



Отримано: 17 грудня 2019 р.

Прорецензовано: 11 січня 2020 р.

Прийнято до друку: 16 січня 2020 р.

e-mail: zakharchenkovn@i.ua

DOI: 10.25264/2311-5149-2020-16(44)-10-16

Захарченко В. І. Організаційно-інституційні та економічні передумови ефективного розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острого : Вид-во НаУОА, березень 2020. № 16(44). С. 10–16.

УДК: 332.024:352.07/353(477)

JEL-класифікація: H 730

Захарченко Володимир Іванович,

доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів
Черкаського державного технологічного університету

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті висвітлено, що в Україні в умовах незалежності необхідно створити організаційно-інституційні та економічні передумови для децентралізації влади. Проаналізовано два її напрями – щодо ефективного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та між ними й органами державної влади. Встановлено, що для ефективного розмежування повноважень необхідно оптимізувати територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, підвищити фінансово-економічну спроможність адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, створити органи представницької та виконавчої влади на усіх рівнях, розширити коло власних повноважень об'єднаних територіальних громад та забезпечити ефективний контроль за їх виконанням.

Ключові слова: органи державної влади та місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, власні та делеговані повноваження, розмежування повноважень, інституційні та економічні передумови розмежування повноважень.

Захарченко Владимир Иванович,

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов
Черкасского государственного технологического университета

ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭФФЕКТИВНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье показано, что в Украине в условиях независимости необходимо создать организационно-институциональные и экономические предпосылки для децентрализации власти. Проанализированы два ее направления – по эффективному разграничению полномочий между органами местного самоуправления разных уровней и между ними и органами государственной власти. Установлено, что для эффективного разграничения полномочий необходимо оптимизировать территориальную основу органов местного самоуправления и исполнительной власти, повысить финансово-экономическую состоятельность административно-территориальных единиц всех уровней, создать органы представительной и исполнительной власти на всех уровнях, расширить круг собственных полномочий объединенных территориальных общин и обеспечить эффективный контроль за их выполнением.

Ключевые слова: органы государственной власти и местного самоуправления, объединенная территориальная община, собственные и делегированные полномочия, разграничение полномочий, институциональные и экономические предпосылки разграничения полномочий.

Vladimir Zakharchenko,

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Finance
Cherkasy State Technological University

ORGANIZATIONAL-INSTITUTIONAL AND ECONOMIC PREREQUISITES FOR EFFECTIVE DISTRIBUTION AUTHORITIES BETWEEN STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT WITHIN THE REFORM

In the conditions of independence, Ukraine has every opportunity to overcome the consequences of excessively centralized power and to ensure effective distribution of powers in two directions: in the first, between local governments of different levels; the second – between them and the executive (state) authorities. For this purpose, within the framework of decentralization



reform, it is necessary in the first direction of separation of powers: to optimize the territorial basis of state authorities and local self-government; to provide state support for local economic development; to realistically assess the capacity of the United Territorial Communities (UTC), counties and regions to fulfill their educational, medical and other authority; to intensify the cooperation of UTC. In order to achieve the goals of decentralization reform in the second line of division of powers, it is necessary: at all levels to create bodies of representative and executive power; standardize the number of structural units of the executive committee of the UTC, the qualification requirements and the conditions of remuneration of their employees; to expand the scope of its own powers of UTC, in particular with regard to land management outside settlements; complete the transfer of the powers of district state administrations to the executive committees of the UTC and districts; to accelerate training of local government bodies; optimize administrative costs, particularly in the UTC; to ensure effective control over the implementation of the powers conferred on the executive committees by the state (through the institute of prefects) and civil society.

Keywords: *state and local self-government bodies, united territorial community, own and delegated powers, separation of powers, institutional and economic prerequisites for separation of powers.*

Постановка проблеми. З набуттям Україною незалежності об'єктивно виникла необхідність розбудови місцевого самоврядування та розмежування його повноважень із повноваженнями органів державної влади. Законодавчим підґрунтям стали Конституція України, зокрема стаття 140, та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [1]. Останнім законом було дещо розширено повноваження органів місцевого самоврядування, але вони все ще залишалися досить обмеженими. Певні сподівання щодо їх розширення з'явилися тільки 2004 р. після затвердження нової редакції Конституції України, якою передбачався перехід від президентської до більш демократичної парламентсько-президентської форми державного правління. Однак ці сподівання в період президентства В. Януковича (2010 – 2014 рр.) не справдилися, тому що була відновлена Конституція 1996 р. та вибудована ще жорсткіша вертикаль виконавчої влади з мінімумом повноважень на місцях. Це й стало однією з причин наростання соціально-політичної напруги в країні, що зрештою вилилася в Революцію гідності. До речі, однією з вимог учасників Революції було проведення реформи децентралізації з орієнтацією на перерозподіл повноважень центру на користь територіальних громад.

Точкою відліку реформи можна вважати 1 квітня 2014 р., коли розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. була схвалена Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [2]. Згідно з Концепцією для проведення реформи необхідно здійснити п'ять кроків: 1) визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; 2) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; 3) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; 4) визначити кількість ресурсів, яка необхідна для кожного рівня; 5) забезпечити підзвітність органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою. Отже, два кроки реформи з п'яти передбачають ефективне розмежування повноважень, але й інші кроки реформи тісно пов'язані з цими двома, тому і їх слід розглядати в «точках дотику».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективного розмежування повноважень в системі органів місцевого самоврядування різного рівня та між ними й державними органами мають вирішуватися на міждисциплінарній основі. Не дивно, що їх розглядають представники різних наук: юридичних, політичних, із державного управління, економічних тощо. Спеціально питання розмежування публічних повноважень в рамках реформи децентралізації в Україні вивчали М. Баймуратов [3], Ю. Буглак [4], М. Бутко [5], О. Мягкова [6], О. Федірко [7], Н. Фоміцька [8] та ін. Однак у їхніх працях не було зроблено акцент на інституційно-організаційних та економічних передумовах ефективного розмежування повноважень.

Мета статті – виявити та проаналізувати інституційно-організаційні та економічні передумови ефективного розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні в рамках реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Реформою децентралізації передбачається активізація місцевої ініціативи, стимулювання сталого саморозвитку територій, підвищення якості життя населення тощо. Звичайно, цього неможливо досягти без передачі повноважень (згідно з принципом субсидіарності) на найближчий до людей рівень – органам об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які формуються на базі сільських, селищних і міських рад, районів і регіонів (областей, міст Києва та Севастополя після його деокупації). Оскільки райони в рамках нової схеми територіальної організації влади мають бути укрупненими, то їх краще називати округами, щоб уникнути термінологічної плутанини. До речі, ця термінологічна норма вже передбачена в законопроекті № 2598, який визначає систему адміністративно-територіального устрою України у складі громад, округів, областей та АР Крим. Отже, на новій територіальній основі влади вимальовується така картина *розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів* (табл. 1).

Таблиця 1

**Повноваження органів самоврядування адміністративно-територіальних одиниць України
згідно з реформою децентралізації**

ОТГ	Округ	Регіон
<p align="center"><i>Публічні справи щодо:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • дитячої дошкільної освіти та виховання; • догляду за особами похилого віку та інвалідами; • початкової та загальної освіти; • профілактики та первинної медичної допомоги; • організації торгівлі товарами першої необхідності; • планування використання землі; • охорони довкілля; • будівництва житла; комунального та побутового забезпечення (водогони, каналізації, теплозабезпечення, енергозабезпечення); • благоустрою території, утримання місцевих доріг, вулиць, парків, цвинтарів тощо; • транспортного забезпечення в межах громади; • організації дозвілля; • санітарного контролю та профілактики; • ветеринарного контролю та профілактики. 	<p align="center"><i>Публічні справи щодо:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • надання стаціонарних медичних послуг; • професійно-технічного навчання та підготовки спеціалістів у коледжах (насамперед, орієнтованих на надання послуг місцевого самоврядування); • організації та утримання місцевої поліції; • ведення земельного кадастру; • утримання доріг районного значення; • транспортного обслуговування у межах району; • дозвілля і культури (кінотеатр, районна бібліотека, музеї). <p align="center"><i>Наданням адміністративних послуг населенню:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • реєстрація прав власності, видача державних актів, • погодження планів відведення земельних ділянок, будівництва тощо. 	<p align="center"><i>Забезпечення:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • регіонального розвитку; • охорони навколишнього природного середовища; • розвитку обласної інфраструктури, насамперед, обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; • професійно-технічної освіти; • надання високоспеціалізованої медичної допомоги; • розвитку культури, спорту, туризму

Джерело: складено за [1; 7, с. 52].

Розмежування повноважень між ОТГ, округами і регіонами в Україні значною мірою повторює розмежування повноважень між гмінами, повітами та волостями у Польщі [7, с. 52]. Однак це якщо не враховувати того, що адміністративно-територіальні одиниці (АдмТО) України й Польщі, зокрема місцевого й районного рівнів, сильно різняться за розмірами. В Україні ОТГ за кількістю жителів у 1,6 разів (сільські – в 1,3 рази), а за площею – у 2,7 разів (сільські – у 3 рази) більші в середньому, ніж гміни у Польщі; українські округи в середньому більші за польські повіти за населенням у 2,9 разів, а за площею – у 4,9 разів. Крім того, АдмТО України одного рівня сильно різняться за розмірами (чисельністю населенням, економічним потенціалом тощо). Зрештою, це призведе до того, що одні АдмТО певного рівня можуть «потягнути» більш широкі повноваження, а інші – ні. Тому Міністерству розвитку територій і громад (Мінтериторій) за погодженням із органами місцевого самоврядування слід скоригувати систему АдмТО муніципального й окружного рівнів, аби ті змогли виконувати покладені на них повноваження.

Повноваження з місцевого економічного розвитку, зрозуміло, мають належати ОТГ, але чи завжди вони можуть їх забезпечити, особливо коли йдеться про реалізацію значних інвестиційних проектів? Як засвідчує практика – ні. Так, у с. Тютюнники Чуднівської міської ОТГ на Житомирщині об'єктивно існує необхідність реанімувати консервний завод. І для цього є необхідні економічні передумови (приміщення колись діючого заводу, незайнята робоча сила, потенційна сировинна зона), однак не вистачає організаційного начала та фінансових ресурсів. Тому, щоб «запустити» проект, необхідною є участь та фінансова підтримка державних органів, зокрема фахівців Мінтериторій, а в ідеалі – і фахівців ліквідованих міністерств, що опікувалися реальним сектором економіки (промисловістю й сільським господарством) і які варто відновити.

Надання органам місцевого самоврядування додаткових повноважень в галузі освіти, медицини та культури – це не що інше як спроба руками самих громад (після того, як на них будуть повністю перекладені й повноваження з фінансування цих галузей) «прорідити» їхні заклади – ліквідувати сільські амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти, тисячі шкіл і закладів культури, спортивних об'єктів тощо. Ми вважаємо, що ці повноваження ні сьогодні, ні в перспективі, особливо щодо освітніх закладів, не під силу більшості ОТГ. До речі, вони не під силу й багатьом економічно успішним польським гмінам, а у французьких комунах вони взагалі фінансуються виключно з держбюджету. Водночас ми не заперечуємо необхідності оптимізації мережі закладів соціальної інфраструктури, але за умови державницького підходу до цього і виходячи з необхідності розвитку проблемних територій, зокрема сільських.

Для більш якісного виконання повноважень і економії коштів важливо, щоб ОТГ співпрацювали між собою на засадах відповідного закону від 17.06.2014 № 1508-VII. Так, дві чи більше ОТГ можуть спільно відремонтувати дорогу, купити одну сміттєзбиральну машину, створити одну станцію сортування сміття тощо. Ключовим при цьому має бути принцип взаємної вигоди.



Дуже суперечливою є передача повноважень в сегменті вторинної медицини на рівень округів. Фактично це призведе до закриття багатьох районних лікарень та перетворення їх в амбулаторії сімейної медицини. Відтак доступність медичних послуг для населення ще більше знизиться (вона й так серйозно знизилася, коли між вузьким фахівцем і пацієнтом виник бар'єр у вигляді сімейного лікаря).

Спроба передати на обласний рівень повноваження з утримання професійно-технічної освіти (із надією на поліпшення умов навчальної діяльності, хоча незрозуміло, за рахунок чого вони мали покращитися) фактично вже провалилася. Регіони навіть за фінансової спроможності, якої у більшості з них немає і яка ще нескоро настане, не бачать особливого сенсу витратитися на утримання професійно-технічних училищ (ПТУ). Для чого, наприклад, Вінницькій облраді фінансувати Ольгопільське ПТУ № 35, якщо приблизно третина його випускників йде на роботу в Одеську обл., а ще частина – в інші регіони?

Отже, повноваження щодо забезпечення державних стандартів із надання населенню суспільних благ у таких соціально важливих сферах, як освіта, медицина, культура, соціальна допомога, мають належати державі.

З погляду ефективного надання суспільних благ населенню слід розглядати й необхідні зміни щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Для цього, згідно з реформою децентралізації, на всіх рівнях територіальної організації влади мають бути створені органи представницької та виконавчої влади. Донедавна виконавчі органи, підпорядковані радам, мали тільки міста обласного підпорядкування, тоді як за реформою децентралізації їх матимуть навіть сільські ОТГ. Відповідно, повноваження державних адміністрацій областей, міст Києва і Севастополя (після звільнення від російської окупації) та районів мають бути передані виконавчим органам ОТГ, округів і регіонів. Водночас навіть міста обласного підпорядкування мають стати ОТГ, а ради й виконкоми нижчих рівнів не будуть підпорядковуватися радам і виконкомам вищих рівнів.

Структура органів управління ОТГ, а також округів і регіонів має визначатися за сукупністю їхніх повноважень. Так, структура органів управління ОТГ, повноваження яких близькі до повноважень районів, орієнтовно може бути такою (рис. 1).

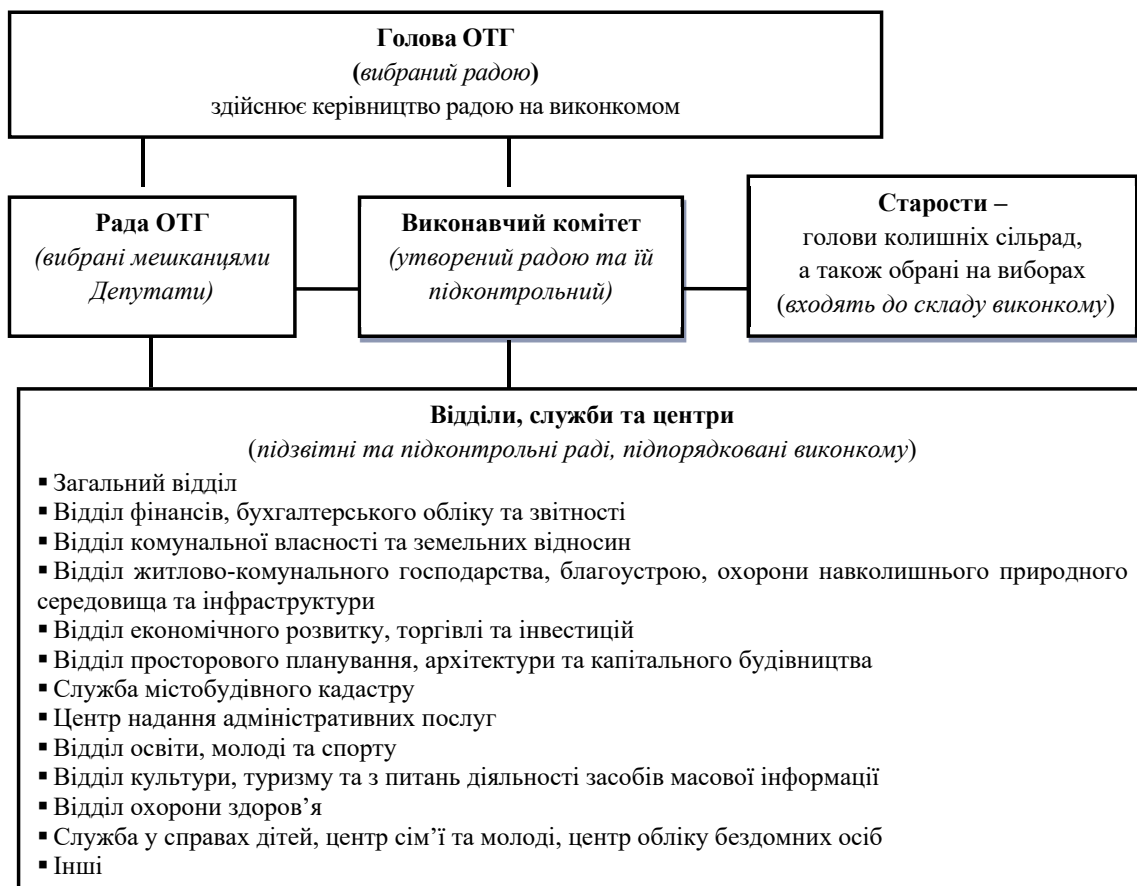


Рис. 1. Орієнтовна структура органів управління ОТГ

Джерело: складено на основі [9; 10, с. 12].



Оскільки кількість і штатна чисельність структурних підрозділів виконавчого комітету ОТГ, кваліфікаційні вимоги та умови оплати праці їх працівників визначаються сесіями рад громад, то вони часто дисонують з чинними нормативами для відповідних підрозділів районних державних адміністрацій (РДА). Більшість цих питань має бути унормовано після внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III. Частина з них має стосуватися повноважень старост у виконавчих комітетах ОТГ, які забезпечують представництво інтересів жителів колишніх сільських рад, а нині – старостинських округів.

Виконавчі органи ОТГ, округів і регіонів можуть мати не тільки власні (самоврядні), а й делеговані повноваження. До останніх належать повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування згідно з гл. 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування», а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям (а після завершення реформи – виконавчим комітетам ОТГ) за рішенням окружних та обласних рад відповідно до ст. 44 цього ж закону [1].

Нині в Україні все ще більшість повноважень перебувають у руках органів виконавчої влади: 72 проти 64 в органів місцевого самоврядування. Цікаво, що навіть дозволи на будівництво чи реєстрацію шлюбу все ще перебувають у віданні виконавчої влади, хоча особливої потреби в цьому немає. Тому в рамках реформи децентралізації продовжується робота, зокрема й законодавча, щодо збільшення у ОТГ кількості власних повноважень. Так, змінами до ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено передачу до відання виконавчих органів ОТГ та міських рад міст обласного значення повноважень із контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. А якщо буде прийнято законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 01.10.2019 № 2194, то сільські, селищні й міські ради зможуть самостійно управляти землями общин за межами населених пунктів, хоча ці їхні повноваження ще слід узгодити зі ст. 13 Конституції України, за якою земля є об'єктом права власності Українського народу. Відповідно, після передачі функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції у сфері будівництва на місця їх виконавчі органи отримають повний контроль над розвитком підвідомчих територій – від виділення земельних ділянок до прийняття об'єктів в експлуатацію, а відтак матимуть право затверджувати схему планування території.

ОТГ також передаються повноваження з реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, надання відомостей із Державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо. Для виконання повноважень із надання населенню адміністративних послуг у всіх ОТГ передбачається створити центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи). Нині в Україні вже створено 723 ЦНАПи. В деяких регіонах, зокрема у Волинській обл., передбачається створювати ще й мобільні ЦНАПи для надання адміністративних послуг жителям невеликих і віддалених населених пунктів.

Для підтримання громадської безпеки в ОТГ їм передбачається надати необхідні повноваження (згідно із законопроектом про муніципальну варту). Муніципальна варта має стежити за дотриманням правопорядку щодо благоустрою території, організації незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Водночас до її компетенції не будуть належати кримінальні справи, оскільки це є прерогатива поліції.

Наразі досить невизначеною залишається ситуація з передачею повноважень у районах, на базі яких утворена одна ОТГ (таких ОТГ в Україні 18), адже в цьому випадку ОТГ дублює повноваження і районної ради, і РДА [11, с. 122]. Наприклад, Сновській міській ОТГ на Чернігівщині вже передано всі повноваження однойменної РДА, крім повноважень щодо праці, соціального захисту населення та оцінки землі за межами населених пунктів, однак і вони мають бути передані громаді [12].

У районах, які повністю не покриті ОТГ, серйозні труднощі виникають з розподілом освітньої і медичної субвенцій, зокрема тому, що виконавчі органи багатьох ОТГ відмовляються фінансувати медичні заклади вторинної ланки, а якщо й погоджуються, то чітко визначеного механізму розподілу субвенції не існує. Аби бюджети РДА надто не «худнули», голови РДА, як стверджують в Асоціації міст України, почали вдаватися до не зовсім законних дій – змушують бюджетні установи змінювати реєстрацію. Так, голова Маловисківської РДА в Кіровоградській обл. перереєстрував районну лікарню в село, яке не входить до ОТГ [13]. Але чи можна його в цьому звинувачувати, адже він прагнув зберегти районну лікарню?

Передбачається, що до кінця 2020 р. об'єднання територіальних громад має бути в основному завершено, а повноваження РДА передані ОТГ. Варто однак зазначити, що цьому серйозний спротив чинять працівники РДА. Воно й зрозуміло, адже багато хто з них втратить роботу; під скорочення мають потрапити 18,5 тис. осіб, найбільше – у Черкаській, Одеській та Київській обл., де на вулиці опиняться від 30 до 40 % чиновників РДА [14].



Звичайно, передача повноважень РДА виконавчим комітетам ОТГ доцільна лише за умови, що ті мають можливість їх ефективно виконувати. Однак у нас є великі сумніви, що така можливість буде у більшості виконавчих комітетів ОТГ, центром яких виступають села і селища, а не колишні райцентри, навіть за їх фінансової спроможності. Такі ОТГ зазвичай мають гострий дефіцит кваліфікованих кадрів, тому необхідною є їх термінова підготовка за спеціальною методикою, затвердженою розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. Посильну допомогу ОТГ в цьому можуть надати державні органи, зокрема Мінтериторій, та міжнародні організації (у рамках Програми «U-LEAD з Європою» тощо).

Слід зазначити, що реформа децентралізації взагалі веде до суттєвого збільшення чисельності чиновників і, відповідно, витрат на їх утримання. Якщо в окремій ОТГ чисельність чиновників буде навіть удвічі меншою, ніж в РДА, а в районі буде сформовано тільки 3 громади, то загальна чисельність чиновників у них уже зросте в півтора рази. А якщо громад у районі буде 6-7, як у Польщі? Але стейхолдерів реформи (з Мінтериторій, Офісу реформ тощо) це мало турбує, оскільки однією із глобальних цілей реформи якраз і було перекладання більшої частини адміністративних витрат на бюджети ОТГ. А це значні кошти: за даними Мінтериторій, щорічно середні витрати на утримання однієї райради становлять 2 млн грн, однієї РДА – 8 млн грн [15]. Сумарно на утримання рад і адміністрацій 490 районів України щорічно необхідно близько 5 млрд грн. І хоча й після завершення реформи держава нестиме деякі адміністративні витрати (на утримання префектів та їх апарату в округах), економія має бути значною. Однак ми вважаємо, що це тільки тактичний вииграш держави; стратегічно вона програє, бо так скорочується частка зайнятих у сфері реальної економіки.

Щодо бюджетного забезпечення адміністративних витрат в ОТГ, які орієнтовно будуть на рівні 1-1,2 млн грн на рік, то поки що незрозуміло, як це питання має вирішуватися у фінансово неспроможних громадах. Частково його можна вирішити за рахунок законодавчого унормування оплати праці чиновників ОТГ. Гостра необхідність у цьому вже назріла, тому що деякі голови громад, працюючи в селі, отримують по 35 тис. грн заробітної плати і нараховують собі премії в 300-500 % від її рівня; і це при тому, що ОТГ може мати значну фінансову заборгованість, наприклад, перед районною лікарнею за вторинну медичну допомогу мешканцям громади [16]. Залишається сподіватися, що ситуацію певною мірою врегулює постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 268 про зміни у додатки до постанови від 09.03.2006 № 268. Нею упорядковано посадові оклади посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування та врегульовано розміри надбавки за ранг посадових осіб місцевого самоврядування.

Звичайно, при передачі повноважень виконавчим комітетам рад усіх рівнів має бути забезпечено ефективний контроль делегуючого суб'єкта за станом і наслідками виконання переданих повноважень. Передбачається також, що контрольні функції за діяльністю органів місцевого самоврядування в плані дотримання ними Конституції та законів України візьмуть на себе префекти (згідно із законопроектом «Про префектів»). Але окрім контрольних функцій, префекти як представники держави в округах і областях мають, на нашу думку, виконувати й функції, пов'язані з проведенням усіх видів і напрямів державної політики, зокрема щодо запобігання проявам сепаратизму та подолання наслідків російської агресії. У підсумку це не дозволить послабити вертикаль державної влади. Загалом же в досягненні цілей розвитку країни і територій органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають виступати як партнери.

Висновки. В умовах незалежності Україна має всі можливості перебороти негативні наслідки надмірної централізації владних повноважень у рамках реформи децентралізації. Для цього необхідно створити належні організаційно-інституційні та економічні передумови, передусім, оптимізувати територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, підвищити фінансово-економічну спроможність адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, створити органи представницької та виконавчої влади на усіх рівнях, розширити коло власних повноважень об'єднаних територіальних громад та забезпечити ефективний контроль за їх виконанням з боку держави і громадянського суспільства.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 04.12.2019).
2. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 7. С. 138–147.
3. Буглак Ю. О. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. *Правовий часопис Донбасу.* 2018. № 1. С. 77–83.



4. Бутко М. П. Інституціональні механізми підвищення ефективності процесів децентралізації владних повноважень. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електрон. наук. журн.* 2017. № 1 (3). С. 7–12.
5. Мягкова О. В. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія та розмежування повноважень у здійсненні державної регуляторної політики. *Сучасні питання економіки і права.* 2015. № 2. С. 82–88.
6. Федірко Б. О. Розподіл повноважень в системі місцевого самоврядування Республіки Польща. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2016. Вип. 4. С. 50–53.
7. Фоміцька Н. В. Інституціоналізація у процесі децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління.* 2016. 4(55). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/03.pdf> (дата звернення: 06.12.2019).
8. Децентралізація: коротко про головне / Ціна держави – проект CASE Україна. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> (дата звернення: 07.12.2019).
9. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) / Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf (дата звернення: 07.12.2019).
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (поточна редакція від 01.12.2019). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.12.2019).
11. Дем'янчук О. І. Сутнісні характеристики та формування адміністративно-територіальних одиниць в контексті децентралізації регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія».* Серія: Економіка. 2018. № 9 (37). С. 171–182.
12. Об'єднана громада, що «поглинула» весь район: візит до Сновської ОТГ. *Децентралізація дає можливість: держ. сайт України.* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5646> (дата звернення: 11.12.2019).
13. Операція Децентралізація – чому районні адміністрації проти та що дала реформа. *Факти-Україна.* 2018. 26 квіт. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20180426-operatsiya-detsentralizatsiya-chomu-rajoni-administratsiyi-proti-ta-shho-dala-reforma/> (дата звернення: 11.12.2019).
14. Заглада Л. Адміністративно-територіальна реформа: спосіб убити децентралізацію влади? *Ракурс.* 2019. 12 лист. URL: <https://racurs.ua/ua/2486-administrativno-terytorialna-reforma-sposib-ubyty-decentralizaciu-vlady.html> (дата звернення: 14.12.2019).
15. Пальчук В. Реформування районного рівня як необхідна умова децентралізації влади. *Україна: події, факти, коментарі.* 2019. № 5. С. 44–52. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4205:rajon-yak-administrativno-terytorialna-odinitiya-v-umovakh-detsentralizatsiji&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 15.12.2019).
16. Москаль Г. Сільські голови нараховують собі премії в 500 %. *Укрінформ: мультимедійна платформа іномовлення України.* 2017. 27 квіт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2218873-silski-golovi-narahovuut-sobi-premii-v-500-moskal.html> (дата звернення: 16.12.2019).