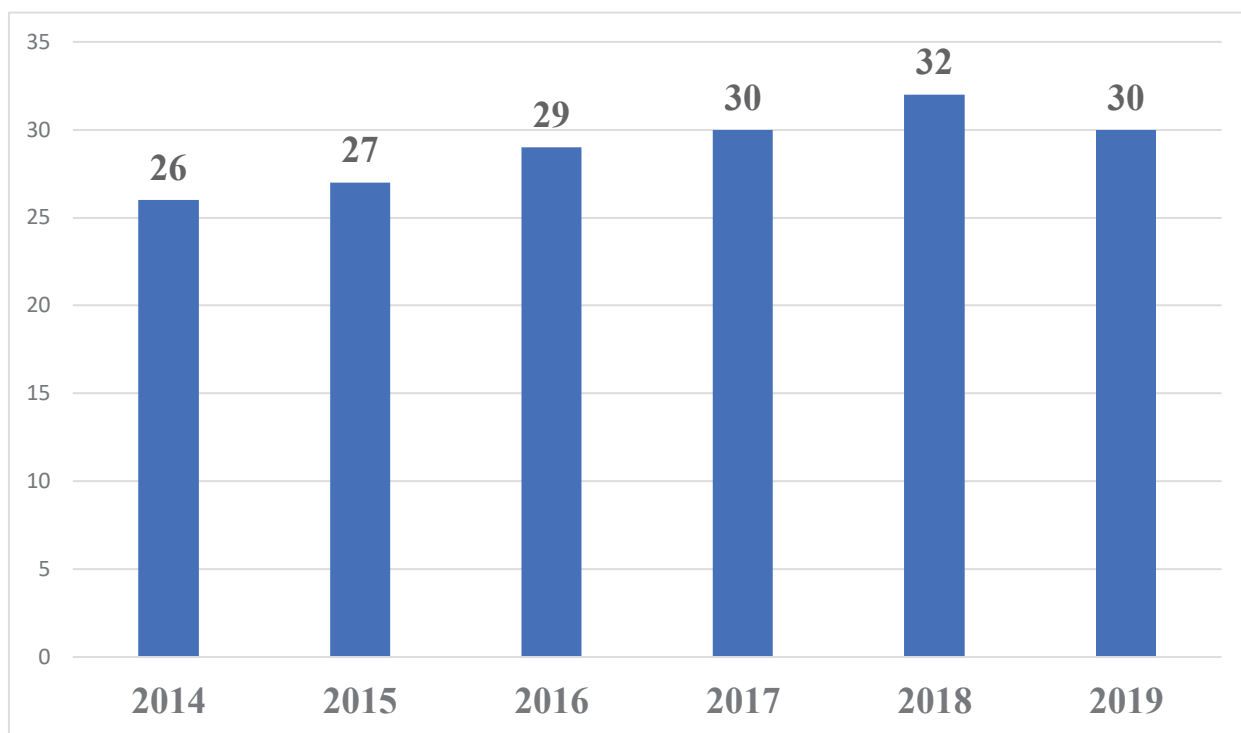


Рис.2.3.2. Індекс сприйняття корупції (CPI) 2014-2019 рр. *

У 2019 р. результат індексу вперше за 5 років почав падати та зупинився на рівні 2017 р. і Україна посіла 126 місце зі 180 країн. Поруч у рейтингу — Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Україна з-поміж сусідів випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Очікувано серед сусідів лідирує Польща (58 балів) та Словаччина (50 балів) [94].

Необхідно також зауважити, що негативні оцінками Україна отримала за результатами дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали), а саме їхні оцінки є орієнтиром для західних інвесторів для прийняття рішення щодо інвестиційної привабливості країни. При цьому покращення ситуації щодо корупції з боку службовців відбулось, згідно з цим дослідженням лише на 14% [75].

Динаміка прибутків місцевих бюджетів України впродовж 2014–2018 років свідчить про позитивну динаміку зростання фінансових ресурсів, що

* Складено автором за показниками Індексу сприйняття корупції (CPI) [25].

знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Доходи з 2014 по 2018 роки зросли з 231,7 до 564,6 млрд грн, тобто майже у 2,5 рази, а приріст надходжень місцевих бюджетів в середньому за цей період становить 19,26%. Однак, зростаючі доходи місцевих бюджетів спрямовувалися на покриття дефіциту освітньої та медичної субвенції.

У розрізі регіонів станом на 2019 р. державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку сягнула 15,8 млрд гривень. Державна підтримка в основному розподілялась на 3 програми: ДФРР, субвенції для ОТГ та сільську медицину. Окремим кошторисом визначаються видатки на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг – 14,7 млрд. гривень. Найбільша частина державних фінансів була розподілена на Донецьку область – 1064 млн. грн, Львівську – 907,9 млн. грн, Одеську – 809, 4 млн. грн.

Загалом підтримка місцевого та регіонального розвитку зросла у 41,5 рази. Бюджетна децентралізація у підсумку 2019 р. показує зростання частки власних місцевих бюджетів. Для порівняння, наведемо дані 2014 р., де частка доходів місцевих бюджетів становила 5,1 % та дорівнювала 68,6 млрд. грн. (Рис. 2.3.3). Станом на листопад 2019 р. частка становила – 6,8 % , що у сумі становить 250,5 млрд. грн. [161].

У результаті проведення реформи спостерігається збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації місцевих бюджетів. Акценти зміщуються в сторону збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пошуку інвесторів та нових проєктів. Об'єднані територіальні громади, у визначений період, демонструють високі і динамічні темпи приросту власних доходів. Варто зауважити, що громади почали звертати увагу на формування нової структури бюджетних видатків, що зумовило у свою чергу, оптимізацію. Окремо було проведено моніторинг та здійснено аналіз щодо витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання.

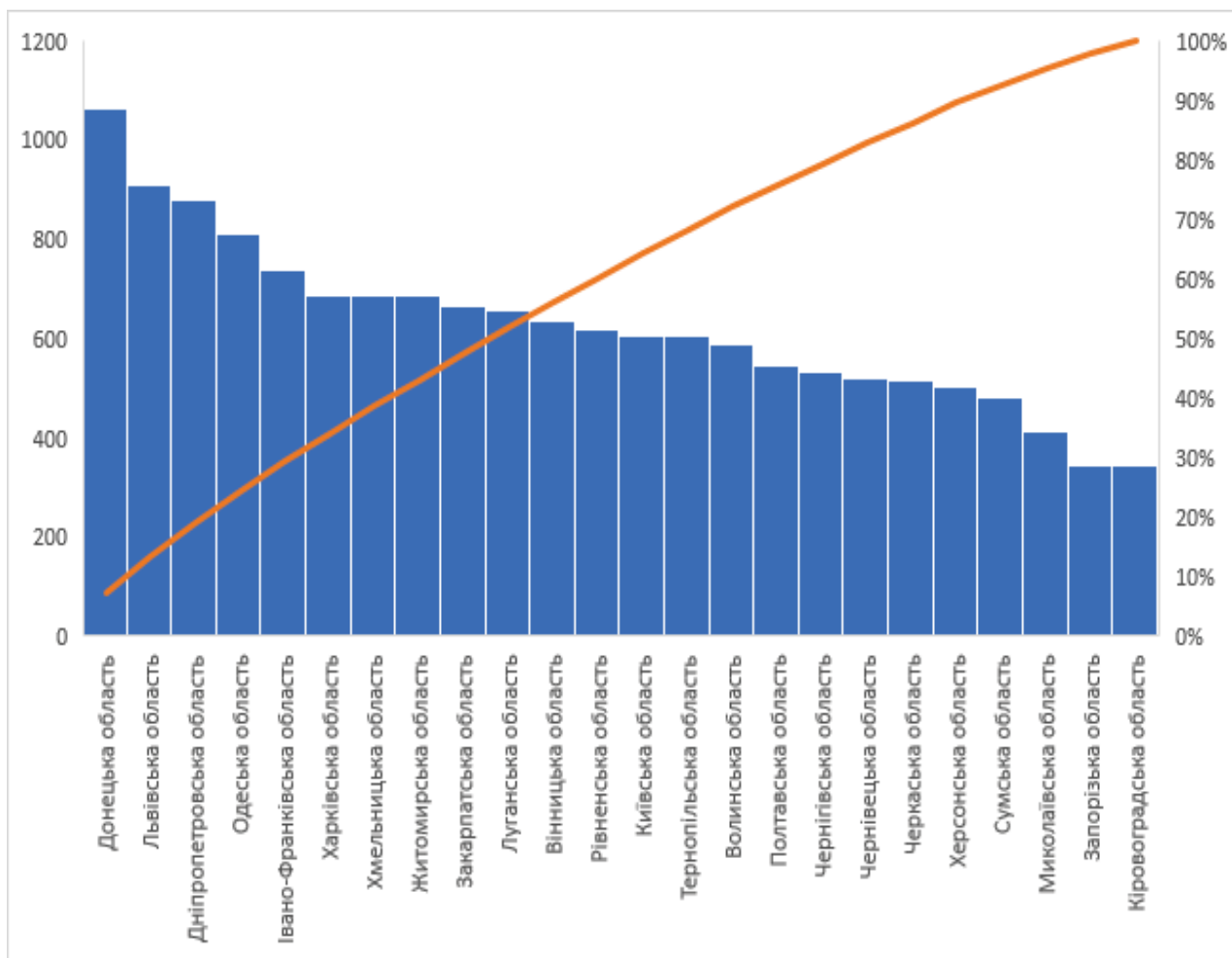


Рис.2.3.3. Частка доходів місцевих бюджетів за 2014 р. *

Сталий розвиток територій та їх економічний потенціал стали відображенням ефективної реформи децентралізації та показником виконання місцевих бюджетів

В Україні станом на 2021 р. залишається проблема невідповідності послідовності втілення етапів децентралізації. Так, наприклад, економічна та адміністративна децентралізація по факту відбувається без наявних результатів фінансової децентралізації.

Україна відноситься до групи країн з трансформаційною економікою, тому економічна децентралізація не забезпечила формування реальної ринкової системи. У економічній сфері розвитку територій, органи місцевого самоврядування мають сприяти розвитку окремих галузей (сфер, секторів)

* Складено автором самостійно.

економіки територіальної громади (наприклад, міста), у т.ч.: житлово-комунального господарства, міського транспорту, зв'язку, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування. Серед пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування традиційно залишаються і суто економічні питання, що полягають у сприянні розвитку малого бізнесу, залученні інвестицій та інвесторів до розвитку території; започаткуванні та проведенні громадських робіт, боротьбі з безробіттям та створенні за рахунок залучених інвестиційних коштів та коштів місцевих бюджетів нових робочих місць (у т.ч. у сфері будівництва та ремонту, озеленення та благоустрою території, організації робіт з прибирання сміття тощо) [92].

Важливою складовою економічної децентралізації є показники місцевого економічного розвитку (MER). У світовій науці існує багато визначень MER.

У рамках Проекту USAID ПУЛЬС, що реалізується Асоціацією міст України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку було проведено дослідження, у якому визначено, що у контексті децентралізації MER – це процес, в якому державні та місцеві органи влади, бізнес і неурядові (громадські) організації працюють разом задля створення кращих умов для економічного зростання і додаткової кількості робочих місць.

За останні роки такий підхід до MER у США та Європі набув значного поширення. Це є відображенням суттєвого відходу від практики прямого втручання уряду в справи бізнесу, яка була поширена в США та багатьох країнах Європи протягом тривалого часу і донедавна в країнах з перехідною економікою в Центральній і Східній Європі. У минулому, управління місцевим розвитком здійснювалося шляхом прямого втручання національних урядів в економіку через компанії, контрольовані державою. Як свідчить досвід останніх 30 років, непрямі методи управління місцевим і регіональним економічним розвитком можуть бути більш ефективними. Розвинувся підхід, що передбачає спрямовування цього процесу, в якому органи місцевої влади відіграють вирішальну роль. Наголос тепер робиться на створенні такого сприятливого для бізнесу місцевого середовища, в якому існуючі й

новостворені підприємства можуть динамічно зростати, і лідером якого є приватний підприємець [94].

Економічний розвиток регіонів має формуватися на основі функціонування приватного сектору. Оскільки використання лише бюджетних коштів не дає змоги забезпечити повноцінний розвиток новоутвореної громади. Надходження від бізнесу мають стати індикатором зменшення впливу держави та її фінансових вливань. Активна співпраця місцевої влади з бізнесом, надання останнім необхідної підтримки, врахування їх інтересів стане стимулом до активної участі підприємців у розвитку територій, що є взаємовигідно для обох сторін. На основі цих показників, в рамках Проєкту USAID ПУЛЬС за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку та за ініціативи Асоціації міст України було реалізовано проєкт з дослідження успішних практик місцевого економічного розвитку.

Дослідження показує економічний розвиток таких об'єднаних територіальних громад та регіонів: Біловодська селищна об'єднана територіальна громада (Луганська область), Брошнів-Осадська селищна об'єднана територіальна громада (Івано-Франківська область), Ланчинська селищна об'єднана територіальна громада (Івано-Франківська область), Мереф'янська міська об'єднана територіальна громада (Харківська область), Тячівська міська об'єднана територіальна громада (Закарпатська область), Піщанська сільська об'єднана територіальна громада (Полтавська область), Узинська міська об'єднана територіальна громада (Київська область), Каланчацька селищна об'єднана територіальна громада (Херсонська область), Помічнлянська міська об'єднана територіальна громада (Кіровоградська область), Лановецька міська об'єднана територіальна громада (Тернопільська область), Сатанівська селищна об'єднана територіальна громада (Хмельницька область), Крупецька сільська об'єднана територіальна громада (Рівненська область) [94].

За результатами 2018 р. за підрахунками Асоціації міст України, частка податків, сплачених сектором підприємництва, у доходах місцевих бюджетів

(без врахування офіційних трансфертів) становить 83%. Основна частка надходжень – це надходження за послуги оренди, плати за землю, єдиного податку, екологічного податку, податку на нерухоме майно. Таким чином, саме бізнес сектор став ядром системи функціонування міст, сіл, селищ, ОТГ, завдяки чому вони мають змогу стати центрами економічного зростання. Розвиток бізнес середовища повинен стати пріоритетним для органів місцевого самоврядування, адже це не лише бюджетні надходження, а й забезпечення основних потреб жителів громади та збільшення частки працевлаштування, інвестиційної привабливості і сприяє формуванню конкурентоспроможності.

Найважливішим завданням для громад є розроблення ефективного інструментарію використання бюджетних коштів, при якому досягатиметься кумулятивний ефект: щоб кожна вкладена гривня приносила додатковий прибуток. А для цього необхідно:

- ☐ якісне стратегічне планування місцевого розвитку;
- ☐ залучення інвестиційних проєктів;
- ☐ співпраця бізнесу-влади-громадськості;
- ☐ створення сприятливого середовища для ведення підприємницької

діяльності тощо.

Кожна розроблена стратегія має бути особливою та відображати потенціал і потреби громади, що сприятиме якісному, послідовному розвитку громади.

Формування економічних стратегій є одним із пріоритетів формування регіональної політики. Для того щоб на практиці показати як регіон чи громада можуть себе забезпечувати не лише від дотацій держави, було залучено польський досвід.

Сім громад із Тернопільщини, Харківщини, Кіровоградщини, Дніпропетровщини, Херсонщини та Миколаївщини було запрошено до Західнопоморського воєводства, що є одним із регіонів Польщі з столицею в Щецині. Навчально-ознайомчий візит «Місцевий економічний розвиток»

представників об'єднаних громад з України організувала Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej спільно з Global Communities у рамках програми USAID DOBRE. Представники громад мали змогу дослідити як працюють та розвиваються місцеву економіку громади Польщі. Особливу увагу було звернено на функціонування промислових кооперативів [92].

Подібна практика має своє відображення і в Україні. Питання збору, утилізації та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт та прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони окремі громади не можуть самостійно забезпечувати. Тому, громади повинні об'єднувати економічні потенціали окремих адміністративних одиниць з сусідніми громадами, які в цьому теж зацікавлені. Механізм такої міжмуніципальної консолідації передбачений Законом «Про співробітництво територіальних громад», прийнятим у 2014 році. З того часу сотні громад через укладання договорів про співпрацю поліпшили якість послуг, що надаються на їхній території. Станом на квітень 2020 р. було зареєстровано укладення 551 договору між 1207 територіальними громадами України.

Найбільшу кількість договорів у сферах житлово-комунального господарства, благоустрою, пожежної безпеки, сфері охорони здоров'я, освіти – уклали Полтавська та Вінницька області.

Регіональні аспекти впровадження децентралізації у загальноукраїнському вимірі мають подібні з європейськими моделями тенденції розвитку та управління. Основними для України залишаються проблеми делегування повноважень, розподілу державних коштів у вигляді субвенцій, деконцентрації влади та наявності власних коштів для розвитку. Проте, хоча реформа децентралізації лише вийшла на завершальний етап, уже відбувається формування планів розвитку регіонів та економічних стратегій з урахуванням розвитку території.

Висновки до розділу 2

Таким чином, при дослідженні світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації було визначено держави для проведення компаративного аналізу. На основі адміністративного устрою, історичного розвитку та демократизації, досліджуваними державами стали Франція та Польщі у співставленні з Україною.

По-перше, визначено, що політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації, визначених держав, базується на Європейській хартії місцевого самоврядування та наявності трьох рівнів організації публічної влади: центральний, місцевий, проміжний – регіональний.

Реформа децентралізації Польщі, Франції та України має достатнє відображення у законодавчій базі, проте, існує істотна відмінність у визначених державах між ініціаторами проведення реформи та передумовами.

Україна, на відмінну від Польщі та Франції, взялась впроваджувати готовий європейський досвід задля євроінтеграційного поступу, приймаючи різноманітні закони, проте без внесення змін до Конституції України. Натомість, і Франція, і Польща пройшли весь конституційний процес, що забезпечив легальність та правову основу децентралізації.

По-друге, практики політичного діалогу влади з громадою базуються на принципах взаємодії, які закладені у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Характерною особливістю є те, що Стратегія містить у собі синергетичний підхід до функціонування влади, громади та бізнесу. Варто зауважити, що політичний діалог сформований завдяки наявним інструментам партисипативної демократії, найкраще застосовані у Вінницькій, Волинській, Сумській та Харківській областях України. У ході дослідження було визначено, що існує два кейси на основі яких функціонує влада та громада. Перший кейс – це практична взаємодія, що відбувається завдяки розвинутому громадянському суспільству за допомогою: бюджету громадських ініціатив, громадських рад та консультативних органів, асоціацій громадських організацій, експертного та проєктного середовища, громадського контролю.

Другий кейс – провладний, що має меті лише залучення громадськості до організації владних ініціатив. Функціонування кейсів залежить від моделі місцевого самоврядування конкретної держави та стартових умов проведення реформи.

По-третє, втілення реформи децентралізації в Україні, на основі європейського досвіду, відбувається з використання існуючих моделей управління територіями. У побудові системи адміністративно-територіального устрою використовується поєднання державного, регіонального й локального принципів управління, що мають на меті делегування повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном.

З точки зору вивчення регіону було визначено що в Україні кількість областей дорівнює кількості регіонів. На регіональному рівні, як і на державному існують такі типи децентралізації: політична, адміністративна, бюджетна, економічна. В Україні зберігається надмірна диференціація регіонів на основі показників економічного та соціального розвитку.

При формуванні нової регіональної політики Україна використовує симбіоз європейської практики та власні стратегії розвитку, що активно розробляються з 2015 року. Незавершеним залишається питання адміністративно-територіального устрою, що блокує, певним чином, розвиток конкурентного регіону. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети у зовнішній співпраці можна стверджувати про наявність великої диференціації промислових та аграрних регіонів.

РОЗДІЛ 3

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ВІННИЧЧИНИ

Регіональні особливості впровадження реформи децентралізації в Україні закладені у Державній стратегії регіонального розвитку. На основі цього документу визначаються основні пріоритети розвитку громад та територій. Для визначення ефективності впровадження регіональної політики досліджено інтегральні показники ефективності громад у контексті державної регіональної політики. Оцінка ефективності територіальних громад вимірюється у площині трьох підходів: внутрішнього, зовнішнього та місцевого. Окремо використовується експертний підхід та підхід за допомогою визначення рівня фінансової децентралізації.

Оцінка ефективності функціонування територіальних громад, сприяла визначенню кількох сфер діяльності територіальних громад у Вінницькій області, що містять позитивні кейси у сферах: промисловості, інфраструктури, адміністративних послуг, охорони здоров'я, культури та освіти. Визначено, що у територіальних громадах Вінницької області активно розвиваються взаємовідносини між «владою— громадою – бізнесом».

Децентралізація в Україні спричинила розвиток взаємовідносин держави і суспільства у контексті формування «політики знизу». Важливим є розуміння місії активного громадянина та його впливу на процеси децентралізації. Визначено, що через громадські організації як національного так і міжнародного значення відбувається поширення положень громадянської освіти у сфері децентралізації. Формування таких взаємовідносин стало можливим через комунікативну модель, що сформована з урахуванням стартових умов держави.

3.1. Інтегральні показники ефективності державної регіональної політики України.

Державна регіональна політика в Україні станом на 2021 р., незважаючи на впровадження Державної стратегії регіонального розвитку, не змогла забезпечити подолання диспропорції між регіонами. У контексті територіального розвитку існує дезінтеграція економічного потенціалу та зростання соціальної напруги.

Основна мета просування державної регіональної політики полягає у встановленні соціально-економічного розвитку окремих територій, що має активізувати зростання рівня економічного розвитку, стандартів життя та добробуту населення країни, підвищення продуктивності й конкурентоспроможності національної та регіональних економік.

Сутність регіональної політики в демократичних державах різниться в залежності від масштабів її впливу. У деяких країнах, вона розглядається достатньо широко – як державне регулювання територіального розвитку, в інших – реалізується шляхом використання обмеженої кількості інструментів [37].

Державна регіональна політика в Україні базується на принципах сучасної моделі інтегрованого регіонального розвитку Європейського Союзу (ЄС). Європейська регіональна політика має три основні вектори. Перший – зумовлений необхідністю вирівняти диспропорцію в економічному розвитку регіонів – держав, що входять у ЄС. Другий напрям має на меті вирішення проблем із зайнятістю населення та покращенням конкурентоспроможності регіонів. Третій вектор – це робота над налагодженням співпраці між регіонами.

Існують три основні джерела фінансування за рахунок фондів, які були створені у різні часи впродовж розвитку ЄС. Так, Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) зосереджується, в основному, на ініціативах, пов'язаних з економічним

зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. «Фонд наближення» спеціалізується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енергії. Фінансування в рамках «Європейського соціального фонду» спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [38].

Отже, формування регіональної політики в Україні відбувається під впливом моделі регіональної політики ЄС, у контексті «держава-член ЄС» – регіон.

Тож, опираючись на модель регіональної політики ЄС та на розвиток державної регіональної політики України варто визначити її взаємозв'язок з пріоритетами місцевого розвитку.

Дослідники Інституту регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України стверджують, що інтегрований регіональний розвиток Європейського Союзу визначається результатами дії таких її напрямів, як економічний, політичний, історико-культурний, суспільний. Економічний – пов'язаний із рівнем залучення інвестиційних ресурсів, новітніх технологій, розширення зовнішньоекономічних зв'язків. Результати дії політичного напрямку визначаються зростанням рівня забезпечення більшої самостійності регіонів на міжнародній арені. Історико- культурний напрям знаходить свій прояв у поширенні культурного надбання і історичної спадщини регіонів. Суспільний напрям є основою активізації участі регіонів у економічному, культурному, політичному розвитку національної економіки [84, с. 23].

Причинами посилення уваги до оцінки регіональної політики в країнах ЄС є необхідність обґрунтування рішень з перерозподілу фінансових ресурсів в рамках реалізації «Політики згуртованості», а також наявність законодавчих вимог (Норвегія, Англія). Так, у Фінляндії, Німеччині та Нідерландах обов'язковим є контроль та оцінка ефективності програм регіонального розвитку і це передбачено в Законі «Про регіональний розвиток» [178].

У Європейських державах оцінювання регіонального розвитку відбувається із застосуванням таких форм, як моніторинг, аудит, аналіз

звітності та метод експертних оцінок. До процесу оцінювання можуть бути залучені дослідницькі установи, науковці, регіональні агенції та відповідні органи влади.

Таким чином, уся відповідальність за оцінку політики регіонального розвитку європейських держав покладено на декілька рівнів. Наприклад, на національний рівень в Нідерландах, Норвегії, Швеції Англії та Шотландії, на субнаціональний – в Австрії. У Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії і Польщі оцінка регіональної політики проводиться, як на національному, так і на федеральному та регіональному рівнях. У Франції ефективність політики оцінюється переважно на національному рівні, але на регіональному рівні влада несе відповідальність за оцінку програм політики згуртування [87, с. 24].

Регіональна політика у державах Європейського союзу визначається як сукупність регіональних політик кожної окремої держави. Ефективність кожної держави як окремого регіону ЄС визначається рівнем розвитку та, відповідно, бюджетами, що забезпечують реалізацію наявного потенціалу. Таким чином, кожна держава вносить свій економічний вклад у цілісну структуру ЄС [103].

Для України вкрай важливим в умовах реалізації реформи децентралізації влади є досвід Німеччини щодо використання методів вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Цей досвід доводить, що методи вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування впливають на управління територіальним розвитком у багатьох відношеннях [187].

У першу чергу, це відбувається крізь призму горизонтальних та вертикальних вимірювань ефективності. Де горизонтальний вимір представлений із застосуванням практик політичного контролю та прийняттям владних рішень на місцевому рівні. Вертикальний вимір спрямований на місця, де відбувається нагляд та встановлюється контроль над діяльністю місцевого самоврядування. Оптимальним підходом для виміру ефективності

діяльності органів місцевого самоврядування, на думку автора, є поєднання горизонтальних та вертикальних вимірів.

Доктор економічних наук, професор Національного інституту стратегічних досліджень Я. Жаліко вважає, що сучасна державна політика регіонального розвитку має будуватися на трьох основних принципах. Де децентралізацію слід розглядати, як необхідну та конче важливу, проте лише як одну із складових державної політики регіонального розвитку. Дослідник зазначає, що навіть найуспішніша об'єднана територіальна громада, розвиваючись як річ у собі, опиняється в інституційній пастці, досягаючи об'єктивних меж свого розвитку, які диктуються обмеженістю ресурсних можливостей, організаційних спроможностей, зрештою, особливостями місцевої ментальності. Це не кажучи вже про пересічні ТГ, для яких розширення компетенцій, сфер відповідальності і навіть ресурсного забезпечення нерідко відбувається швидше, ніж зростання їхніх фахових організаційних спроможностей [40].

Наступний принцип полягає в економічному потенціалі кожної ТГ у визначеному регіоні, де кожна громада займає своє місце у системі взаємовідносин «ТГ – регіон». З цього виходить і ще один принцип, що полягає в оптимізації місцевих бюджетів через ефективне використання регіональних ресурсів. Дотримання цих принципів стане основою формування інвестиційної привабливості саме територіальної громади.

Дослідник Я. Жаліко розглядає стратегічні пріоритети державної регіональної політики крізь вертикальну призму (громада-держава-регіон) і горизонтальну (громада-громада та регіон-регіон) та визначає, що їх інтегрованість стратегування сприяє побудові сучасної регіональної ідентичності, яка в умовах потужних міграційних рухів останніх років піддається екстремальним випробуванням [40].

Варто провести межу між сферами впливу децентралізації та державної регіональної політики. Децентралізація має на меті передачу владних повноважень та бюджетів на місця, таким чином місцева влада отримує більше

прав у реалізації власного потенціалу та розподілені ресурсів. У той час, як державна регіональна політика спрямована на використання широкого спектру управлінських рішень, як напрямку, що відповідає за розвиток територій.

Власне остаточно реформа децентралізації, як інструмент державної політики управління «знизу» почала впроваджуватись із прийняттям 5 лютого 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91) [52].

Стаття 2 даного Закону говорить про принципи добровільного об'єднання територіальних громад. Зокрема, принципи:

- ☐ конституційності та законності;
- ☐ добровільності;
- ☐ економічної ефективності;
- ☐ державної підтримки;
- ☐ повсюдності місцевого самоврядування;
- ☐ прозорості та відкритості;
- ☐ відповідальності.

Виходячи з норм законодавства та ідеологічних засад реформи децентралізації, найголовнішим постає визначення показників ефективності регіонів та, відповідно, і об'єднаних громад.

У зв'язку з цим поставала необхідність визначення ефективності об'єднання громад та критерії оцінки спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. У даному випадку категорії «ефективність» та «спроможність» потрібно розглядати як рівноцінні значення. Оскільки спроможність об'єднаної територіальної громади визначалась при її формуванні, а ефективність – під час діяльності новоствореної громади. Важливим є і той факт, що спроможність громад є результатом ефективної регіональної політики.

А. Матвієнко визначає, що оцінка ефективності – це сукупність аналітичних методик вивчення і вимірювання фактичних результатів

державної політики, що дозволяє визначити, якою мірою діяльність державних інститутів відповідає проголошеним національним цілям [84] .

Ефективна регіональна політика проявляється через наявність регулярної комунікації у зворотному зв'язку. Продуктом такої комунікації постають успішні та ефективні територіальні громади.

В Україні чітким стимулом для прискорення процесу добровільного об'єднання стала бюджетна децентралізація, яка передбачала передачу частину податкових надходжень з державного рівня на рівень виключно об'єднаних територіальних громад і це стало ключовим елементом створення самодостатніх громад.

На початку реформи децентралізації в Україні, до критеріїв ефективності (спроможності) об'єднаних територіальних громад планувалося віднести:

- ☐ чисельність жителів (чітко визначити – громада не менше 5 тисяч жителів),
- ☐ відстань між населеними пунктами (не більше 10 км),
- ☐ наявність інфраструктури (адміністративних та соціальних приміщень для надання всіх видів послуг в межах громади).

Розглянемо кожен з критеріїв. В ОТГ має проживати не менше 5 тисяч жителів. До початку реформи, у 2014 р., у Вінницькій області із 701 громади, в 156 громадах проживало менше 500 жителів. У разі застосування першого критерія – мінімум 5000 жителів, довелося би об'єднувати 10-20 громад в одну. Дана норма, не була застосована, оскільки застосовувався інший показник - відстань між громадами. Критерій відстані для різних регіонів України є неоднорідним. В силу природно-кліматичних умов та географічного рельєфу, наприклад, населені пункти розташовані в Карпатах мають видовжену вздовж автомобільних доріг розбудову, інколи, один населений пункт переходить в інший практично без адміністративних меж, а далі може бути розрив у 20 км та більше. Інша ситуація у пустельних регіонах Херсонської області та Автономної Республіки Крим, де відстані між існуючими громадами сягають 30-50 км. Перші два показники повинні забезпечуватися критерієм

інфраструктури. Досвід роботи об'єднаних громад свідчить — навіть якщо громада має усю необхідну для надання послуг інфраструктуру, це ще не означає, що вона спроможна надавати усі ці послуги якісно. До такої інфраструктури можуть відноситися школи, бібліотеки, центри надання адміністративних послуг, медичні заклади.

Така система показників мала ряд неточностей, що не давали чіткого розуміння щодо ефективності громади. Ясність щодо показників ефективності регіональної політики було внесено із прийняттям Державної стратегії регіонального розвитку (далі ДСРР) на період до 2020 року від 6 серпня 2014 р. № 385 та продовжено відповідним документом Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки від 5 серпня 2020 р. № 695 [123].

Відповідно до законодавства, було визначено, що протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування [123].

Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року завершилася, але не відбулося комплексних змін у розвитку регіонів та громад. Між територіями не встановилися партнерські зв'язки, а диспропорція у економічному потенціалі продовжує відображатися на якісному становищі жителів. Тому, нова Державна стратегія до 2027 року має на меті, у першу чергу подолання економічної відсталості регіонів через створення умов для конкурентно спроможності. Такий сценарій можливий за рахунок відкриття нових бюджетних місць та ефективного використання внутрішнього потенціалу. Дана Стратегія демонструє, що у визначені оцінки ефективності

громад та регіонів мають значення усі жителі. Тому питання трудових мігрантів неодноразово актуалізується.

Для визначення показників ефективності регіональної політики пропонується звернутися до ДСРР, що діяла до 2020 року. Та на її основі виділити зміни, що відображені у нові ДСРР до 2027 року.

Важливо звернути увагу на всі зміни у суспільно-політичному житті, що впливають на регіональний розвиток. Директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства А. Ткачук говорячи про дану Стратегію до 2020 року та розвиток регіонів зазначив, що до традиційних викликів державної регіональної політики до ухвалення ДСРР-2020 та Закону «Про засади державної регіональної політики» додалися нові. Один з них зовнішній глобальний та об'єктивний – агресія з боку Росії на фоні радикалізації суспільних настроїв у світі, інший наш внутрішній, український суб'єктивний – не готовність реалізовувати нову державну регіональну політику, визначену згаданими нормативними документами та не виконання приписів цих документів [151].

Про місце та роль ДСРР до 2020 року радниця з питань планування регіонального розвитку програми U-LEAD О. Нижник зазначила, що в умовах відсутності загальнодержавної стратегії розвитку України Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року фактично є єдиним документом національного рівня, що визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку в масштабах всієї країни та регіонів [104].

Стратегія до 2020 року ухвалена в умовах гострих викликів територіальній цілісності України, але це не завадило підготувати документ у якому ретельно було враховано результати аналізу реалізації державної регіональної політики у попередній плановий період. До підготовки проєкту були залучені вітчизняні та міжнародні експерти в рамках Проєкту підтримки регіонального розвитку в Україні, який здійснювався відповідно до Фінансової угоди між Україною та ЄС щодо реалізації проєкту міжнародної технічної допомоги «Підтримка регіонального розвитку в Україні».

Ще у 2015 р. було запропоновано включити перелік щорічних індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Даним документом визначалися цілі та індикатори на кожний рік функціонування Стратегії до 2020 року. Варто відмітити, що було визначено 3 основні цілі: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

Кожна ціль мала свій специфічний набір індикаторів, за допомогою яких і відбувалося оцінювання регіональної політики впродовж зазначеного періоду [123].

Для того щоб досягти цілі підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів визначалися такі основні індикатори:

- ☐ валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу;
- ☐ обсяг реалізованої інноваційної продукції;
- ☐ кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення;
- ☐ наявний дохід у розрахунку на одну особу;
- ☐ обсяг прямих іноземних інвестицій (аукціонерного капіталу) у розрахунку на одну особу;
- ☐ обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу.

Для визначення ефективності втілення територіальної соціально-економічної інтеграції і просторового розвитку передбачалися такі індикатори:

- ☐ демографічне навантаження населення віком 16-59 років (на 1 січня);
- ☐ загальний коефіцієнт вибуття сільського населення (вибуття із сільської місцевості на 1 тис. наявного сільського населення);

- ☐ загальний коефіцієнт смертності (смертей на 1 тис. наявного населення);
- ☐ рівень безробіття віком 15-70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці;
- ☐ кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій;
- ☐ щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям;
- ☐ питома вага утилізованих відходів;
- ☐ питома вага площі природно-заповідного фонду.

Для досягнення ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку та для отримання прогнозованих значень, що спрямовані на Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. визначаються наступні індикатори:

- ☐ обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, на відповідний бюджетний період, відповідно до законодавчо визначеного рівня;
- ☐ частка проектів регіонального розвитку, що фінансуються з державного

Бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;

- ☐ кількість агенцій регіонального розвитку, утворених відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Група радників з упровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою» здійснила аналіз фінансування 199 завдань Державної стратегії регіонального розвитку -2020 у 2018–2019 р. та дійшла висновку, що «незважаючи на щорічне зростання обсягу коштів державної фінансової підтримки розвитку територій (2018 р. – понад 66 млрд грн, 2019 р. – понад 84 млрд грн), державі не вдалося забезпечити реалізацію усіх завдань ДСРР до 2020 року [162].

Стратегія 2020 розроблялась в умовах зміни політичної кон'юнктури та загострення ситуації на Сході держави. Переважна більшість пунктів були зумовлені не вимогою часу, а зовнішнім впливом. Натомість, новий документ – Державна стратегія регіонального розвитку до 2027 року, також мав свою специфіку формування. Оскільки, розробка документу припала на 2019 рік, саме на період президентських, а згодом і парламентських виборів. Завершили формування Стратегії під час підготовки до місцевих виборів у 2020 році. Таким чином, на дану Стратегію до 2027 року вплинули всі виборчі процеси.

Для того, щоб врахувати, у вище названій Стратегії, бачення розвитку всіх секторів суспільства, Національним інститутом стратегічних досліджень спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Інститутом громадянського суспільства провів круглий було проведено круглий стіл у червні 2019 року на тему: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: єдність у розвитку» [106].

Крім керівництва та експертів Інституту, у дискусії під час засідання круглого столу взяли участь Г. Зубко, Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, В. Негода, перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, О. Бойко, генеральний директор Директорату регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а також представники Національного агентства з питань державної служби, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Мінінфраструктури, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міненерговугілля, МОН, Держстату, МінТОТ, представники наукових установ, проектів міжнародної технічної допомоги, громадських організацій, а також представники робочої групи з підготовки проекту ДСРР-2027 [106].

Під час заходу було напрацьовано багато рекомендацій щодо змістовності майбутньої Стратегії до 2027 року. Основі тези базувалися на тому, що

потрібно залучати всі рівні до стратегічного планування, що мають бути узгоджені між собою, у першу чергу, фінансовою спроможністю.

Акцент було зроблено на підтримку європейської моделі нової регіональної політики та узгодження з європейською Політикою згуртованості (Cohesion Policy), повноцінного використання потенціалу євро регіонів; визначення особливостей реалізації регіональної політики в умовах зміни функцій та повноважень на районному та обласному рівнях; оптимізації державного управління регіонального розвитку шляхом підвищення ролі координації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, включно й запуск роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, як постійно діючої інституції [87, с. 73].

Загалом, у нові Стратегії до 2027 року було враховано основні рекомендацій. Відповідно до постанови Кабінет міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки» визначається, що нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики [123].

Що ж стосується показників моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки рік, то варто відмітити певні зміни. У першу чергу приділена більша увага специфікації регіонів та посилено присутність територіального рівня із врахуванням показників

минулих років. Цікавим є той факт, що базові показники для Стратегії бралися із звітів 20180-2019 років.

Таким чином, ефективність регіональної політики відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року має наступні цілі та індикатори.

Перша ціль полягає у формуванні згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах, що визначається через ряд індикаторів, що значно розширені у порівнянні з попередньою Стратегією до 2020 року. А саме, це:

- ☐ відновлення кількості робочої сили віком 15-70 років до загальної кількості населення відповідного віку;
- ☐ наявний дохід у розрахунку на одну особу;
- ☐ частка населення із середньодушовими еквівалентами загальними доходами на місяць нижче від фактичного прожиткового мінімуму;
- ☐ забезпечення актуальною містобудівною документацією;
- ☐ частка територій та об'єктів природно-заповідного фонду у відношенні до площі держави, а також регіону;
- ☐ частка площі територій національної екологічної мережі у загальній території України;
- ☐ лісистість території України;
- ☐ частка площі орних земель у загальній території України;
- ☐ частка площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) у загальній території України;
- ☐ вміст органічного вуглецю (гумусу) у ґрунтах сільськогосподарських угідь;
- ☐ площа відновлених земель та екосистем, площа рекультивованих земель та земель, на яких здійснюються заходи з консервації;
- ☐ частка населення, що відвідує бібліотеки, культурні заходи протягом року, залучена до творчо-мистецької діяльності, яке вважає, що в

місці їх проживання достатньо можливостей для творчого та мистецького розвитку дітей;

- ☐ кількість пам'яток, на яких проведені ремонтно-реставраційні роботи;

- ☐ кількість унікальних об'єктів культурної спадщини України, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

Друга ціль визначається, як підвищення рівня конкурентно спроможності регіонів, у новій Стратегії теж має змінені індикатори для оцінки, що спрямовані на:

- ☐ прямі іноземні інвестиції на душу населення на регіональному рівні;

- ☐ частка обсягу реалізованої інноваційної продукції (товарів, послуг) у загальному обсязі реалізованої продукції (товарів, послуг) промислових підприємств;

- ☐ щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям;

- ☐ частка соціальних закладів (школи, центри надання адміністративних послуг, заклади первинної медичної допомоги, заклади вторинної медичної допомоги, заклади професійно-технічної освіти, заклади культури, заклади соціального захисту населення, інклюзивно-ресурсні центри, пожежно-рятувальні команди, пожежно-рятувальні частини, відомчі заклади МВС, дошкільні навчальні заклади, спортивно-оздоровчі заклади), що використовують фіксований широкопуговий доступ до Інтернету;

- ☐ частка населення, яка має доступ до 4G;

- ☐ рівень цифрової грамотності населення, який, до речі, має бути базовим або вище базового.

Третя ціль орієнтується не на розбудову державного управління, а на – багаторівневе врядування. Відповідно, зменшено кількість індикаторів, що мають більш лаконічні формулювання:

□ обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку на відповідний бюджетний період відповідно до визначеного на законодавчому рівні;

□ кількість агенцій регіонального розвитку, утворених відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регіональної політики» [123].

У контексті регіонального розвитку важливо визначити ефективність не лише регіонів, а й громад. Оскільки, в Україні не існувало загальноприйнятих варіантів оцінювання ефективності територіальних громад то варто виділити оцінку ефективності за трьома підходами: внутрішнім, зовнішнім, місцевим.

Внутрішній підхід визначається за допомогою адміністративної методики, що передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (із змінами та доповненнями 24 січня 2020 р.) [122].

Зовнішній підхід – представлений експертною методикою, що розроблена експертами Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International на замовлення Міністерства розвитку громад України.

Місцевий підхід – авторська методика, демонструє методи, що запроваджують в кожній обласній державній адміністрації для власного моніторингу стану територіальних громад та розроблені власне автором дослідження.

Детально проаналізуємо кожну з визначених методик.

Адміністративна методика оцінювання спроможності ОТГ полягає у визначенні оцінки рівня спроможності громад, що проводиться на основі критеріїв, які характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади (далі — критерії оцінки рівня спроможності). Відповідно до цієї методики критеріями оцінки рівня спроможності є:

□ чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

- ☐ чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- ☐ площа території спроможної територіальної громади;
- ☐ індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- ☐ частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Оціночний рівень спроможності спроможних територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить:

- ☐ низький рівень спроможності — від 1,5 до 2,1;
- ☐ середній рівень спроможності — від 2,2 до 3,8;
- ☐ високий рівень спроможності — від 3,9 до 5 [122].

Числові значення критеріїв оцінки рівня спроможності наведені в таблиці.

Таблиця 3.1.1

КРИТЕРІЇ

попередньої оцінки рівня спроможності територіальних громад [53]

Найменування критерію		Показник	Кількісне значення критерію
1.	Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	до 3 тис. осіб	0,3
		від 3 до 7 тис. осіб	0,6
		більш як 7 тис. осіб	1
2.	Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	до 300 осіб	0,3
		від 300 до 500 осіб	0,6
		більш як 500 осіб	1
3.	Площа території спроможної територіальної громади	до 200 кв. кілометрів	0,3
		від 200 до 400 кв. кілометрів	0,6

		більш як 400 кв. кілометрів	1
4.	Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	до 0,3	0,3
		від 0,3 до 0,9	0,6
		більш як 0,9	1
5.	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	до 20 відсотків	0,3
		від 20 до 40 відсотків	0,6
		більш як 40 відсотків	1

Відповідно до методики, результати оцінки рівня спроможності враховуються під час розроблення проєкту (чи внесення змін до проєкту) перспективного плану.

Варто зауважити, що при цьому кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 відсотків загальної кількості спроможних територіальних громад відповідної області.

2. Ще одна методика оцінки спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні, яка розроблена експертами Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International на замовлення Міністерства розвитку громад України – це експертна. Дана методика розроблена:

- ☐ Віктором Венцелем, експертом Програми «U-LEAD з Європою»;
- ☐ Ігорем Герасимчуком, експертом проєкту SKL International;
- ☐ Ігорем Онищуком, експертом проєкту SKL International.

Дана методика здебільшого оперує до фінансових показників виходячи з розрахунку на одного жителя. Тому, для аналізу використовувались дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, даних веб-порталу openbudg.gov.ua про виконання бюджетів ОТГ.

У процесі децентралізації одним із важливих показників, поставав рівень фінансової спроможності об'єднаних громад для виконання завдань, що вони отримали під час перерозподілу повноважень. Основна роль відводилась диференціації фінансового потенціалу громад. Для визначення якого враховувалися різноманітні чинники, а саме: географічне розташування,

історичний розвиток, культурні традиції, наявність економічно активних підприємницьких структур, наявність корисних копалин, промислова та соціальна інфраструктура. Для того щоб визначити вплив фінансового чинника у становищі громад, було сформовано рейтинг ОТГ за фінансовими показниками.

Аналіз зроблено експертною групою за підсумками I півріччя 2020 року за такими фінансовими показниками:

□ доходи загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ);

□ видатки загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ);

□ видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості мешканців відповідної ОТГ);

□ рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотації без урахування субвенцій з державного бюджету);

□ співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках);

□ питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів);

□ питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ) [114].

За допомогою визначених показників розраховується показник диференціації серед громад, у першу чергу, у ресурсному забезпеченні. Якщо децентралізація мала на меті підвищити фінансову самостійність громад, то даний підхід демонструє певний дисбаланс у формування бюджетів на одного мешканця. Вирівнювання фінансів можливе лише, тоді, коли громадяни будуть забезпечені належним рівнем публічних послуг незалежно від місця їхнього проживання.

Проаналізувавши дві попередніх методики оцінювання спроможності ОТГ, можна відзначити ряд суттєвих недоліків. Зокрема:

□ адміністративна методика включає в себе критерій «площа об'єднаної територіальної громади» - даний показник є сталим і незмінним в часовому вимірі, вплив на даний критерій не мають ні органи влади, ні жителі громади. Його можна лише одноразово застосувати на етапі формування нової громади. Ще одним критерієм в адміністративній методиці є «індекс податкоспроможності» – так цей показник є важливим з точки зору ефективності бюджету громади та формування довгострокових планів розвитку. Але якщо подивитись в ретроспективі останніх 5 років (2015-2020 роки), то цей індекс в громадах практично незмінний, оскільки поява нових суб'єктів підприємницької діяльності чи нових потужних виробництв більш характерні для міст – обласних центрів, а в сільських територіальних громадах практично не з'являються такі інвестори, то відповідно індекс податкоспроможності залишається незмінним для 90% громад України

□ експертна методика – враховує виключно показники місцевих бюджетів громад.

Проаналізувавши наявні підходи, автор пропонує власну методику оцінювання ефективності (спроможності) територіальних громад, яку в 2017-

2018 роках було запропоновано для використання у Вінницькій облдержадміністрації за такими індикаторами.

□ Динаміка демографічної ситуації в громаді (приріст\скорочення чисельності жителів) – дозволяє оцінити ситуацію в громаді та спрогнозувати людський капітал в майбутньому.

□ Співвідношення природнього скорочення населення та міграції – даний критерій характеризує причини скорочення чисельності жителів і дозволяє моделювати ситуацію, і приймати адміністративні рішення. Якщо в окремих громадах, зменшення чисельності жителів обумовлено відсутністю робочих місць, яке тягне за собою трудову міграцію, то це повинно стимулювати місцеву владу переглянути співпрацю з бізнесом та запропонувати стимули для його розвитку. У випадку смертності через несприятливу екологію, слід приймати місцеві програми вирішення даного питання.

□ Вікова структура населення в громаді (від 0 до 18 років, від 18 до 45 років, від 45 до 60 років, понад 60 років). Даний критерій важливий з точки зору аналізу робочої сили в громаді та можливостей для інвестора, а також аналіз динаміки даного показника важливий для моделювання розвитку соціальної інфраструктури громади – кількість місць в дитячих садочках, школах, розвиток медицини тощо.

□ Рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік (питома вага базової/ реверсної дотації у доходах) (%) – показує залежність громади від зовнішніх чинників та ставить залежність рівня життя в громаді від загальнодержавної політики чи кризових явищ.

□ Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%) – даний критерій характеризує не лише розмір видатків в громаді на управлінський персонал, але й оптимізацію такого персоналу.

□ Діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури. Даний критерій можна розкрити в кількох напрямках – наявність амбулаторії та

кількість відвідувачів протягом року, адже медицина це та послуга, якою користуються всі мешканці громади від народження до останніх днів. Важливо прогнозувати необхідність оновлення медичного обладнання та його спеціалізації залежно від віку та типу захворюваності в громаді. Критерієм адміністративної інфраструктури є кількість наданих послуг та їх спеціалізація. На основі такої аналітики можна визначити найбільш необхідні адміністративні послуги для мешканці громади та забезпечити їх на постійній основі, а інші послуги надавати за окремим графіком або ж у кооперації з іншими громадами. Це дасть значну економію фінансових ресурсів та вивільнення бюджетних коштів на капітальні інвестиції.

□ Фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця (грн./ос.). Без капітальних видатків неможливий розвиток громади та оновлення її інфраструктури. Враховуючи великий ступінь зносу інфраструктури важливо чітко планування капітальних видатків та їх розтягнутість в часовому вимірі, адже цілий ряд інвестицій, в силу технологічних процесів, потребує в кладень протягом кількох календарних років.

Таким чином, на основі аналізу Державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку та опираючись на моделі регіональної політики Європейсько Союзу було визначено особливості визначення оцінки регіонального розвитку. Для оцінки розвитку регіону за основу було взято модель взаємодії Європейського Союзу з державами-членами, як окремими регіонами. Для України найбільш прийнятною є модель Німеччини, де регіональна політика вимірюється у першу чергу горизонтальними та вертикальними зв'язками.

Оцінка регіональної політики в регіоні напряму залежить від індикаторів ефективності об'єднаних територіальних громад. Під час дослідження було проаналізовано декілька систем індикаторів, що містяться у трьох підходах: внутрішньому, зовнішньому, місцевому (авторському).

3.2. Вінниччина як кейс для вивчення регіональних практик впровадження децентралізації в Україні

Вінницька область розпочала втілення реформи децентралізації ще у 2015 році. Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання громад» було утворено дві ОТГ шляхом об'єднання чотирнадцяти населених пунктів, що входили до 4 місцевих рад. 25 жовтня 2015 року було анонсовано проведення перших виборів на нових територіях, а саме, у Калинівській та Студенянській територіальних громадах.

Перші наслідки децентралізації для новоствореної Студенянської громади були відображені у вигляді значної державної дотації, що на 2016 рік складала 1 млн. грн. Варто відзначити, що держава заохочувала об'єднання. Лише на підтримання місцевих бюджетів Вінницької області у 2016 р. було виділено значну освітню та медичну субвенції, що у загальній сумі становили – 35 млн. грн. Окремо громади отримували субвенцію на розвиток та підтримку інфраструктури – 5,7 млн. грн: Калинівській громаді було розподілено 2 млн. грн, а Студенянській – 3,7 млн. грн.

Державна дотаційна політика позитивно відобразилась на зростанні місцевих бюджетів нових територіальних громад. Так, у порівнянні з 2015 р. обсяг місцевих доходів у 2016 р., у середньому, зріс у 3 рази, що у переведенні на грошовій еквівалент дорівнював – 31 млн. грн.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за сприяння Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO та технічної підтримки Шведсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» у 2016 р. варто відмітити зростання доходів на одного жителя ОТГ. Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території, в середньому показник зріс більше ніж на 1000 грн. (з 687 грн. до 1720 грн.). Із розрахунку на 1 жителя Калинівська ОТГ отримала коштів – 2045 грн., Студенянська ОТГ – 1395 грн. [29, с.156].

Успішність проведення реформи, зокрема, у Вінницькій області залежала від громади та позиції владних еліт. Головна ідея полягала у добровільному та немеханічному утворенню громад, на основі конструктивних рішень та специфікації територій. На його думку, об'єднання громад мало ухвалюватися не на рівні місцевих рад або бути накиненим зверху, а колегіально - на рівні громади. Зокрема, шляхом місцевих референдумів, за участю усіх зацікавлених громадян – мешканців громади. Бо механічне об'єднання громад нічого не дасть, лише призведе до протилежного ефекту. Створення спроможних територіальних громад має відбуватися системно, для цього необхідно одночасно ухвалити низку законів, які б забезпечили економічну і фінансову самодостатність громад. На шляху об'єднання важливо чітко змодельовати ситуацію, що це дасть для мешканців громади, які переваги вона отримає у випадку об'єднання [142].

Були і супротивники реформи. На думку А. Ткачука, найактивнішими супротивниками реформи, станом на другу половину 2018 р. були: районні ради і їх голови; районні державні адміністрації; фракції Аграрної партії України, ВО «Батьківщина», ВО «Свобода» та Опозиційного блоку в обласних рада; представники агрохолдингів та великих фермерів, що бояться втратити вплив на сільради [150].

Упродовж 2015-2016 років Вінницька область була серед лідерів створення ОТГ. Так, 4 червня 2015 р. на сесії Обласної ради, було прийнято перспективний план формування об'єднаних територіальних громад. Даний план був спрямований на добровільне об'єднання громад та передбачав створення 106 ОТГ [26].

Для узгодження перспективних планів та врахування думок місцевої та виконавчої влади, було створено постійнодіючу експертну робочу групу та включити до неї депутатів обласної Ради, представників Вінницької обласної Асоціації органів місцевого самоврядування і громадських організацій та вважати її постійно діючою. Також, визначалося, що потрібно провести у кожній об'єднаній територіальній громаді, визначеній Перспективним

планом, громадське обговорення процедури, перспектив та переваг процесу добровільного об'єднання [127].

З 106 перспективних планів ОТГ Кабінет Міністрів України відповідно до рішення №1076-р від 13 жовтня 2015 року, затвердив лише 27 ОТГ. Постанова КМУ, а саме п. 2 передбачав необхідність доопрацювання Перспективного плану та внесення змін через робочу групу ОДА з подальшим схваленням обласною радою та передачею на остаточне затвердження до КМУ.

У зв'язку з цим до усунення недоліків та формування спроможних ОТГ було залучено громадську організацію «ПРАВО» та групу місцевих експертів у складі – В. Дороха, А. Кавунця, В. Шеремета, Т. Гайди, М. Бардини. За їх допомогою було здійснено громадську експертизу діяльності Вінницької ОДА, предметом якої був стан дотримання та виконання своїх повноважень Вінницькою обласною державною адміністрацією під час розробки Перспективного плану формування територій громад Вінницької області [38].

Експертна група визначила, що основною проблемою перспективних планів була невідповідність Методиці формування спроможності територіальних громад, у частині створення консультацій з громадськістю, відсутністю чітких повноважень як ОДА так і Обласної ради при розробці перспективних планів. Також, були прорахунки стосовно визначення територіальних меж та визначення районних центрів.

Результати громадської експертизи були враховані ОДА, і 28 січня 2016 р. було видано розпорядження №45 «Деякі питання внесення змін до Перспективного плану формування територій громад області», яким передбачено, зокрема, і створення Робочої групи, визначення уповноваженої посадової особи ОДА та здійснення відповідних консультацій з уповноваженими особами органів місцевого самоврядування, перевидання цих методичних рекомендацій та розробку змін до наявного Перспективного плану [32].

Опрацьований перспективний план було надано лише у 2019 р. Центром розвитку місцевого самоврядування у Вінницькій області. Робоча група розглянула перспективний план формування ОТГ, кількість яких зменшилась до 68. Проте, Кабінет Міністрів України відповідно до розпорядження №512 -р від 6 травня 2020 року затвердив перспективний план формування територій громад Вінницької області у кількості 63 ОТГ [127].

Робота над Перспективним планом, відобразилась на кількості та тривалості створенні ОТГ. У 2015 р. було створено 2 ОТГ, у 2016 р. – 19 ОТГ. Проте, у 2017 році відбувається зниження темпів формування ОТГ, і було створено лише 13 ОТГ. Критичним щодо реалізації реформи став 2018 р. у цей час було створено лише 3 ОТГ. У 2019 р. ситуація покращилась та було створено 5 ОТГ. Проте, депутати 37 сесії VII скликання Вінницької обласної ради у березні 2019 р. не змогли дійти спільної точки зору щодо створення ОТГ у 10 районах, а саме: Барському, Вінницькому, Гайсинському, Крижопільському, Липовецькому, Могилів-Подільському, Мурованокуриловецькому, Тиврівському, Шаргородському та Немирівському, що були «вилучені для подальшого обговорення» [108].

Був відсутній консенсус на місцевому рівні. Неврегульованим залишалося питання встановлення меж нових громад.

Таким чином, спостерігалась низька активність на «місцях», особливо, сільських рад щодо добровільного створення ОТГ. Центральна влада змушена була реагувати, та вирішила пришвидшити створення громад. Це стало можливим через відмову від принципу «добровільності». Завершився процес створення громад у 2020 році.

Варто зауважити, що у 2017 р. відбулося блокування процесу децентралізації не лише у Вінницькій області. У цілому, спостерігалася тенденція, що головним джерелом супротиву децентралізації стали райони. Оскільки створення ОТГ передбачало передання ресурсів від районних рад до ОТГ. Таким чином, створення громад на місцях сприймалося як дезінтеграційний фактор у відносинах «старих» рад та «нових» громад.

Українські дослідники реформи децентралізації Т. Куценко та Є. Дударенко визначають, що основною групою супротиву реформи децентралізації на місцях були народні депутати та депутати обласних рад, які використовували децентралізацію для формування зручних меж виборчих округів; представники бізнесу, особливо агрофірм, що прагнули створити більш зручні умови для управління землями. До суттєвих чинників пробуксовки реформи вони відносили і значний вплив чиновників районних адміністрацій [76].

Саме великі агрохолдинги блокували децентралізацію у Вінницькій області. Оскільки, децентралізація тягнула за собою вирішення питання «землі».

Незважаючи на всі труднощі втілення реформи децентралізації, Вінницька область має успішні кейси функціонування громад у нових умовах, що успішно поєднали управлінські практики та бажання громад до змін.

В основу, опрацьованих автором, кейсів лягли актуальні сфери життя громад та власний досвід управлінської діяльності. У контексті децентралізації, влада і відповідальність делегувалися на місця та на рівень громад. Саме мешканці громад отримали можливість ініціювати та впливати на вирішення тих питань, що є важливими у громаді. У даному контексті, особливе значення має усвідомленість мешканців громади щодо першочергових завдань та їх готовність брати на себе відповідальність за прийняті рішення.

Успішні практики функціонування громад демонструють високий рівень втілення принципу прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування, а також, залучення мешканців усіх категорій до процесів прийняття рішень.

Прикладом синергії влади і громади під час втілення реформи децентралізації, стало міста Вінниця. Основне завдання, що закладене у Стратегії розвитку міста «Вінниця-2020» це формування сильної громади. Це

стало можливим завдяки налагодженню взаємодії між громадою та владою міста.

У зв'язку з цим, міська влада та представники громадських організацій міста домовилися про створення «хабу» – приміщення, для напрацювання спільних ідей для розвитку міста. Під створення «хабу», було виділено спеціальне приміщення, що було передано на баланс Комунального підприємства «Інститут розвитку міст». Головною особливістю даного задуму є те, що саме представники громадських організацій взяли на себе розробку концептуального та візуального наповнення хабу. та який отримав назву «Місто змістів». Фінансування було надано з міського бюджету у розмірі понад 3 млн. грн.

Для завершення документального супроводу «хабу» та запуску його роботи було розроблено проект «Місто зі змістом: простір комунікації та партисипації» і додатково залучено 400 тис. грн грантових коштів [82].

Діяльність хабу під назвою «Місто змістів» розпочалася у 2018 р. Лише за перший рік роботи «Хаб», виступаючи як платформа діалогу та синергії між громадою і владою, прийняв у себе 365 заходів та понад 13 тис осіб.

Одним із успішних кейсів розпорядження власними ресурсами у контексті впровадження децентралізації на рівні громади є досвід Дашівської селищної територіальної громади створеної у 2016 р. За відносно не довгий період функціонування, Дашівській громаді вдалося збільшити власний бюджет з 7 млн. грн. до 56 млн. грн на рік. Територіальна громада була утворено шляхом об'єднання 6 сільських рад, сумарно населення не перевищувало 9 тис. мешканців.

За інформацією Вінницького інформаційного порталу, до комунальної власності Дашівської ТГ одразу було прийнято 46 закладів соціальної сфери: школи, садочки, бібліотеки і будинки культури, ФАПи та амбулаторії. З початком 2017 року утворились Дашівська міська лікарня і Амбулаторія загальної практики – сімейної медицини, які одразу суттєво оновили за рахунок медичних субвенцій та дотацій [62].

Експерти з децентралізації відмітили, що збільшення бюджету позитивно було відображено на наданні якісних освітніх та культурних послуг. Було створено Відділ освіти, культури, молоді та спорту, на балансі якого передано 35 закладів. В закладах дошкільної та загальної середньої освіти здійснено ряд заходів по зміцненню матеріально-технічної бази. Дашівська ТГ тепер може похизуватись сучасним футбольним майданчиком зі штучним покриттям в Дашеві, дитячими спортивно-ігровими майданчиками в селах Кальник та Білки, новеньким спортивно-ігровим обладнанням у ДНЗ «Журавлик» і «Ластівка», вуличними тренажерами у Дашеві, придбанням шкільного автобусу для опорної школи Дашівської ТГ [63].

В Іллінецькій ОТГ завдяки фінансовим можливостям в рамках реформи децентралізації запустили сучасний сміттєсортувальний комплекс. Який обслуговує територію 4 колишніх районів області

На території Іллінецької об'єднаної територіальної громади, запровадили роздільний збір сміття та запустили сучасний сміттєсортувальний комплекс. Основним завданням комплексу є вирішення екологічного питання, покращення умов проживання в об'єднаній громаді.

Спочатку в місті Іллінці запровадили сортування сміття та відбір пластикової тари. У зв'язку із цим, виникла потреба в будівництві сміттєсортувального комплексу. Нині всі привезені відходи сортуються та близько 60% відправляється на повторну переробку. Зокрема, в громаді налагодили виробництво тротуарної плитки, бордюрів та інших будівельних конструкцій із суміші відсортованого поліетилену, пластику та піску [11].

Завдяки спорудженому комплексу додатково створили 20 робочих місць. Сміттєсортувальна лінія дала змогу громаді започаткувати міжмуніципальну співпрацю з іншими об'єднаними територіальними громадами – Дашів, Липовець, Немирів, Оратів. В цих громадах поступово зменшується навантаження на їхні полігони, адже більшу частина відходів везуть в Іллінці, а в перспективі всі навколишні полігони в радіусі 60 км будуть рекультивовані та зможуть використовуватись для інших цілей.

Станом на 2021 рік сортувальна станція в Іллінцях єдиний діючий в Україні успішний проект по сортуванню та переробці твердих побутових відходів створений на базі райцентру .

Ще одним наслідком децентралізації на місцях стало відкриття центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Ще з 2012 р. розпочалась державна політика щодо надання адміністративних послуг, що передбачала заснування ЦНАП – спеціальних структурних одиниць для забезпечення надання фізичним та юридичним особам регламентованого переліку адміністративних послуг за принципом єдиного вікна – переважно при районних державних адміністраціях (РДА) та у містах обласного значення[53].

З втіленням реформи децентралізації таку можливість отримують органи місцевого самоврядування новосформованих об'єднаних територіальних громад.

Варто зауважити, що одним із важливих факторів заснування ЦНАП в ТГ стали саме економічні показники та передача фінансових стимулів на місця. Так, від тепер, плата за адміністративні послуги передавалась з державного бюджету на місця. Також, окремо, державним бюджетом було розраховано передачу субвенції на місця для розвитку інфраструктури громади. Важливу роль відігравала проектна діяльність та залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку та сприяння у наданні адміністративних послуг програми «U-LEAD з Європою».

Зазначена донорська підтримка процесів заснування та функціонування ЦНАП в ТГ є як фінансовою, так і організаційно-правовою. Зокрема, команда експертів з надання адміністративних послуг Програми «U-LEAD з Європою», у співпраці із Мінрегіоном, розробляє та надає ТГ методичні рекомендації щодо заснування та забезпечення роботи належних ЦНАП [170].

Перший на Вінниччині ЦНАП було відкрито у 2018 р. у Северинівській ТГ Жмеринського району. Центр було створено за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Северинівській ЦНАП, у відкритті якого взяли участь

представники влади та громади, став одним з ефективних прикладів партнерства між громадою та міжнародною донорською програмою.

Для мешканців громади стали доступними більше 100 адміністративних послуг, зокрема, соціальні, пенсійні, земельні, реєстраційні.

До створення Центру долучилися українські та шведські експерти Програми «U-LEAD з Європою», які надали допомогу в інституційному створенні ЦНАП, реконструкції інтер'єру приміщення, а також в оснащенні центру меблями та сучасною технікою зі спеціалізованим програмним забезпеченням. Завдяки новому ЦНАП майже 5 тисяч мешканців громади отримали доступ до якісних адміністративних послуг [12].

Ще одним успішним кейсом по впровадженні ЦНАП стала Бабчинецька ТГ. З створенням ТГ та збільшенням коштів у бюджеті розпочалась робота над проектною діяльністю. Було написано проект, який мав на меті будівництво не лише центру адміністративних послуг, а й безпекового центру. З бюджету громади було виділено 500 тис. грн. решту необхідної суми для фінансування у розмірі 5,5 млн. грн. було виділено Державним фондом регіонального розвитку.

Завдяки підтримці Програми «U-LEAD з Європою» ЦНАП було обладнано меблями, технікою, створимо 6 робочих місць, а також віддалене робоче місце у Вила-Ярузькому старостинському окрузі. Крім того, в рамках міжмуніципального співробітництва у Бабчинецькому ЦНАП будуть обслуговуватись мешканці сіл Дзигівка та Тростянець Чернівецького району області [165].

Окрім постійно діючих ЦНАП в ТГ було ініційовано створення системи мобільних ЦНАП. Це стало можливим завдяки підтримці Програми «U-LEAD з Європою». У Вінницькій області перший мобільний ЦНАП розпочав свою роботу у Могилів-Подільському. Головна мета полягала у тому, щоб усім мешканцям ГТ були доступні адміністративні послуги. За підтримки Програми «U-LEAD з Європою» було створено основний стаціонарний ЦНАП Могилева-Подільського, який є спільним для міста та району, також було

модернізовано: розширено перелік послуг. Окрім того, всі 12 співробітників центру пройшли навчання для підвищення кваліфікації за спеціальною тренінговою програмою. У мобільному та стаціонарному ЦНАП міста встановлено програмний комплекс для ЦНАП «Вулик», розроблений проектом EGOV4Ukraine в рамках «U-LEAD з Європою». Громада самостійно виконала ремонт приміщення ЦНАП, обладнала його для потреб людей з інвалідністю, придбала частину обладнання та облаштувала гараж для мобільного ЦНАП [117].

Так, за підтримки «U-LEAD з Європою» у Вінницькій області було створено 16 ЦНАП, з яких 9 звичайних, 1 мобільний, 5 міських/районних та 1 який має статус міжмуніципального співробітництва.

Під впливом децентралізації у громадах розпочалося вирішення проблем інфраструктури. Як приклад може слугувати досвід Глуховецької ТГ. У співпраці з сусідньої громадою вдалося вирішити проблему сполучення між селами. Це стало можливим завдяки участі громади у в обласному конкурсі проектів із розвитку територіальних громад Вінниччини. Отримані кошти у розмірі 400 тис. грн на вирішення питань громади були доповнені внесками кількох селищних рад: Глуховецька рада внесла 521 тис. грн. та Бродецька рада – 100 тис. грн. Реалізація ідеї транспортного сполучення стала можливою завдяки внеску і приватних структур. Загальна сума проекту склала 1,2 млн. грн. У зв'язку з чим було становлено новий маршрут муніципального автобусу між населеними пунктами Глухівці – Жежелів – Бродецьке – Махнівка – Пляхова – Непедівка та Гурівці.

Окрім співпраці між громадами, Глуховецька ТГ Козянинського району налагодила тісну співпрацю між громадою та бізнесом. Це стало можливим завдяки діяльності Вінницького Центру розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС), що був створений за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та Мінрегіону. Основна мета центру допомагає громадам Вінниччини із розробкою стратегій розвитку та консультує з питань формування бюджетів. Експерти ЦРМС наголошують, що кошториси громад формуються за рахунок

показників, які не гарантують вирівнювання обсягів державних дотацій. Наприклад, обсяг інфраструктурної субвенції визначається за кількістю населення в ТГ, а вирішення питань з розбудовою інфраструктури та благоустроєм залежить від ефективної роботи ОМС, залучення додаткових коштів до місцевого бюджету та визначених пріоритетів розвитку [116].

На реалізацію проекту з створення паркової зони було виділено з місцевого бюджету близько 100 тис. грн. Глуховецька селищна ТГ мала на меті збудувати паркові та спортивні майданчики в усіх селах, що входять до її складу. Перший майданчик громада звела у Гурівцях навесні 2018 року, а вже восени відбулось відкриття дитячого скверу з елементами профорієнтації у с. Непедівка.

Староста Непедівського старостинського округу Г. Корніюк відмітила, що реалізація проекту не стало б можливою без допомоги місцевих фермерів та підприємців, які долучилися до благоустрою громади. Загальна сума, що була виділена сягнула 3,5 млн. грн. Робота над проектом тривала 4 місяці. Мешканці громади, відмітили той факт, що завдяки децентралізації громада розвивається на оновлюється.

Культурний розвиток регіону набув у контексті децентралізації особливого значення. Формування місцевих бюджетів та залученні громади до прийняття рішень сприяли поверненню та реставрації визначних пам'яток культури в ТГ.

У селі Василівка Іллінецької громади було прийнято рішення відремонтувати сільський будинок культури. Оскільки село багате на таланти та мало свій колектив художньої самодіяльності, було ініційовано проведення загальних громадських зборів та слухань. Робота над відновленням закладу розпочали мешканці села Василівка, згодом до ініціативи долучилися представники Іллінецької міської ради. Власними силами вдалося замінити покрівлю, двері та вікна, встановили новий опалювальний котел. Завдяки коштам спонсорів, близько 2 млн. грн., вдалося зробити перепланування приміщення та оновити глядацьку залу новими меблями.

Окрім того, було оновлено бібліотеку – нові меблі, техніка, опалювальні котли. Загалом на ремонтні роботи у сфері культури лише одного села громади було витрачено 4 млн. грн. У цілому Іллінецька громада досить вміло використовує власні ресурси. Наприклад, громада частково забезпечує себе опалення за допомогою виготовлення палива для енергоефективних котлів з деревини, а також з вторинної сировини.

За період впровадження реформи децентралізації зміцнилася позиція міста Тульчин, як культурного центру регіону. Так, фестиваль «OperaFest Tulchyn» став своєрідним культурним локомотивом для залучення інвестицій у Тульчин. З 2017 р. у Тульчині було засновано проведення Міжнародного фестивалю «OperaFest Tulchyn». Фестиваль мав на меті привернення уваги до культурної спадщини М. Леонтовича та до палацу Потоцьких. Фестиваль відбувся під відкритим небом. До організації заходу було залучено владу, громаду та бізнес. Так, головним організатором виступав ГО «Інститут культурної політики», а співорганізаторами Тульчинська об'єднана територіальна громада та Вінницька обласна державна адміністрація. Від бізнесу фестиваль підтримали підприємства «Агрона Фрут Україна» та «Миронівський хлібопродукт».

Фестиваль мав великий резонанс та велику кількість відвідувачів. У 2019 р. на «OperaFest Tulchyn» завітало близько 70 тис. осіб. Це все сприяло приверненню уваги до відновлення палацових споруд. За інформацією Вінницької обласної державної адміністрації за сприяння Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Державного фонду регіонального розвитку у 2020 році для виконання ремонтно-будівельних робіт передбачено 12700,00 тис. грн. (в тому числі за рахунок коштів ДФРР 6700,00 тис. грн., за рахунок коштів обласного бюджету 6000,00 тис. грн.) [143].

Вже профінансовано у 2020 році 5002,208 тис.грн. (4392,902 тис.грн. – обласний бюджет, 609,306 тис.грн. – за рахунок коштів ДФРР). Наразі на території палацу облаштовують доріжки з тротуарної плитки. Також

завершено зовнішні мережі електропостачання й встановлено вуличні ліхтарі. Загалом роботи по об'єкту включають реконструкцію елементів благоустрою частини території пам'ятки містобудування та архітектури державного значення «Палац». Кошторисна вартість робіт становить 39 777,7 тис. грн. Наразі виконано будівельних робіт на суму 10 162,0 тис грн (у т.ч. ДФРР – 7989,8 тис грн) [115].

У перспективі Тульчин має змогу стати «культурною столицею» не лише регіону, а й України. Оскільки у місті діє ще шість музеїв, що можуть увійти до загального концепту палацових структур.

Серед успішних кейсів децентралізації у Вінницькій області варто виділити створення молодіжного Центру ZHDANSPACE у Жданівській ТГ.

Організація дозвілля молоді один з дієвих результатів роботи сільської ради, мешканців громади та бізнесу. Центр було створено на базі Жданівської публічної бібліотеки для організації дозвілля молоді. Жданівська ТГ має досвід проектної діяльності. Брала участь у таких проектах як «Підйом», що реалізовувався за сприяння Української академії лідерства та Агропромхолдингу «Астарт-Київ» за підтримки Благодійного фонду «Повір у себе». Команда із 13-ти жданівських школярів взяла участь у навчальній сесії у м. Полтава, де діти написали проєкт та виграли 35 тис. грн на втілення ідеї створення креативного простору у Жданівці. Облаштували ZHDANSPACE спільно підприємці, місцева влада та учні шкіл громади. В цілому, було виділено 100 тис. грн на ремонт приміщення, меблі, техніку та обладнання [96].

У контексті децентралізації важливе місце займає сфера охорони здоров'я. Впровадження медичних послуг передбачало передачу децентралізаційних послуг у декілька етапів, що мали відбутися у декілька етапів відповідно до Концепції впровадження медичних послуг в об'єднаних територіальних громадах:

1 етап: травень 2016 року – створення мережі базового рівня – на рівні об'єднаних територіальних громад;

2 етап: листопад 2016 року – створення мережі другого рівня – госпітальних округів на базі майбутніх укрупнених районів;

3 етап: листопад 2017 року – створення єдиного медичного простору на рівні держав [27].

Дослідники науково-практичного центру профілактичної та клінічної медицини Ю. Ященко та М. Шевченко зазначають, що розподіл видатків на охорону здоров'я між районним / міським бюджетом і бюджетом ОТГ обумовив потребу в організаційно-структурному розмежуванні – шляхом передачі до ТГ закладів охорони здоров'я (підрозділів), які надавали медичну допомогу мешканцям відповідних населених пунктів. У зв'язку з цим на практиці виникло чимало проблем, насамперед організаційних, які потребують вирішення шляхом прийняття компромісних рішень між ТГ, районною/міською радою, закладами охорони здоров'я, що надають ПМСД і ВМД. Наприклад, це стосується передачі амбулаторій та ФАПів на рівень ТГ, працевлаштування співробітників, організації медичного обслуговування населення в цілому. Адже амбулаторії та ФАПи, що раніше обслуговували населення відповідних громад, як правило, були структурними підрозділами ЦПМСД або центральних районних лікарень. Тому із розмежуванням бюджетних коштів в ТГ виникла необхідність створити на базі переданого їй майна «свій» заклад охорони здоров'я (амбулаторію чи ЦПМСД) як окрему юридичну особу, яка має отримати відповідні ліцензії (на здійснення медичної практики, використання наркотичних засобів) [172].

Сільська громада Жданівської об'єднаної громади за рекомендацією провідних експертів Вінницького Центру розвитку місцевого самоврядування та Програми «U-LEAD з Європою» створили сучасну амбулаторію. Важливим є той факт, що громада оформила співпрацю з Національною службою охорони здоров'я та провела всі необхідні реєстраційні дії. Таким чином, у 2018 р. громада отримала статус включеності до державної програми з розвитку системи охорони здоров'я у сільській місцевості. У 2019 р. мешканці громади отримали можливість отримувати широкий спектр медичних послуг.

До організації роботи амбулаторії були залучені представники влади та комунальних підприємств. Загальна вартість робіт склала 10 млн. грн. Завдяки реформи децентралізації 10% коштів були виділені з місцевого бюджету, решта коштів були виділені спонсорами та державною програмою розвитку системи охорони здоров'я у сільській місцевості.

Створення власних амбулаторії за рахунок місцевих бюджетів успішна практика ТГ на Вінниччині. У 2019 р. розпочалося будівництво сільської амбулаторії за кошти громади в Іванівській ТГ. Загальна сума коштів складала 3 млн., серед них частина місцевого бюджету та спонсорські кошти.

У свою сергу, Гніванська ТГ має одну з кращих практик залучення не лише бюджетних коштів, для підтримки лікарні вторинного рівня, а й коштів у вигляді благодійної допомоги від української діаспори США.

Головний лікар Гніванської міської лікарні Л. Томчук зазначав: «За рахунок децентралізації ми відчули себе самостійними, адже як заклад об'єднаної громади можемо на власний розсуд формувати географію надання спеціалізованої медичної допомоги. Адже знаходячись на відстані 18 км від обласного центру можемо напряму спрямовувати складних пацієнтів до медичних установ третинного рівня у Вінницю, оминаючи райлікарню у Тиврові, скоротивши цей шлях для пацієнта. До того ж, отримали можливість на місці організувати надання невідкладної допомоги для людей» [21].

Децентралізаційні зміни відобразилися і на сфері освіти. Передача повноважень у сфері освіти базувалась на принципах ефективності, доступності та якості надання освітніх послуг. Основне завдання у сфері освіти на місцевому рівні спрямоване на збільшення впливу професійної автономії, як самого освітнього закладу так і вчителя. Освіта в умовах децентралізації, у першу чергу, має реагувати на місцеві проблеми. Загалом, реформа мала б підвищити якість освіти, за умови ефективного використання власних ресурсів.

На думку італійського вченого Е. Джордано, ефективною формою децентралізації освіти, передусім, у країнах, що розвиваються є

освітня/шкільна кластеризація (кластеризація шкіл), яку розглядають як стратегію для об'єднання обмежених ресурсів і вдосконалення доступу до ресурсів – навчальних матеріалів і шкільного обладнання. Термін «шкільний/освітній кластер» означає групування сусідніх шкіл для формування кластера або мережі. Одна школа в кластері є головним, опорним, навчальним закладом, або «ядром», «центром кластерів», центральним «закладом». Зазвичай головна школа – це великий та краще обладнаний заклад освіти [179].

Одним з найважливіших аспектів децентралізації у сфері освіти можна визначити передачу ТГ основних повноважень щодо формування змістів освіти та визначення фінансування. Це у свою чергу відобразилося на процесі оптимізації шкільної мережі та створенні опорних шкіл. Керівництво ТГ отримало змогу вирішувати: якою має бути оптимальна кількість шкіл та вчителів у громаді, самостійно приймати рішення щодо визначення обов'язків та відповідальності, а також, створювати власні віддали освіти чи методичні структури.

У 2016 р. почали з'являтися перші опорні школи. Проте, законодавче врегулювання опорні школи отримали після прийняття нового Закону «Про освіту» у 2017 р. Станом на 1 травня 2018 р. в Україні було утворено 519 опорних шкіл, а станом на 1 січня 2021 р. кількість опорних шкіл зросла до 1033 р [19].

У Вінницькій області уже створено 64 опорних школи з них 29 в ТГ. За словами радника з муніципальних послуг Вінницького ЦРМС Програми «U-LEAD з Європою» В. Швеця: «З поступом децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ. А оскільки до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Вінницька область буде повністю покрита об'єднаними громадами, всі заклади загальної середньої освіти будуть знаходитись у власності та повному управлінні громад. Ефективне формування мережі шкіл прямопропорційно впливатиме на якість освіти та

раціональне використання коштів місцевого бюджету. Крім того, невтішні демографічні показники за роки незалежності та швидкі темпи урбанізації породили величезну кількість малокомплектних шкіл в селах та селищах області. Відповідно, сьогодні більше половини загальноосвітніх шкіл області заповнені лише наполовину їх фактичної потужності. І ситуація не зміниться на краще. Динаміка набору учнів в перший клас свідчить про те, що кількість дітей, які підуть в перший клас, зменшиться на 19 % до 2024 року. Також варто відзначити 119 шкіл, які мають прогнозовану до 2023-2024 року середню наповненість першого класу менше 5 учнів. Простими словами, кількість малокомплектних шкіл на Вінниччині збільшуватиметься» [110].

Таким чином, децентралізація, у контексті, формування опорних шкіл ще триває. Проте, ТГ уже розпочали втілювати на практиці фінансові можливості, що надала децентралізація. У 2016 р. було створено Оратівська ТГ, шляхом об'єднання 7 населених пунктів з населенням до 5 тис. осіб. Громада вирішила ініціювати створення опорної школи. Школа була розрахована на 500 учнів та 45 педагогів. Проте, приміщення у якому мала бути опорна школа потребувала значного фінансового втручання за для ремонту. У зв'язку з чим, було розроблено проєкт «Капітальний ремонт загальноосвітньої школи I-III ступенів смт Оратів (початкова школа) із впровадження енергозберігаючих технологій» як складової частини Програми економічного і соціального розвитку Оратівської ТГ та стратегічним планом розвитку громади на 2018-2025 рр. За словами голови Оратівської ТГ І. Барського визначено: «Загальна вартість проєкту з капітального ремонту Оратівської школи складала 5 млн грн, з них 3,5 млн грн – кошти ДФРР, та 1,5 млн грн – кошти селищного бюджету. Комісія з відбору рекомендувала наш проєкт до реалізації та фінансування. Ми перші в області створили свого часу опорну школу і вже профінансували 145,8 тис. грн з бюджету громади на виготовлення проєктно-кошторисної документації та проведення експертиз, адже будівля старовинна. В першу чергу – укріплення стін та вікон, хочемо зберегти старовинну башту,

балкон, балюстраду, портик. Вже придбали твердопаливний котел, утеплюємо фасади. Свого часу, деякі експерти рекомендували закрити приміщення з огляду на демографію, але сьогодні до нас просяться діти із інших населених пунктів району, у яких ліквідовуються сільські школи» [112].

Ще одним успішним кейсом щодо оновлення шкільної інфраструктури та для забезпечення надання якісних освітніх послуг є досвід Томашпільської ТГ. На базі Томашпільської загальноосвітньої школи I-III ст. – гімназії, було сформовано опорну школу. Керівництво ТГ розробило чіткий план дій щодо функціонування школи, було створено усі вимоги для надання якісних освітніх послуг, а саме: довіз дітей із найближчих сіл, забезпечення 4 новими автобусами, забезпечення харчуванням, наявність нового приміщення та вчителів. Опорна школа може вмістити близько 900 учнів з покращеними електронними засобами комунікації з учнями та батьками. Для фінансового забезпечення школа отримує 20 млн. грн за рахунок місцевого бюджету та 35 млн. грн з освітньої субвенції, також присутня і спонсорська допомога від ГО «Житті розвиток громад».

Отже, реформа децентралізації у сфері освіти має позивні кейси, що демонструють розвиток та перспективу життя в ТГ.

Вінниччина завершила реформу децентралізації у кількості 63 об'єднаних територіальних громад, що відносять до 6 районів. Під час дослідження було визначено та опрацьовано досвід Вінниччини щодо впровадження децентралізації. Для визначення успішних кейсів було виділено кілька основних сфер: промисловість, інфраструктура, адміністративні послуги, охорона здоров'я, культура та освіта. Визначено, що у контексті Вінницької області в цілому та у кожній з досліджуваних ТГ, зокрема, спостерігається активна співпраця «влади – громади – бізнесу». Синергія визначених трьох факторів дала змогу громадам Вінниччини збільшити місцеві бюджети, залучити державну субвенцію та налагодити зв'язок з представниками бізнес структур, що виступають у якості спонсорів для потреб громади.

Таким чином, можемо констатувати, що в досліджуваних громадах Вінниччини: помітно змінилася структура місцевих бюджетів, відбулася активізація мешканців громади, які стали долучатися до консультацій та громадських слухань, відбулось створення ЦНАП нових медичних амбулаторій та опорних шкіл, реставрація пам'яток культури та активізація культурного життя.

За аналогією з Вінницькою областю, досліджуваний кейс по визначених сферах може стати основою для дослідження децентралізаційних змін в інших регіонах України.

3.3. Розвиток взаємовідносин держави і суспільства у контексті формування «політики знизу»

Втілення принципів децентралізації у контексті формування «політики знизу», зумовили певну пріоритезацію взаємовідносин між державою та суспільством. Держава, яка представлена публічними органами влади, у зв'язку з відсутністю чіткої комунікації та єдиної інформаційної політики на всіх рівнях має розробити механізми імплементації публічно-управлінських рішень через застосування різноманітних форм залученості представників громадянського суспільства. На сучасному етапі взаємовідносин держави і суспільства невирішеною залишається питання довіри, як до держави в цілому, так і до інститутів громадянського суспільства зокрема.

В Україні відбувається поглиблення тотальної недовіри суспільства до державних інститутів, що зумовлено низькою правовою культурою та відсутністю історичного бекграунду. Реформа децентралізації, в умовах європейського поступу, повернула українське суспільство до розуміння ціннісних орієнтирів та основних засад правової та демократичної держави, що неможлива без існування громадянського суспільства. Проте, варто зауважити, що українське законодавство не асоціює громадянина, як суб'єкта прямого впливу на процеси децентралізації.

У територіальній громаді активний громадянин постає, як виразник інтересів певної території та має різноманітний спектр ролей. Так, Рада Європи визначає деякі основні характеристики активного громадянина: участь у громаді (участь у добровільній діяльності або взаємодія з органами місцевого самоврядування); люди мають право брати участь у рішеннях та процесах, які впливають на них, зокрема державну політику та послуги; знання та розуміння політичного, соціального, економічного контексту їх участі, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; вміння забезпечувати політику, дії та наявні структури на основі таких принципів, як рівність, всеосяжність, різноманітність та соціальна справедливість. Відповідно, активний громадянин той, хто розвиває навички, знання та розуміння, щоб мати змогу приймати обґрунтовані рішення щодо розвитку громади з метою підвищення якості життя в них [173] .



Рис. 3.3.1. Громадянин у територіальній громаді *

Українська дослідниця А. Колодій визначає, що одними із вирішальних чинників, що відображаються на стані громадянського суспільства, у будь-якій державі, є наявність системної правової та соціальної політики держави, за допомогою якої: створюються правила гри, у тому числі, на полі суспільства; формується модель розшарування в якій ресурси є певним чином розподілені між гравцями, і залежно від цього розподілу, переважають горизонтальні (рівноправні) чи вертикальні (підпорядковані) зв'язки [66].

У контексті децентралізації важливо знайти компроміс та встановити чіткі межі горизонтальних та вертикальних зав'язків між державою та суспільством.

Практика розвинутих демократій світу свідчить, що найбільш дієвим є досвід вертикальних зав'язків, де процес безпосередньої участі територіальних громад є вирішальним у формуванні місцевої політики з урахуванням інтересів громадян. Дослідник з державного управління І. Письменний вважає, що найбільш інтенсивний розвиток взаємовідносин, притаманних громадянському суспільству, слід очікувати на базовому рівні місцевого самоврядування – рівні територіальних громад. Адже саме на рівні села, селища, міста головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть бути найповніше реалізовані. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються основи взаємодії між людиною і державою [118].

На думку дослідниці з державного управління Ж. Белец, у даному випадку громади виступають, як самоврядна спільнота людей, своєрідний простір, у межах якого відбуваються об'єднання інтересів мешканців з метою задоволення власних економічних, соціальних, культурних, побутових потреб

*Складено автором за [65].

тощо. Громади є первинними, або головними суб'єктами публічної місцевої влади. Без них неможливо уявити громадянське суспільство і неможливо розбудувати дієдатне, спроможне самоврядування. При цьому не слід применшувати значення органів управління, адже їм належить важлива життєзабезпечувальна функція, проте вони лише виконавці волі населення громади. І це ключовий підхід у розумінні природи і призначення територіальних громад [91, с. 170].

Концепт «політика знизу», у контексті територіальної громади передбачає не лише політичну активність і вирішення питання місцевого значення, а й активізацію діяльності членів територіальної громади. Найефективніші форми самоорганізації мешканців громад відображаються у тісних горизонтальних зв'язках. На рівні громади це відбувається через об'єднання власників багатоквартирних будинків, громадські організації, співпрацю голів територіальних громад.

Тобто, виходячи з вище сказаного, можемо констатувати, що територіальна громада, як базова ланка адміністративно-територіального устрою України виступає як місцеве (локальне) громадянське суспільство.

На думку політолога О. Чальцевої відбувається формування нової моделі публічної політики в Україні по траєкторії «знизу – вгору» (інститутами громадянського суспільства) проходить у відповідності з глобальними тенденціями змін інститутів і практик взаємодій акторів політичних процесів, але має суттєві особливості і труднощі. Унікальність українського варіанту полягає в тому, що громадянське суспільство швидше і результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, яка не «встигає» інституціонально підлаштуватися під зміни і в силу обмеженості традицією попередньої управлінської моделі гальмує участь громадського сектору в політичному житті, створюючи імітаційні практики публічності [166].

Звідси, набуває актуальності поширення на сучасному етапі практик місцевої філантропії, що базується на трьох складових: ресурсах,

спроможності, довірі. Місцева філантропія, як інструмент «політики знизу» передбачає ефективний підхід до вирішення місцевих питань.

Місцева філантропія у контексті показника ресурсів має на меті широке залучення фінансових можливостей індивідуальних донорів, які представляють різноманітні благодійні та меценатські установи, що зорієнтовані для роботи над першочерговими і соціальними проблемами громади. Використання місцевих ресурсів, залучення місцевих донорів та часте використання ендаументів (найбільш прозорий інструмент доброчинності) – все це дозволяє місцевій філантропії в довгостроковій перспективі зміцнювати громадянське суспільство [147, с. 67].

Щодо показника спроможності, то тут варто зауважити, що мова йде про створення певних планів довгострокової діяльності у громадах. Основна ідея полягає у становленні взаємозв'язків між представниками місцевої філантропії.

Найбільш складний показник – довіра. Він виникає за умови успішного місцевого управління з поєднанням принципів прозорості та підзвітності. Завдяки місцевому управлінню та прозорим рішенням щодо фінансування місцева філантропія формує довіру місцевих жителів до своїх місцевих установ і один до одного. Цей соціальний капітал зміцнює громадянське суспільство. Він породжує зацікавлення. Це формує почуття володіння процесом розвитку на місцевому рівні. І це дозволяє організаціям місцевої філантропії ефективно скликати, інформувати та мобілізувати мешканців тими засобами, які інші організації часто не можуть для цього задіяти [147, с. 67].

За місцевою філантропією прихована потужна логіка, набір «якщо / то» гіпотез про те, як домогтися результатів, важливих для мешканців, донорів і практиків. Тобто, якщо жителі громади відчують себе співінвесторами в свій власний розвиток, то вони більше дбають про результати. Якщо жителі роблять внесок зі своїх власних ресурсів, то рушійні сили стають більш рівними, відносини починають бути більш схожими на партнерські, а не на

традиційні «донор-бенефіціар». Якщо місцеве населення керує і робить внески до місцевої філантропії, то локальним отримувачам доведеться бути відповідальними та підзвітними громаді, таким чином створюючи соціальний капітал. Якщо інституції місцевої філантропії здатні виступати в якості сховищ різних видів довіри і ресурсів, то вони можуть скеровувати розвиток у продуктивні напрями [189].

За сприянням української громадської організації ICAP «Єднання», яка вже 27 років розвиває громадянське суспільство й культуру стратегічної філантропії, а також посилює ініціативи для розбудови демократії в Україні, ще з 2009 р. було впроваджено «Школу фондів громад». Дана ініціатива має на меті сприяння розвитку фондів громад в Україні для підвищення їх ролі у вирішенні місцевих проблем і забезпечення їх активної майбутньої життєдіяльності [41].

Загалом, вплив громадських організацій на функціонування територіальних громад на державному та міжнародному рівні сприяє активізації участі мешканців громад. Саме через діяльність громадських організацій, територіальні громади долучилися до різноманітних програм краудфандингу. За прогнозом Світового банку, до 2025 р. щорічні вкладення в краудфандинг зростуть до 93 млрд дол. США. Старт реального краудфандингу в Україні безпосередньо пов'язано з онлайн-проектом соціальних інновацій Big Idea. У березні 2012 р. команда «Велика ідея» запустила краудфандингову платформу «Спільнокошт» – найпопулярнішу і найбільш результативну сьогодні в Україні [174].

Дослідивши вплив організацій громадянського суспільства на формування «політики знизу» у контексті децентралізації варто зауважити наступне:

□ політика, що на стадії формування має підтримку громадянського суспільства має кращі шанси на реалізацію, а ніж та, що отримує опір громадськості;

□ рішення органів влади, всіх рівнів, що стосуються безпосередньо мешканців громад отримують значний рівень довіри громадян та мають більший відсоток ефективності.

Тобто, громадяни, які беруть участь у вирішенні проблеми і процесі ухвалення рішення, стають співучасниками вирішення проблеми, що існує в їхній громаді. У такому разі набагато менш імовірно, що ці громадяни виступлять проти прийнятого рішення. Та й самі рішення, прийняті місцевою владою, скоріш за все, будуть більш ефективними. Все це надзвичайно важливо для успішного розроблення та реалізації стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Визначення основних ролей суспільства і держави під час проведення реформи децентралізації є однією з умов формування реального місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад. Адже, створення повноцінної системи локальної демократії та реалізації різнопланових місцевих інтересів є визначення сфери відання місцевого самоврядування та формування ідеології розуміння місцевого самоврядування через призму місцевих проблем. Якими є ці проблеми, – питання місцевого значення, – як вони вирішуються, яка роль у цьому процесі відводиться державі, органам влади та безпосередньо населенню – таким і є справжнє місцеве самоврядування. В ідеалі, держава за допомогою правових заходів має лише впорядковувати самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Лише таким чином місцеве самоврядування може стати явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які, насамперед, передбачені конституційно. Більше того, визнання права на місцеве самоврядування, відкриває додатковий, найбільш демократичний та оптимальний канал для реалізації усіх прав і свобод людини і громадянина: політичних, економічних, соціальних, культурних тощо [90, с. 206].

Варто зауважити, що відносини між громадянським суспільством і державою виступають як неопосередковані. Громадянське суспільство, на всіх рівнях проникає у сферу компетенції держави, беручи активну участь у контролі за діяльністю держави. У свою чергу, основною функцією держави є забезпечення правового регулювання діяльності громадянського суспільства.

На шляху імплементації правової основи діяльності громадянського суспільства, у тому числі і на локальних рівнях, в умовах децентралізації, постає необхідність розглянути: рівень громадянської освіти та інформаційної присутності у громадах.

Концепція розвитку громадянської освіти в Україні до 2030 року ґрунтується на необхідності створення сприятливих умов для формування та розвитку громадянських компетентностей людини та охоплювати всі види освіти, складники освіти, а також всі рівні освіти і всі вікові групи громадян. Набуття громадянських компетентностей дасть змогу громадянам краще розуміти та реалізовувати свої конституційні права та свободи, відповідально ставитись до своїх прав та обов'язків, брати активну участь у суспільних процесах, а також усвідомлено забезпечувати захист, утвердження та розвиток демократії в Україні.

Незважаючи на розроблену Стратегію громадянської освіти, станом на 2021 р. її положення досі не мають відображення в державному бюджеті України. Переважна більшість коштів надходить від міжнародних донорів та організацій, і саме вони вирішують на які заходи надавати фінансування. До таких організацій, на думку Я. Боренько, експертки групи «Молодіжна політика» Реанімаційного пакету реформ, належать:

- Рада Європи, яка виділяє кошти на фінансування окремих заходів відповідно до двосторонніх рамкових угод з Міністерством освіти і науки та Міністерством молоді та спорту;

- програми та агентства USAID, що мають угоди безпосередньо з урядом або працюють через відкриті конкурси та запити до неурядових організацій;

□ агентства та програми ООН, такі як ПРООН, ЮНІСЕФ, Фонд народонаселення ООН та Волонтери ООН, що співпрацюють з Міністерством молоді та спорту;

□ посольства та інші програми, які пропонують невеликі гранти [7].

У контексті громадянської освіти існує поняття «провайдерів» - це організації та установи, які визначають постулати громадянської освіти як основні напрямки своєї діяльності. «Провайдери», здебільшого займаються поширенням міжнародних практик щодо впровадження громадянської освіти та здійснюють систематичну діяльність.

Дослідники Центру Разумкова визначають декілька категорій «провайдерів»:

- заклади освіти (переважно окремі навчальні курси в межах формальної освіти);
- громадські організації (неформальна освіта, просвітницькі акції);
- органи влади та створені ними організації (неформальна освіта);
- релігійні організації (елементи неформальної громадянської освіти у визначеному конфесійному контексті);
- політичні партії (елементи неформальної громадянської освіти у визначеному партійному контексті);
- засоби масової інформації (чинник політичної самоосвіти) [169].

Реформа децентралізація спричинила збільшення «провайдерів» на рівні територіальних громад, що зорієнтовані на потреби місцевого рівня. Варто зауважити, що не існує єдиної системи діяльності «провайдерів» громадянської освіти на місцях, оскільки основний показник – це фінансування, що відбувається за рахунок як донорів так і місцевих бюджетів.

Громадянська освіта з акцентом на залучення громадян є досить поширеною тенденцією в Україні, особливо в процесі розвитку міст та місцевого розвитку. Незважаючи на це, нові інноваційні та творчі форми залучення не відображені в освітніх підходах зацікавлених сторін як такі, що

пов'язані з громадянською освітою. Однак, цілком імовірно, що такі різні підходи можуть стати більш зв'язними у найближчому майбутньому [7].

За допомогою міжнародних організацій відбувається поширення основних засад громадянської освіти в умовах децентралізації із застосуванням концепту «політики знизу».

Одним із найпотужніших проєктів щодо підтримки децентралізації в Україні вважається діяльність швейцарсько-української організації DESPRO. Дана організація реалізувала проєкт «Підтримка децентралізації в Україні», який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat) [136] .

Проєкт передбачав оптимізацію, в умовах децентралізацію системи управління місцевими послугами в громаді та сприяння ефективному місцевому розвитку в Україні. У свою чергу, це мало призвести до створення нового імпульсу у процесі політичної модернізації на рівні територіальних громад. Проєкт було реалізовано впродовж чотирьох фаз: (2007-2010), (2010-2013), (2013-2017), (2017-2020).

Через проєкт, DESPRO займається наданням консультаційної підтримки щодо проведення реформи децентралізації і змін у місцевому самоврядуванні за допомогою органів місцевого самоврядування. У ході реалізації проєкту відбувалась залучення представників громад у процес реформ. Окрему увагу DESPRO приділяє наданню публічних послуг на всіх рівнях через підвищення залученості національних і міжнародних стейкхолдерів.

DESPRO надає технічну допомогу і сприяє покращенню комунальних послуг у селах Вінницької, Дніпропетровської, Івано-Франківської, Полтавської, Сумської та Луганської (з четвертої фази) областей. З огляду на це на регіональному рівні партнерами DESPRO виступають обласні державні адміністрації й обласні ради, районні державні адміністрації, районні, сільські та селищні ради, недержавні організації у цільових регіонах. Протягом перших

двох фаз (2007-2013) одним із цільових регіонів проекту DESPRO була Автономна Республіка Крим. Наразі діяльність там призупинено [136].

Вінницька область має довготривалу історію співпраці DESPRO, що розпочалась ще у 2007 р. Завдяки організації DESPRO у Вінницькій області було реалізовано більше 60 проєктів у сферах: водопостачання, соціальних послуг, управління відходами. Загальна сума вливань становить близько 80 млн. грн., з яких, 37 млн. грн кошти проєкту «Підтримка децентралізації в Україні».

Директор проєкту – Юрг Крістен зазначив, що Вінниччина - перший регіон в Україні, де розпочали реалізовувати проєкти DESPRO. Перші з них реалізовані в громадах Калинівського та Іллінецького районів. Перевагою співпраці з Вінницькою областю є те, що у ній гармонійно взаємодіють всі гілки влади і представники громадянського суспільства [42].

Також, DESPRO надавав технічну допомогу на реалізацію програми «Питна вода України» і на національному, і на регіональному рівнях – а це і експертна підтримка, і фінансування інфраструктури. За словами експерта Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO В'ячеслава Сороковського визначено, що співпраця з Вінницькою ОДА щодо розвитку програми регіональних кредитів є унікальною нагодою і, можна сказати, почесним викликом. Адже у контексті децентралізації регіональна секторальна політика потребуватиме змін. Основна задача – вдосконалити програму бюджетних кредитів, зокрема – підвищити спроможність місцевих партнерів втілювати ці заходи. Відповідно, ми працюватимемо як з оновленням нормативної бази, процедур та правил, так і з практичною складовою реалізації програми [137].

Ще одним проєктом підтримки децентралізації є Швейцарсько-український проєкт DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», який реалізує в Україні громадська організація «DOCCU» у партнерстві з Цюрихським педагогічним університетом (Швейцарія) за

підтримки Швейцарії, представленої Швейцарським бюро співробітництва в Україні [131].

Даний проєкт був спрямований на розвиток та популяризацію двох основних напрямків у контексті децентралізації, а саме: розвиток освіти у громадах та системи управління освіти в умовах децентралізації. Основна ціль проєкту DECIDE спрямована на реалізацію у територіальних громадах демократичного врядування та допомогти мешканцям громад отримати рівний доступ до якісної освіти.

Перевагою DECIDE, що реалізується ГО «DOCCU» у партнерстві з Цюрихським педагогічним університетом (PHZH) за підтримки Швейцарії, є те, що до роботи було долучено представників Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC).

Проєкт DECIDE покликаний сприяти:

- посиленню потенціалу ОТГ у розробці та практичній реалізації децентралізованих моделей управління освітою, включаючи стратегії розвитку освіти та плани їх впровадження;
- підвищенню професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування ОТГ в цілому та працівників структурних підрозділів, які відповідають за освіту в ОТГ;
- удосконаленню методів та інструментів розвитку громадянського суспільства та залучення громадян до управління освітою.

DECIDE спрямовано на впровадження та розвиток демократичного, прозорого та підзвітного управління школами у місцевих громадах, посилення їх ролі у громадському житті, залучення всіх громадян до прийняття рішень в ОТГ, включаючи учнів/ць, учителів/ок, керівників/ць шкіл, представників влади, батьків, представників/ць ЗМІ та інших [131].

Даний проєкт перебуває на стадії впровадження з лютого 2020 р. та спрямований на 16 громад, що територіально розміщуються у Івано-Франківській, Луганській, Полтавській та Одеській областях.

У контексті децентралізації просвітницькою діяльністю займається ще одна провідна програма «U-LEAD з Європою», що фінансується Європейським Союзом та його державами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією для підтримки України на її шляху до зміцнення місцевого самоврядування.

«U-LEAD з Європою» орієнтована на розвиток прозорості, підзвітної системи багаторівневого управління, що має на меті реагувати на потреби громадян. Однією з основних цілей програми є збільшення залученості громадян та сектору бізнесу до потреб громади.

Конкретною метою «Програми» є посилення спроможності ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях для подальшого впровадження децентралізації України та відповідних реформ регіональної політики, а також сприяння визначенню функцій кожного рівня управління в конкретних сферах політики. «U-LEAD з Європою» має регіональні офіси у всіх 24 областях України та є співзасновником Офісу проєктів ЄС у Маріуполі для підтримки регіону Азовського моря. Через свою потужну професійну мережу експертів «Програма» надає консультації зі зміцнення місцевого самоврядування та регіонального розвитку на національному рівні, покращення координації між різними міністерствами та рівнями управління [134].

З точки зору залученості громадян «U-LEAD з Європою» пропонує різноманітні навчальні інструменти для усіх представників громади. Де прописані перші кроки для мешканців громади, керівників та спеціалістів. Вся інформація знаходиться на онлайн платформі та має назву – «Пакет тематичної підтримки». Ще одним напрямком роботи програми є проведення консультацій щодо формування законодавчої бази як національного так і місцевого рівня управління. За допомогою представників «Програми» було розроблено та внесено зміни до Бюджетного кодексу України, Закону «Про місцеве самоврядування», Закону «Про місцеві державні адміністрації».

Вінницька область розпочала співпрацю з Програмою «U-LEAD з Європою» у 2016 році з початку створення Дашівської ОТГ. Стратегія розвитку громади розроблена за допомогою експертів «Програми». Саме за сприяння U-LEAD громада стала учасником проєкту зі створення власного ЦНАП, мешканці громади взяли участь у навчанні щодо підвищення рівня прозорості місцевого бюджету та вже запровадили бюджет участі.

У 2021 р. громади Вінницької області взяли участь у програмі з просторового планування під назвою «Кроки для спеціалістів». На Вінниччині переможцями конкурсу стали Хмільницька, Стрижавська, Дашівська, Шпиківська, Тростянецька, Крижопільська, Липовецька, Яришівська, Турбівська, Якушинецька та Ямпільська громади. Всього в Україні відібрали 225 громад [134].

Таким чином, Програма «U-LEAD з Європою» орієнтована на надання експертної підтримки та допомоги для громадян щодо просторового планування в територіальних громадах.

Незважаючи на всі позитивні зрушення, що відбуваються в українському суспільстві слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади. Варто зауважити, що у стратегічному документі у сфері регіональної політики, а саме у Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року були відсутні зв'язки між регіональним розвитком та децентралізацією. У Державній стратегії регіонального розвитку до 2027 року дану диспропорцію було зкореговано.

Не будучи консолідованим та скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору. Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, який міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям

якої мала б бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у вирішенні завдань модернізації країни [42].

Тобто, в Україні досі існує проблема щодо необхідності подолання проблеми відсутності чіткої координації діяльності між суб'єктами децентралізації, центральними і субнаціональними органами влади. Так, на початку реформи, ще у 2015 році найбільшою проблемою впровадження реформи децентралізації було визначено відсутність комунікації. За допомогою Українського інституту міжнародної політики та за сприяння Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, регіональних офісів реформ та профільних заступників голів ОДА було проведено декілька регіональних семінарів щодо розвіювання міфів про децентралізацію. Участь у таких навчаннях взяло близько 1,5 тис представників громад з усіх регіонів України. Основна мета таких зустрічей полягала у налагодженні комунікації між органами влади та громадянським суспільством на місцях. Також, за допомогою групи експертів було розглянуто міжнародні кейси децентралізації європейських держав.

За словами К. Сідаш, координаторки проєкту «Подолання стереотипів щодо децентралізації на основі європейського досвіду та законодавчих ініціатив», спільною рисою усіх областей є гострий брак комунікації та адекватної інформаційної роботи серед громад, відсутність чітких зрозумілих меседжів та спікерів, які б позитивно сприймалися на місцевому рівні. Основними проблемами є нерозуміння загальної логіки реформи, її етапів та послідовних системних та галузевих змін, які доповнюватимуть та деталізуватимуть зміни до Конституції України та профільних законів про місцеве самоврядування [22].

Істотні зміни у розумінні громадянами реформи децентралізації відбулися у 2016-2017 роках. У цей період часу, за проведеним Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва, рівень обізнаності населення зріс з 12 до 20%. 42% опитаних підтримують процес децентралізації, тоді як 27% виступають проти цієї реформи. При цьому лише 10% опитаних вірить в те,

що новообрана місцева влада справиться із своїми обов'язками, 32% - переважно впевнені в успіхові, решта – схиляється до більш негативних сценаріїв [113].

Перехід до відкритого суспільства та суспільства сталого розвитку надає громадянам право знати про діяльність влади, а владі – обов'язок своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію громадянам та задовольняти їхні потреби. Децентралізація та інші реформи не зможуть бути успішно завершені, якщо люди їх не розуміють, а відтак – не приймають. Тому для досягнення успішних результатів урядових реформ необхідним є налагодження комунікації як двостороннього зв'язку між владою і суспільством посередництвом різних комунікаційних каналів та інструментів [33].

Для мешканців будь-якої громади важливо розуміти успішність своєї території. Саме таке розуміння створює бачення комунікації прозорості та відкритості у громаді. Важливим фактором, щодо комунікації громади з потенційними інвесторами став налагоджений інформаційний супровід про діяльність і специфіку територіальної громади. Новостворена громада повинна була себе показати, продемонструвати інвестиційну привабливість і наявні ресурси.

Найпоширенішими інструментами комунікації для територіальних громад, як з державними інституціями, так і з представниками недержавного сектору, громадськими організаціями та інвесторами є: традиційні методи масової комунікації, тобто «пряма» комунікація, комунікації через ЗМІ та через Інтернет-засоби.

З розвитком цифрових технологій територіальним громадам потрібно було реагувати на виклики часу. Значна кількість територіальних громад України вже мають власні концепції і програми цифрового розвитку. Однак, говорити про те, що вони реалізуються повною мірою, поки не доводиться. Швидше йдеться про правильний напрямок у міському розвитку, який може бути реалізований у майбутньому. Так наприклад, була розроблена Програма

EGAP, що реалізується Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України та фінансується Швейцарською агенцією розвитку і співробітництва, яка спрямована на використання новітніх ІКТ для вдосконалення якості врядування, покращення взаємодії влади і ТГ, та сприяння соціальним інноваціям в Україні. Десять новостворених шляхом об'єднання ТГ у 5-ти областях України, які були відібрані на відкритому конкурсі, будуватимуть власні історії успіху впровадження електронних рішень. За умовами конкурсу, участь могли брати лише ті ТГ, які готові до змін та впровадження цифрових технологій. На меті – покращення якості надання публічних послуг громадянам та підвищення їхньої довіри до місцевої влади. Так, переможцями конкурсу у пілотних регіонах Програми стали: Вінницька область – Іллінецька ТГ, Жданівська ТГ; Волинська область – Вишнівська ТГ, Зимнівська ТГ; Дніпропетровська область – Підгородненська ТГ, Солонянська ТГ; Луганська – Біловодська ТГ, Новопсковська ТГ; Одеська – Кілійська ТГ, Шабівська ТГ [64].

Програма EGAP у Вінницькій області втілює свої компоненти за результатами роботи двох фаз 2015-2019 рр. та 2019-2023 рр. Перша фаза зорієнтована на розробку регіональної програми з інформатизації, покращення автоматизації ЦНАП та створення мережі мобільних ЦНАП. За допомогою EGAP було проведено круглі столи для покращення комунікації між регіоном та державною у контексті цифровізації. Втілення другої фази передбачає залучення громад до конкретних практичних дій, що мають на меті проведення цифрового аудиту та впровадження електронних інструментів.

Після формування нового адміністративно-територіального поділу виникли проблемні питання щодо налагодження комунікації та формування інформаційної політики у розрізі держава-регіон-район-громада. За словами В. Негоди, районні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування громад мають бути зацікавлені в тому, щоб вибудовувати новий формат взаємовідносин, який ґрунтуватиметься на чіткому розмежуванні повноважень та якісній комунікації [82].

Через відсутність чіткої інформаційної політики відбувається втрата інформації від центру до локалітету. Мешканці територіальних громад не мають доступу до інформації, що надходить від виконавчих органів влади. Переважну більшість інформації громадяни отримують через місцеві газети та інтернет ресурси. Для того щоб покращити інформованість громадян та залучити їх до питань громади було розроблено комунікаційні стратегії областей, та розпочато роботу над створення комунікаційних стратегій окремих територіальних громад.

Загалом комунікативна політика спрямована на покращення взаємодії між державними органами влади та громадянським суспільством. У кожній державі, в залежності від історичних передумов та політичної культури сформувалися свої моделі комунікативної політики. В умовах децентралізації комунікативну модель українського суспільства варто розглядати у розрізі «державна – громадянське суспільство» та «органи місцевого самоврядування – громади».

Така модель, на думку дослідника Є. Романенка, має трьохрівневий ефект:

- довгостроковий (стратегічний ефект);
- середньостроковий (накопичувальний ефект);
- короткостроковий (разовий ефект).

Кожен із яких характеризується певними формами: взаємодії, діалогічності та договірною партнерства органів державної влади та громадськості. У своїй сукупності ці форми взаємодії забезпечують взаємний контроль і рівновагу інтересів у системі відносин “державна влада – громадянське суспільство” [141].

З огляду на взаємовідносини, що склалися у комунікаційній моделі держави та громадянського суспільства на даний час потрібно змістити акценти з формальної комунікації між владою та суспільством на пряме і повноцінне партнерство, що притаманне для демократичних держав Заходу. Залученість мешканців громад до державних питань сприяє відходу від

стереотипного сприйняття проблем громадянського суспільства під час планування та організації роботи державних органів та різних за своїм функціональним призначенням інституцій, що забезпечують їхню діяльність. Збільшення довіри як до держави так і до громадянського суспільства, у контексті реформи децентралізації, дасть змогу подолати суспільний розрив та збільшити довіру до державної політики.

Висновки до розділу 3

Таким чином, під час дослідження реформи децентралізації було розглянуто особливості впровадження державної регіональної політики, а її вплив на формування «політики знизу». Існуюча диспропорція у розвитку регіонів, що була зумовлена історичними, етнічними та економічними показниками не була вирішена і у нових регіональних стратегіях. Державна регіональна політика, що формується у розрізі держава-регіон-громада базується на засадах європейської регіональної політики на прикладі «держави-члени – Європейський Союз». Основні заходи, щодо моніторингу регіональної політики визначаються через інтегральні показники ефективності. Україна для формування показників та визначення ефективності використовує кейс Німеччини, що спрямований на дослідження поєднання двох вимірів: горизонтального та вертикального, що дало змогу комплексно підійти до регіональної політики окремих територій.

В Україні немає чіткої методики щодо визначення критеріїв ефективності регіонального розвитку та окремо щодо спроможності територіальних громад. Тому, автором було розглянуто та визначено індикатори на прикладі Державної стратегії регіонального розвитку та власного досвіду роботи у Вінницькій обласній державній адміністрації. У зв'язку з цим було розроблено авторську методику, що демонструє індикатори, які можуть бути запроваджені в кожній обласній державній адміністрації для власного моніторингу стану територіальних громад.

На прикладі кейсу Вінницької області було розглянуто регіональні особливості впровадження децентралізації в Україні. Вінницька область завершила реформу децентралізації у кількості 6 районів та 63 територіальних громад. Під час вивчення практики Вінницької області автором було визначено основні сфери на які вплинула реформа децентралізації, а саме: промисловість, інфраструктура, адміністративні послуги, охорона здоров'я, культура та освіта. Найбільш активно досягнення децентралізації були відображені у Северинівській, Бабчинецькій, Глуховецькій, Іллінецькій, Жданівській територіальних громадах.

Під час дослідження було визначено, що у контексті Вінницької області спостерігається активна системна діяльність у кожній з досліджуваних територіальних громад. Зокрема, кейс Вінницької області демонструє активну співпрацю «влади – громади – бізнесу». Таке поєднання трьох секторів дало змогу громадам Вінниччини збільшити місцеві бюджети, залучити державну субвенцію та налагодити зв'язок з представниками бізнес структур, що виступають у якості спонсорів для потреб громади. Проте, на початку децентралізації саме великі агрохолдинги Вінниччини блокували реформу.

На Вінниччині яскравим кейсом співпраці влади і громади в умовах децентралізації є саме місто Вінниця. Основні постулати розвитку міста закладені були ще у Стратегії розвитку міста «Вінниця -2020». Завдяки консолідації сил місцевої влади та представників громадських організацій вдалося створити вільний простір під назвою «Місто змістів» для проведення різноманітних івентів мешканців міста.

Розвиток взаємовідносин держави і суспільства у контексті формування «політики знизу» розуміється автором як сукупність усталених практик управління локальними територіями, що склалися в державі, які забезпечують прямий доступ усіх мешканців громади до якісних послуг і сервісів, ефективні правові механізми і гарантовані можливості використання всіх ресурсів держави територіальною громадою та високу активність громади на шляху формування державної регіональної політики При вивченні

взаємовідносин держави і суспільства було враховано стан розвитку громадянського суспільства в цілому та визначено локальну активність громадян. Проаналізовано, що комунікативна модель держави залежить від стартових умов: історичних, етнічних, культурних.

ВИСНОВКИ

Комплексне дослідження «Впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні» було спрямоване на поєднання теоретико-методологічного і прикладного виміру досягнення поставленої мети. Автор мав на меті своєю кваліфікаційною науковою роботою виявити специфіку впровадження практик децентралізації в Україні та запропонувати концепт її подальшого розвитку через формування «політики знизу».

Практики децентралізації в Україні розглядалися автором як процес наближення (передачі) повноважень, ресурсів, послуг і безпосереднього права управління територією громаді. Предмет дослідження вивчався в контексті основних тенденцій світових та вітчизняних національних і локальних практик децентралізації.

Ключові висновки дисертаційного дослідження довели гіпотезу, що припускала наступне: у великих за своєю площею державах, з усталеною практикою впливу недержавних інститутів на державну політику та успішними партисипативними локальними практиками самоврядування (на принципах субсидіарності), слід очікувати формування діалогу між державою і суспільством шляхом ініціатив «знизу», що сприятиме модернізації системи владних відносин в бік «уряду професіоналів», встановленню розгалуженої

системи представництва локальних територій на загальнонаціональному рівні, зміцнення рівня легітимності державних інститутів та демократизації політичної системи.

Вивчення широкого кола джерел і міждисциплінарного академічного дискурсу дозволило автору зробити наступні висновки, що відповідають поставленим завданням дослідження.

1. Вивчення та систематизація попереднього наукового та теоретико-методологічного дискурсу обумовило авторські пропозиції щодо доцільності поєднання таких методологій для наукового дослідження національних і локальних практик децентралізації як : - *учасницьку (партисипаторну) модель демократії* (Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж. Менсбридж), що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян, розвинутості недержавних інститутів та системних практик суспільного діалогу; - *управлінські концепції менеджеризму* (теорії прийняття політико-управлінських рішень, управління територіями з акцентом на показники соціально-економічної ефективності та ступінь готовності громад до реалізації прийнятих рішень про децентралізацію) та *синергетику* (Г.Хакен, І.Пригожин, Н.Кондратьєв, Ю.Плотинський, М.Польовий).

2. Поєднання вказаних теорій дозволило автору запропонувати авторську модель діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу» та розуміти під концептом «політика знизу» (в контексті впровадження процесу децентралізації) сукупність усталених практик управління локальними територіями, що склалися в державі, які забезпечують прямий доступ усіх мешканців громади до якісних послуг і сервісів, ефективні правові механізми і гарантовані можливості використання всіх ресурсів держави територіальною громадою та високу активність громади на шляху формування державної регіональної політики. Культуру партисипації в роботі визнано формою діалогу «держава - суспільство» через концепт «політики знизу».

3. З'ясувавши ключові тенденції та специфіку світових і вітчизняних практик впровадження децентралізації в частині їх політико-правового

забезпечення, суспільного діалогу та успішних локальних кейсів, автор довів що політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації у Франції, Польщі та Україні базується на Європейській хартії місцевого самоврядування та наявності реальних практик організації публічної влади на трьох рівнях: центральний (національний), місцевий (локальний), проміжний (регіональний). Реформа децентралізації має достатнє відображення у законодавчій базі вказаних держав, проте, існує істотна відмінність у визначених державах між ініціаторами проведення реформи та передумовами. Україна на відмінну від Польщі та Франції більшою мірою впроваджувала готовий європейський досвід задля євроінтеграційного поступу, приймаючи нормативні акти без внесення змін до Конституції України. Натомість, Франція і Польща пройшли весь конституційний процес, забезпечивши легальність та правову основу децентралізації. У процесі формування політико-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме: 1997 р. прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 2001 р. – Концепція державної регіональної політики, 2010 р. – імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», 2014 р. – Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» – 2015 р. «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», 2020 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». В роботі доведено, що практики політичного діалогу влади з громадою базуються на принципах взаємодії, що закладені у стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», «Україна – 2027». Характерною особливістю є те, що Стратегія містить у собі синергетичний підхід до функціонування влади, громади та бізнесу. Варто зауважити, що політичний діалог сформований завдяки наявним інструментам партисипативної

демократії, найкраще застосовані у Вінницькій, Волинській, Сумській та Харківській областях України. Доведено, що впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні залежить саме від комунікації влади, громади та бізнесу. Відсутність налагоджених каналів інформування суспільства від «центру» до «локалітетів» проявляється у втраті ефективності прийняття рішень у контексті втілення реформи.

4. У ході дослідження було визначено два кейси діалогу суспільства і держави у контексті державної регіональної політики. Перший кейс – це практична взаємодія, що відбувається завдяки розвинутому громадянському суспільству за допомогою: бюджету громадських ініціатив, громадських рад та консультативних органів, асоціацій громадських організацій, експертного та проєктного середовища, громадського контролю. Другий кейс (провладний) - має меті лише залучення громадськості до організації владних ініціатив. Функціонування кейсів залежить від моделі місцевого самоврядування конкретної держави та стартових умов проведення реформи. Доведено, що втілення реформи децентралізації в Україні, на основі європейського досвіду, відбувається з використання існуючих моделей управління територіями. У побудові практик менеджеризму використовується поєднання державного, регіонального й локального принципів управління, що мають на меті делегування повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном за принципом субсидіарності. У роботі визнано чотири типи децентралізації (політична, адміністративна, бюджетна, економічна) та доведена надмірна диференціація регіонів України за основними показниками економічного та соціального розвитку. При формуванні нової регіональної політики Україна використовувала симбіоз європейської практики та власні стратегії розвитку, що активно розробляються з 2015 року. Незавершеним залишається питання формування префектур та перегляд територіально-адміністративного устрою (на принципах етнокультурних особливостей), що блокує, певним чином, розвиток конкурентного регіону. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети у зовнішній співпраці можна стверджувати про

наявність великої диференціації промислових та аграрних регіонів. На основі аналізу Державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку та спираючись на моделі регіональної політики Європейського Союзу було визначено особливості визначення оцінки регіонального розвитку. Для оцінки розвитку регіону за основу було взято модель взаємодії Європейського Союзу з державами-членами, як окремими регіонами. Для України найбільш прийнятною є модель Німеччини, де регіональна політика вимірюється у першу чергу горизонтальними та вертикальними зв'язками.

5. У роботі обґрунтовано, що оцінка регіональної політики в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад. Під час дослідження було проаналізовано декілька систем індикаторів, що містяться у трьох підходах: внутрішньому, зовнішньому, локальному (авторському). Авторський підхід було запропоновано автором для використання Вінницькою облдержадміністрацією, що містив наступні індикатори: - динаміка демографічної ситуації в громаді; - співвідношення природного скорочення населенні і міграції; - вікова структура населення в громаді; - рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік; - питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах; - діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури; - фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця територіальної громади. Визначено успішний кейс впровадження реформи децентралізації на прикладі Вінницької області. У досліджуваних громадах Вінниччини помітно змінилася структура місцевих бюджетів, відбулася активізація мешканців громади, які стали долучатися до консультацій та громадських слухань, відбулось створення ЦНАП, нових медичних амбулаторій та опорних шкіл, реставрація пам'яток культури та активізація культурного життя.

Комплексне дослідження щодо впровадження практик децентралізації у контексті формування «політики знизу» в Україні, досліджено автором через інтегральні моделі розвитку регіонів у національному та міжнародному контексті, реальні успішні кейси діяльності територіальних громад, концепт

«політики знизу», що орієнтований на встановлення взаємовідносин «громади-влади-бізнесу».

Реформа децентралізації, через процес делегування повноважень та деконцентрацію влади, стала закономірним процесом у контексті Європейського поступу та демократичних змін українського суспільства. Саме громадянське суспільство через концепт «політики знизу» виступає фактором, що гальмував реформу на початковому етапі та сприяв поширенню знань та інформаційного супроводу наприкінці реформи.

Вивчення світових кейсів впровадження адміністративних змін та застосування принципу субсидіарності під час проведення реформи децентралізації дозволило автору дослідити європейські моделі регіональної політики та акцентувати увагу на важливості таких категорій, як «держава-регіон-громада» у контексті взаємодії «громади-влади-бізнесу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТРЕАТУРИ

1. Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу». URL: <http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi-spromozhnistrehionivsamostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevoho-znachennya/> (дата звернення: 13.02.2021).
2. Андріяш В.І., Громадська Н.А. Ефективність прийняття державно-управлінських рішень: особливості використання політичного аналізу. *Public Administration and Regional Development*. № 8. 2020. С. 445-470.
3. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Бакуменко. Київ : Академія муніципального управління, 2012. 344 с.
4. Батрименко В., Кругул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/3.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/3.pdf) (дата звернення: 15.12.2020).
5. Батчиков С. А. Эффективность государственного управления. Москва : Консалтбанк, 1998. 846 с.
6. Батчиков С.А. Эффективность государственного управления / [пер. с англ.] под ред. С.А. Батчиков, С.Ю.Глазьева. Москва : Экономика, 2009. 223 с.
7. Боренько Я. Громадянська освіта в Україні. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/171108_citizenship-education-Ukraine-ukr_YB.pdf (дата звернення: 23.11.2020).

8. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
9. Буллейн Н. Сравнительный анализ европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО / Нильда Буллейн, Радост Тофтисова // *Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия*. Международный опыт : сб. ст. и док. Минск : ФУАинформ, 2009. С. 31 - 86.
10. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://www.ua-tenders.com/legislation/codes/23721/> (дата звернення: 18.01.2020).
11. В Іллінецькій ОТГ, що на Вінниччині, функціонує сучасний сміттєсортувальний комплекс. *Вінницька обласна державна адміністрація*. URL: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/15240-v-illinetshkii-oth-shcho-na-vinnychchyni-funktsionuie-suchasnyi-smittiesortuvalnyi-kompleks-2> (дата звернення: 23.11.2020).
12. В Северинівській ОТГ відкрився новий Центр надання адміністративних послуг. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8155> (дата звернення: 23.11.2020).
13. Виборчий кодекс. *Відомості Верховної Ради України*, 2020, № 7, № 8, №9, С. 48 України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 18.01.2020).
14. Виправлений текст офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування відповідає тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 03.04.2015 № 24 на заміну тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 04.06.2013 № 39. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 17.01.2021).

15. Висоцький О.Ю. Основи державного управління. Ч.1 / О.Ю. Висоцький, О.Є. Висоцька, Ю.П. Шаров. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с.
16. Ворошилов О. Питання реформування системи місцевого самоврядування. *Конституційна Асамблея*. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/Pitannja_reform_sis_mis_samovr.php (дата звернення 23.01.2021).
17. Гаврилов Н.И. Феномен государственной власти народа Севастополь : Вебер, 2003. 300 с.
18. Гайду А.В. Право на спротив як форма реалізації реального народовладдя (теоретико-правові аспекти) / *Дисертація на здоб...доктора філософії з права (081)*. URL: <https://abstracts.donnu.edu.ua/article/view/8872> (дата звернення: 08.06.2020).
19. Гижко А.П. Освітня децентралізація в Україні на прикладі кейсу Вінницької області. *Політичне життя*. 2021. № 2. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/10477> (дата звернення: 14.05.2021).
20. Гижко А.П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.
21. Гніванська ОТГ залучила на розвиток міської лікарні майже \$1 мільйон. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10784?page=5> (дата звернення: 14.05.2021).
22. Головна проблема усіх областей у питанні децентралізації є гострий брак комунікації та інформування місцевих громад – експерти. *Прес-центр УКМЦ*. URL: <https://uacrisis.org/uk/29081-dezentralisierung-2> (дата звернення: 14.05.2021).
23. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. Киев, 2005. 309 с.
24. Громадянська освіта: теорія і методика навчання. Київ: ЕТНА-1. 2008. 174 с.
25. Дацко О. І. Гуманітарні імперативи зміцнення економічної безпеки України Львів : Ліга Прес, 2015. 462 с.

26. Депутати Вінниччини затвердили Перспективний план формування територій громад Вінницької області. *Вінницька обласна рада*. URL: <http://tulchinrda.gov.ua/novini/deputati-vinnichchini-zatverdili-perspektivnij-planformuvannya-teritorij-gromad-vinnickoi-oblasti/> (дата звернення: 14.05.2021).
27. Децентралізація в сфері охорони здоров'я України. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Detsentralizatsiya-ohoroni-zdorovya.pdf> (дата звернення: 28.01.2021).
28. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. *Аналітична доповідь*. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.
29. Децентралізація місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. 2016. 191 с.
30. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : наук. видан. / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
31. Децентралізація. Мета реформи. *Офіс реформ Кабінету Міністрів України*. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (дата звернення: 14.01.2021).
32. Деякі питання внесення змін до Перспективного плану формування територій громад області. *Розпорядження ОДА Вінницької області*. URL: http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/Doc%D0%9B%D0%9C%D0%9B%D0%A7A6SBEY (дата звернення: 14.05.2021).
33. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Налагодження комунікації між владою і суспільством в період проведення реформ. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 2 (57). Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 14-2

34. Дорох В., Кавунець А. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). Видання друге, доповнене. URL: <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/06/Knyga-new.pdf> (дата звернення: 14.05.2021).
35. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. *Рада підприємців при КМУ* 2013. URL: <http://radakmu.org.ua/view/1254/> (дата звернення: 24.03.2019).
36. Дудар В. Місце і роль політичного менеджменту у сучасному суспільстві // *Гуманітарний вісник*. 2013. № 28. С. 519 - 523.
37. Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2017. 205 с.
38. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/inter-national/external_uk.pdf (дата звернення: 14.05.2021).
39. Європейська Хартія місцевого самоврядування : ратифіковано Законом України [№ 452/97 від 15.07.97](#). *Верховна Рада України*. Офіційний веб-сайт. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
40. Жаліко Я. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politiki-regionalnogo-rozvitku-281358_.html (дата звернення: 17.03.2021).
41. Живі історії фондів громад України. URL: <https://issuu.com/ednannia/docs/011598ca7ed5db/4> (дата звернення: 14.05.2021).
42. Завдяки спільній та плідній співпраці з DESPRO на Вінниччині реалізовано 62 проекти. *Вінницька обласна державна адміністрація*. URL: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/22207-zavdiaky-spilnii-ta-plidnii-spivpratsi-z-despro-na-vinnychchyni-realizovano-62-proiektu> (дата звернення: 14.05.2021).

43. Закон України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 03.02.2021).
44. Закон України від 14 березня 2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». *Відомості Верховної Ради України*. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii> (дата звернення: 03.02.2021).
45. Закон України від 16 квітня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 03.02.2021).
46. Закон України від 17 квітня 2014 р. «Про співробітництво територіальних громад». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 03.02.2021).
47. Закон України від 17 листопада 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». *Відомості Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3651-%D0%B4&skl=10 (дата звернення: 03.02.2021).
48. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.02.2021).
49. Закон України від 26 листопада 2015 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 05.02.2021).

50. Закон України від 28 грудня 2014 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 03.02.2021).
51. Закон України від 28 грудня 2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page> (дата звернення: 18.02.2021).
52. Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». (Зміни від 18 жовтня 2019 р.)*Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата звернення: 03.02.2021).
53. Закон України від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 14.05.2021).
54. Закон України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації». *Відомості Верховної Ради України*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990586.html (дата звернення: 03.02.2021).
55. Закон України від 9 лютого 2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 03.02.2021).
56. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Report_pdf (дата звернення: 16.01.2021).
57. Зеленков М. Ю. Политология : уч. / М. Ю. Зеленков. Москва : Дашков и К, 2012. 340 с.
58. Індекс сприйняття корупції – 2019. *Transparency International Ukraine*. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 16.01.2021).

59. Іщенко М.І., Адамовська В.С., Краснова Г.М. Особливості оцінки ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2019. №6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2019/4.pdf (дата звернення: 01.06.2021).
60. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
61. Кармазіна М.С. Прийняття політичних рішень: огляд методологічних підходів та моделей процесу // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2009. Випуск 17. С. 30 - 45.
62. Квітка на камені – Дашівська селищна ОТГ розповіла про свої здобутки. *Вінницький інформаційний портал*. URL: <http://irp.vn.ua/index.php?page=174&action=51&k=5101> (дата звернення: 26.03.2020).
63. Квітка на камені – Дашівська селищна ОТГ розповіла про свої здобутки. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9505> (дата звернення: 26.03.2020).
64. Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О. Демошенко Г. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. Вип. 8(4), 2020. С 129–146.
65. Клингеманн Х. Сравнительный анализ развития политической науки в Западной Европе. *Полис. Политические исследования*. 2008. № 3. С. 97-115.
66. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Монографія. Львів: Червона Калина, 2002. 536 с.
67. Колодій А. Ф. Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні // *Розвиток демократії в Україні. Матеріали міжнародної конференції* (Київ, 29 вересня - 1 жовтня 2000 р.). Київ, 2001. С. 513 - 551.
68. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. 2-ге вид. Київ : МАУП, 2004. 504 с.

69. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.02.2021).
70. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. №341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 16.12.2020).
71. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Верховна Рада України*. 2014. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FHD0glDfAmYJ:w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34%3Fid%3D%26pf3511%3D50013%26pf35401%3D292500+&cd=3&hl=uk&ct=clnk&gl=ua&lr=lang_ru%7Clang_uk (дата звернення: 17.02.2020).
72. Картунов. О. Політичний маркетинг і менеджмент / О. Картунов, О.Маруховська // *Політичний менеджмент*. 2004. № 5. С. 137 - 163.
73. Крат М., Софій О. Аналітична записка. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. 2017, 51 с.
74. Курілов Ю. Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект. Аспекти публічного правління Том 6 № 11-12. 2018 URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/472-Article%20Text-642-1-10-20190220.pdf> (дата звернення: 03.02.2021).
75. Кухденко О. В., Федоряк Р.М., Невмержицька С. М. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 2, 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1028> (дата звернення: 15.07.2020).
76. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_3_15 (дата звернення: 26.03.2020).

77. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи. 2020. 47с.
78. Лендшел М. Субсидіарність як принцип соціально-політичної організації: теоретичні витoki та українські перспективи. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2015. Вип. 12. С. 211-217. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2015_12_27 (дата звернення: 15.07.2020).
79. Лікарчук Н.В. Базові принципи маркетингових досліджень в політичній сфері // *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Випуск 46. С. 592 - 598.
80. Ліскович М. Місцеві вибори-2020: підсумки, тенденції та що буде далі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html> (дата звернення: 10.07.2020).
81. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип.3(51). 2012. С. 85 – 88.
82. Маршрути успіхів. Кращі практики місцевого самоврядування. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/knyga_mu_za_2018_rik.pdf (дата звернення: 26.03.2020).
83. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Віче*. URL: <http://www.viche.info> (дата звернення: 15.07.2020).
84. Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів. *Економіка України*. 2007. № 5. С. 26-35.
85. Методичні рекомендації щодо підготовки проектів та програм розвитку місцевого самоврядування / укл. С. В. Маліков, О. А. Терешина та ін.. Київ : Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, 2013. 76 с.
86. Методологічні аспекти прийняття сучасних управлінських рішень: навч. посіб. уклад. В.Д. Бакуменко. Київ : НАДУ, 2007. 27 с.

87. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: монографія. *«Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»*. Львів, 2018. 205 с.
88. Міністерство розвитку громад та територій України URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-decentralizaciyi-zavershitsya-v-2020-roci-provedennyam-voseni-miscevih-viboriv-na-novij-teritorialnij-osnovi-gromad> (дата звернення: 15.07.2020).
89. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. *Асоціація міст України та громад*. 2008.136 с.
90. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О. В.Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.
91. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. монографія / Ж. А. Белец, С. Г. Білорусов, О. Д. Білоус [та ін.] ; за заг. ред. Р. М. Плющ. Київ : Рідна мова, 2016. 742 с.
92. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф.Ткачук. Київ : 2017. 110 с.
93. Місцеве самоврядування в Україні. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/local_self_government_in_ukraine_ukr.pdf (дата звернення: 15.07.2020).
94. Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики. Київ, 2019. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/dinaprintweb.pdf> (дата звернення: 23.07.2020).
95. Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL:<https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/modernizaciya->

- [administrativno-teritorialnogo-ustroyu-ukraini-politichniy](#) (дата звернення: 15.03.2021).
96. Молодіжний Центр ZHDANSPLACE запрацював у Жданівській ОТГ. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11542> (дата звернення: 26.03.2020).
97. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 15.07.2020).
98. Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг : концепции, модели, технологии / Е.Г. Морозова. Москва : РОССПЭН, 1999. 247 с.
99. Мошак О.В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex Portus*. № 3(5). 2017. С. 35-48.
100. Нагорняк Т. Л. Брендинг території як напрям політики глобального, національного та регіонального рівнів. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки*. С.106-121.
101. Нагорняк Т., Пачос Ю., Полторак В. Громадянська освіта як інструмент формування культури участі в контексті реалізації реального народовладдя в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 159-167.
102. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283-289.
103. Наумкіна С. «Новий регіоналізм» як зміна структури територіальної політики». *Політикус*. 2017. Вип. 5. С. 76-79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/polit_2017_5_18 (дата звернення: 12.10.2020).
104. Нижник О. Державна регіональна політика – стратегія розвитку. URL: <http://www.rdpa.regionet.org.ua/297> (дата звернення: 12.10.2020).
105. Никифорчук Б. В. Системний підхід до прийняття управлінських рішень/ Б. В. Никифорчук. Львів: Українська академія друкарства, 2007. 229 с.

106. НІСД провів круглий стіл на тему: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: ЄДНІСТЬ У РОЗВИТКУ!». *НІСД*. URL: <https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/nisd-proviv-krugliy-stil-na-temu-derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na> (дата звернення: 12.10.2020).
107. Нова регіональна політика для нової України: *Аналітична доповідь*. К., Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.
108. Нову редакцію проекту Перспективного плану формування територій Вінниччини затвердили зі змінами. *Вінницька обласна рада*. URL: <https://vinrada.gov.ua/novu-redakciju-proektu-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-vinnichchini-zatverdili-zi-zminami.htm> (дата звернення: 12.01.2021).
109. Нормативно-правова база України. *Верховна Рада України*. Офіційний веб-сайт URL: <http://rada.gov.ua/> (дата звернення: 18.02.2021).
110. Опорна школа як базовий освітній центр ОТГ - у Вінницькому ЦРМС створили модель ефективної мережі навчальних закладів. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10574?page=6> (дата звернення: 12.01.2021).
111. Осадчий М.М. Щодо питання розвитку місцевого самоврядування в Україні. Електронний репозитарій НАВС. С. 110-112. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/11773/1/zbir1-14-reform-zakonod_p110-112.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
112. Освітній комплекс Оратівської ОТГ: енергоефективна школа, дім творчості, табір літнього відпочинку та спорт open-air. *Вінницька обласна Асоціація органів місцевого самоврядування*. URL: <http://sg.vn.ua/news/osvitnij-kompleks-orativskoyi-otg-energoefektyvna-shkola-dim-tvorchosti-tabir-litnogo-vidpochynku-ta-sport-open-air/> (дата звернення: 25.02.2021).
113. Основна проблема реформи децентралізації – відсутність законодавчого регулювання. *Фонд демократичних ініціатив імені Ілька Кучеріва*. URL: <https://dif.org.ua/article/osnovna-problema-reformi-detsentralizatsii-vidsutnist-zakonodavchogo-regulyuvannya> (дата звернення: 25.02.2021).

114. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за I півріччя 2020 року. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12748> (дата звернення: 25.02.2021).
115. Пам'ятка містобудування та архітектури державного значення "Палац", 1757 р. (охор. №59) Вінницька область, м. Тульчин, вул. Незалежності, 19 - реконструкція елементів благоустрою частини території. URL: <https://dfrr.minregion.gov.ua/Project-annotation?PROJT=25716> (дата звернення: 25.02.2021).
116. Паркова зона Глуховецької ОТГ – результат співпраці громади і бізнесу. *Вінницька обласна Асоціація органів місцевого самоврядування*. URL: <http://sg.vn.ua/en/news/parkova-zona-gluhovetskoyi-otg-rezultat-spivpratsi-gromady-i-biznesu> (дата звернення: 25.02.2021).
117. Перший мобільний ЦНАП на Вінниччині, створений за підтримки «U-LEAD з Європою», забезпечить мешканців 52 населених пунктів необхідними адмінпослугами. «U-LEAD з Європою». URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/news/pershij-mobilnyj-tsnap-na-vinnychyni-stvorenyj-za-pidtrymky-u-lead-z-yevropyu-zabezpechyt-meshkantsiv-52-naselenyh-punktiv-neobhidnymy-adminposlugamy/> (дата звернення: 23.01.2021).
118. Письменний І. Територіальні громади як суб'єкти активного розвитку громадянського суспільства в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_01\(40\)/20.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_01(40)/20.pdf) (дата звернення: 23.01.2021).
119. Політологічний енциклопедичний словник / упор. В.П. Горбатенко. Київ : Генеза, 2004. 736 с.
120. Прийняття політичних рішень: огляд методологічних підходів та моделей процесу / М.С. Кармазіна // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2009. Вип. 17. С. 30-41.
121. Прийняття управлінських рішень / [навч. посіб. за ред. Ю. Є. Петруні]. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

122. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: *Постанова Кабінету Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.01.2021).
123. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки: *Постанова Кабінет міністрів України № 695 від 5 серпня 2020*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t5082>
124. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 р.: *Постанова Кабінету Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11> (дата звернення: 23.01.2021).
125. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 21 липня 2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.01.2021).
126. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 8 квітня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 23.10.2020).
127. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Вінницької області: *Розпорядження Кабінету Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 23.01.2021).
128. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: *Розпорядженням Кабінету Міністрів України* від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 23.10.2020).

129. Про підписання Угоди про фінансування програми «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»: *Розпорядження Кабінету Міністрів України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1014-2012-%D1%80> (дата звернення: 23.01.2021).
130. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: *Постанова Верховної Ради України* від 31 серпня 2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19> (дата звернення: 23.10.2020).
131. Про проект сприяння розвитку децентралізації DECIDE. *Одеська обласна державна адміністрація*. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/pro-proyekt-spryyannya-rozvytku-deczentralizacziyi-decide/> (дата звернення: 23.01.2021).
132. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року: *Розпорядження Кабінету Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 28.11.2020).
133. Про утворення та ліквідацію районів: *Постанова Верховної Ради України* № 3650. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3650&skl=10 (дата звернення: 23.10.2020).
134. Програма «підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з ЄВРОПОЮ: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку». URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead> (дата звернення: 23.01.2021).
135. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» 2014. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/> (дата звернення: 27.11.2020).
136. Проект «підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/despro> (дата звернення: 28.01.2021).

137. Проект DESPRO візьме участь у реалізації програми «Питна вода» у Вінницькій області. *DESPRO*. URL: https://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1981 (дата звернення: 23.01.2021).
138. Проект постанови «Деякі питання діяльності обласних, Київської міської державних адміністрацій», якою передбачається введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/350> (дата звернення: 27.11.2020).
139. Пугачев В.П. Введение в политологию : 4 издание [перераб. и допол.] / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. Москва : Аспект Пресс, 2004. 479 с.
140. Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць . Київ : ВІР УАН. 2011. Випуск 47. С. 594-602.
141. Романенко Є. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості. *Науковий вісник*. 2014. вип. 14 «Демократичне врядування». URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/romanenko.pdf (дата звернення: 24.01.2021).
142. Свитко С. «Реформа місцевого самоврядування і децентралізація влади має посилити громади, а не «місцеві еліти». *Вінницька обласна рада*. URL: <https://vinrada.gov.ua/sergij-svitko-reforma-miscevogo-samovryaduvannya-i-decentralizaciya-vladi-mae-posiliti-gromadi-a-ne-miscevi-eliti.htm> (дата звернення: 23.01.2021).
143. Сергій Борзов у Тульчині: Для підвищення туристичної привабливості Вінниччини необхідно розвивати культурно-мистецькі об'єкти. *Вінницька обласна державна адміністрація*. URL: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/29311-serhii-borzov-u-tulchyni-dlia-pidvyshchennia-turystychnoi-pryvablyvosti-vinnychchyny-neobkhidno-rozvyvaty-kulturno-mystetski-obiektu> (дата звернення: 23.11.2020).

144. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_10 (дата звернення: 27.11.2020).
145. Стогова О.В. Реформування місцевих органів влади та місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія Питання політології. 2009. № 861. С. 127-133.
146. Телешун С.О., Пухкал О. Г., Карлова В. В., Рейтерович І. В., Ситник С.в. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/analysis/pages/dop/8/files/5b0da6a2-81c7-4903-aeb7-e2db4c6fb205.pdf> (дата звернення: 17.11.2020).
147. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
148. Технологія підготовки та прийняття управлінських рішень: навч. -метод. посіб. / [уклад. В.Л. Савченко]. Донецьк : Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2010. 25 с.
149. Ткачук А. Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін. Спеціально для об'єднаних громад. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1759> (дата звернення: 12.09.2020).
150. Ткачук А. Про проблему з торпедування децентралізаційної реформи. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-problemu-z-torpeduvan-nya-detsentralizatsijnoyi-reformy-introduktsiya/> (дата звернення: 18.02.2021).
151. Ткачук А. Регіональна політика: два роки шляху. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3863> (дата звернення: 18.02.2021).

152. Тоценко В. Г. Методи та засоби підтримки прийняття рішень / В.Г. Тоценко // Реєстрація зберігання і обробка даних. Т. 9. Київ : НАН України, 2007. №3. С. 98-104.
153. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений : монография. Москва : Издат. дом ГУ ВШЭ, 2007. 399 с.
154. У «Службі народу» розповіли, чому Зеленський відкликав законопроект щодо децентралізації. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2875497-u-sluzi-narodu-rozpovili-comu-zelenskij-vidklikav-zakonoproekt-sodo-decentralizacii.html> (дата звернення: 27.02.2021).
155. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_37 (дата звернення: 22.02.2021).
156. Удосконалення нормативно-правової бази створення системи громадянської освіти в Україні. *Центр Разумкова*. Київ, 2020. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_polit_osvita.pdf (дата звернення: 18.02.2021).
157. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року №5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> (дата звернення: 27.02.2021).
158. Ухач В., Сирко У. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект). *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 1 (13). 2018 р. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/28627/1/%D0%A3%D1%85%D0%B0%D1%87.pdf> (дата звернення: 27.02.2021).
159. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. К.: Ленвіт, 2012. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20UKRAINIAN.pdf> (дата звернення: 26.06.2020).
160. Фінал: децентралізація передбачає право на помилку – польські реформатори. *Міжнародний фонд Відродження*.

URL: https://www.irf.ua/detsyntralizatsiya_peredbachae_pravo_na_pomyлку
(дата звернення: 27.02.2021).

161. Фінанси. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery> (дата звернення: 27.02.2021).

162. Фінансування у 2018–2019 роках завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://rdpa.regionet.org.ua/340-financing-dsrr> (дата звернення: 18.02.2021).

163. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. №9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188> (дата звернення: 18.02.2021).

164. Хто розробляє, затверджує та вносить зміни до перспективних планів формування територій громад областей? Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/questions/28> (дата звернення: 27.02.2021).

165. ЦНАП, безпековий центр та нова амбулаторія – Бабчинецька ОТГ розпочала реалізацію інфраструктурних проєктів. *Децентралізація*. URL: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/18691-tsnap-bezpekovi-tsentr-ta-nova-ambulatoriia-babchynetska-oth-rozpochala-realizatsiiu-infrastrukturnykh-proektiv> (дата звернення: 23.12.2020).

166. Чальцева О. Роль громадянського суспільства у проєктуванні публічної політики в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса*. URL: <https://jvestnik-politology.donnu.edu.ua/article/view/9410> (дата звернення: 18.02.2021).

167. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія / О. М. Чальцева. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.

168. Шульга М.А. Соціально-політичне управління : навч. посіб. / М. А. Шульга. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 248 с.

169. Ягунов Д.В. Пенітенціарна політика як складова соціального контролю. Автореферат дис....доктора політичних наук (23.00.02). Вінниця. 2021. 41с. URL: <https://abstracts.donnu.edu.ua/issue/view/354> (дата звернення: 17.05.2021).

170. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення Програми “U-LEAD з Європою”. https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4_TSNAp_for-web_cover_block.pdf (дата звернення: 27.08.2019).
171. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. Харків : НУВС, 2002. 672 с.
172. Ященко Ю., Шевченко М. Фінансова децентралізація в системі охорони здоров'я. *Економіка і право охорони здоров'я*. № 2 (4), 2016. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11703/Shevchenko_Finanso_va_detsentralizatsiia_v_systemi_okhorony_zdorov%E2%80%B2ya.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 27.08.2019).
173. A for Active Citizenship. URL: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship> (дата звернення: 20.03.2021).
174. Chaltseva O., Neprytska T. Designing Public Policy in Ukraine and in Poland in Conditions of Political System Transformatio. *European Journal of Transformation Studies*. 2020, V. 8, No. 2 P.134-148.
175. Crowdfunding's Potential for the Developing World. Washington: *World Bank*, 2013. 104 p. URL: http://www.infodev.org/infodev-files/wb_crowdfundingreport-v12.pdf (дата звернення: 20.03.2021).
176. Dreshpak V. M., Lypovs'ka N. A. Zabezpechennja dialogu organiv publichnoi' vlady z terytorial'noju gromadoju : teoretychni ta prykladni aspekty. *Aspekty publ. upr.* 2015. № 5–6 (19–20). S. 57–65.
177. European parliament. Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization. Minutes of the Sitting of 18.11.1988. *Official Journal*.
178. Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. URL: http://www.eprcestrath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_91.pdf (дата звернення: 20.03.2021).

179. Giordano, E. A. School clusters and teacher resource centres. 2008. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/00159/159776e.pdf> (дата звернення: 20.03.2021).
180. Hyzhko A., Okunovska Y., Prymush M. Specifics of decentralization reform in Poland and Ukraine//*European Journal of Transformation Studies*. 2020. No. 2. P. 245–256.
181. Konstytucja Rzeczy pospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon> (дата звернення: 27.02.2021).
182. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République URL: <https://www.vie-publique.fr/loi/269799-loi-constitutionnelle-du-28-mars-2003-organisation-decentralisee> (дата звернення: 26.06.2019).
183. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Retrieved from: URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id> (дата звернення: 25.07.2020).
184. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier electoral. Retrieved from. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id> (дата звернення: 25.07.2020).
185. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id> (дата звернення: 25.07.2020).
186. Loi № 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&categorieLien=id>
187. Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany.

URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852310372050> (дата звернення: 20.03.2021).

188. Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region. Loi n° 82-213 du 2.03.1982 // Access mode. URL: <http://www.legifrance.com> (дата звернення: 25.07.2020).

189. The Case for Community Philanthropy: How the practice builds local assets, capacity and trust – and why it matters. URL: <http://www.globalfundcommunityfoundations.org/information/the-case-for-community-philanthropy-how-the-practice-builds.htm> (дата звернення: 20.03.2021).

190. U-LEAD передбачає підтримку децентралізації в Україні на період до 2023 року. Вінницька обласна державна адміністрація. URL: <http://vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/24363-u-lead-peredbachaie-pidtrymku-detsentralizatsii-v-ukraini-na-period-do-2023-roku> (дата звернення: 18.05.2020).

191. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 05 czerwca 1998 r. URL: <http://isip.sejm.gov.pl> (дата звернення: 25.07.2020).

192. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 05 czerwca 1998 r. URL: <http://isip.sejm.gov.pl> (дата звернення: 25.07.2020).

193. Ustawa Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. «O samorz dzie terytorialnym». URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095 (дата звернення: 25.07.2020).

194. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021130984> (дата звернення: 25.07.2020).

195. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. «O wprowadzeniu zasadniczego tr jstopniowego podzia u terytorialnego pastwa». URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603> (дата звернення: 27.07.2020).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



УКРАЇНА
ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю
 вул. Театральна, 14, м. Вінниця, 21100, тел./ факс (0432) 52-09-92,
 E-mail: depinformcom@vin.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ38444900

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Гижка Андрія Петровича
за темою «Впровадження практик децентралізації в контексті формування
«політики знизу» в Україні», що подається на здобуття ступеня доктора
філософії за спеціальністю 052 «Політологія»

Сьогодні Вінницька область демонструє приклад вдалого впровадження політики децентралізації, одним з ключових елементів якої є необхідність налагодження ефективного діалогу між громадами, органами державної влади та інститутами місцевого самоврядування. Впровадження практик децентралізації за принципом субсидіарності в контексті формування «політики знизу» сприяє оптимізації державних та місцевих органів влади та їх інституцій, активізації міжрегіонального співробітництва, формуванню фінансово спроможних територіальних громад, покращенню їх соціальної інфраструктури, створенню нових робочих місць.

Основні положення, що розроблені у дисертаційному дослідженні Гижка Андрія Петровича, представляють для Вінницької обласної державної адміністрації та безпосередньо Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю практичний інтерес. Результати дослідження були використані при формуванні та реалізації програм спроможності Северинівської, Оратівської, Глухівецької територіальних громад.

Запропонована Андрієм Петровичем методика оцінювання спроможності територіальних громад використовується Вінницькою облдержадміністрацією з метою розробки подальших заходів у напрямку реалізації державної регіональної політики України на Вінниччині. Така оцінка ефективності функціонування територіальних громад посприяла визначенню перспективних сфер діяльності ТГ у Вінницькій області. Ця методика може бути взята за основу й для інших регіонів України. Вважаємо за доцільне використовувати результати дослідження у подальшій роботі Вінницької ОДА та Департаменту.

Директор Департаменту



Світлана ВАСИЛЮК



ПОДІЛЬСЬКА АГЕНЦІЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

р/р 2600201148121 МФО 325365
в Центральній філії ПАТ "КРЕДОБАНК": ЄДРПОУ 34887115
21018, м. Вінниця, вул. Владислава Городецького, 7.
тел: +38 0432 694432, +38 063 7770250, e-mail: info@pard.org.ua

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ГИЖКА Андрія Петровича
за темою «Впровадження практик децентралізації в контексті
формування «політики знизу» в Україні», що подається на здобуття
наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 052 «Політологія»**

Дисертаційне дослідження Гижка Андрія Петровича – «Впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні» є прикладним дослідженням, із застосування власного досвіду автора у контексті децентралізації у Вінницькій області.

Громадська організація «Подільська агенція регіонального розвитку» орієнтовано на співпрацю з об'єднаними територіальними громадами у частині проведення різноманітних соціальних, у першу чергу, освітніх проєктів, що були неодноразова підтримані автором дисертаційного дослідження. Зокрема, проєкти, що реалізовувалися на території Северинівської територіальної громади: «Український шлях самоврядування», «Безпечна громада – спільний інтерес, спільна відповідальність», проєкт технічної фінансової допомоги Європейського Союзу «Кластер «Яблуневий шлях».

Дослідження впливу громадянського суспільства у контексті концепту «політики знизу» під час впровадження реформи децентралізації розглядається дисертантом через вивчення практик західних держав – Польщі та Франції, уроки яких враховані для українського сценарію розвитку регіонів та під час формування нового адміністративно-територіального устрою.



ПОДІЛЬСЬКА АГЕНЦІЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

р/р 2600201148121 МФО 325365
в Центральній філії ПАТ "КРЕДОБАНК"; ЄДРПОУ 34887115

21018, м. Вінниця, вул. Владислава Городецького, 7,
тел: +38 0432 694432, +38 063 770250, e-mail: info@pard.org.ua

Окремої уваги заслуговує розроблена автором система локальних індикаторів ефективності та спроможності територіальних громад, що були запропоновані для використання Вінницькою обласною державною адміністрацією у період 2014-2019 рр.

Голова правління

*ГО «Подільська агенція
регіонального розвитку»*



Людмила Кузнєцова

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

ГИЖКА АНДРІЯ ПЕТРОВИЧА

за темою «Впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні», що подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія»

Вінницька область на сучасному етапі займає лідируючі позиції в питаннях ефективної взаємодії влади та громади, а саме в напрямку інформування, консультацій влади з громадськістю, залучення активних громадян до вироблення політики. У процесі реалізації добровільного об'єднання територіальних громад постало питання щодо внесення нових елементів планування та управління територією.

Основні положення, що розроблені в дисертаційному дослідженні Гижка Андрія Петровича, представляють практичний інтерес для Оратівської територіальної громади. Формування «політики знизу» через впровадження практик залучення громади та суб'єктів підприємництва до вирішення проблемних питань разом із широким залученням громадян до процесу планування та реалізації проєктів розвитку громад у співпраці з владою, бізнес-середовищем, науковцями дозволяє забезпечити комплексність, системність, гармонійність розвитку територій громади, покращення стандартів життя, економічне зростання та соціокультурне піднесення.

Практичні результати наукового дослідження Гижка А.П. були покладені в основу реалізації спільних успішних проєктів Оратівської селищної територіальної громади, Вінницького Центру розвитку місцевого самоврядування за сприянням Програми «U-LEAD з Європою».

Основні положення роботи будуть і в подальшому з користю використовуватися Оратівською громадою з метою досягнення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку.

Оратівський селищний голова



Галина ЛОШАК



УКРАЇНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

вул. 600-річчя, 21, м. Вінниця, 21021, тел. приймальні: +38 (0432) 50-89-30,
факс: +38 (0432) 50-87-78, E-mail: rector@donnu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02070803

«17» травня 2021 р. № 46/01.1.3-43

До спеціалізованої вченої ради

ДОВІДКА

про впровадження результатів кваліфікаційної наукової праці
Гижка Андрія Петровича
на тему «Впровадження практик децентралізації в контексті формування
«політики знизу» в Україні»,
поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії
зі спеціальності 052 «Політологія»

Кваліфікаційну наукову працю Гижка Андрія Петровича виконано відповідно до тематики наукових досліджень кафедри політології та державного управління Донецького національного університету імені Василя Стуса: «Динамічні аспекти суспільно-політичних процесів в Україні та світі в другому десятиріччі XXI століття» (номер державної реєстрації 0117U003536, 2017–2022 рр.), у рамках якого уточнюється та доповнюється така категорія, як «політика знизу»; автором виявлено специфіку світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації, а також два кейси діалогу суспільства і держави у контексті державної регіональної політики; досліджено специфіку розвитку державної регіональної політики, що полягає у рівній кількості областей та регіонів в Україні; обґрунтовано, що оцінка регіональної політики в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад.

Отримані наукові результати також використовуються у навчальному процесі Донецького національного університету імені Василя Стуса при викладанні навчальної дисципліни «Політичні інститути і процеси» в контексті тем «Політична влада. Державна влада в Україні», «Політична культура суспільства», «Політичні процеси. Сутність і особливості політичного розвитку суспільства», а також при викладанні дисципліни «Прикладний політичний аналіз та політичне прогнозування» як приклад використання методики моделювання, методу «case study» та компаративного аналізу..

Проректор з наукової роботи



Ілля ХАДЖИНОВ