«Основи децентралізації влади»

Методичні рекомендації з курсу для учнів старшої школи

Суми 2015

«Основи децентралізації влади»

Методичні рекомендації
з курсу для учнів старшої школи

Школа децентралізації для молоді

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

C Y S
COUNCIL OF YOUNG SCIENTISTS

Підготовка та видання здійснена в рамках проекту «Школа децентралізації для молоді», який впроваджується громадською організацією «Рада молодих вчених» за фінансової підтримки Швейцарської Конфедерації.

Думки, висновки та пропозиції, які містяться у цій збірці, належать авторам і не обов'язково відображають погляди донора.

СУМИ 2015

УДК 352.075:372.83
О65

Основи децентралізації влади: Методичні рекомендації з курсу для учнів старшої школи/ ред. Д.А. Лукін. – Суми: ГО «Рада молодих вчених», 2015. – 144 с.

В методичних рекомендаціях наведена методика викладання курсу «Основи децентралізації для молоді», розглянуті основні питання впровадження реформ, надано аналіз проведених реформ в європейських странах.

Видання розраховане на вчителів загальноосвітніх закладів та громадських активістів.

Авторський колектив:

Лукін Дмитро Анатолійович, *к.е.н., доц., керівник проекту «Школа децентралізації для молоді» (Передмова, загальне редагування),*

Винниченко Наталія Володимирівна, *к.е.н., доц., експерт проекту з питань децентралізації та соціальної мобілізації (Тема 1),*

Мірошниченко Ганна Олександрівна, *викл., координатор проекту з децентралізації (Тема 2),*

Гордієнко Вікторія Павлівна*, к.е.н., доц., експерт проекту з реформування територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації (Тема 3),*

Люта Ольга Василівна, *к.е.н., доц., експерт проекту з фінансової децентралізації (Теми 4, 5),*

Шапоренко Інна Жанівна, *вчитель вищої кваліфікаційної категорії, «старший викладач» (Методика викладання)*

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й розповсюдженні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

© ГО «Рада молодих вчених»

© Лукін Д.А., Винниченко Н.В., Мірошниченко Г.О., Гордієнко В. П., Люта О.В., Шапоренко І.Ж., 2015

Зміст

ПЕРЕДМОВА 1
Тема 1. ГРОМАДСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ 4
1.1. Сутність децентралізації та її значення у формуванні громадянського суспільства в умовах розбудови правової демократичної держави 4
1.2. Особливості децентралізації влади в Україні 10
1.3. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні на засадах децентралізації 19
Тема 2. ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ПОЗИЦІЇ ШКОЛЯРІВ. ЦІННІСНІ ОРІЄНТАЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ МОЛОДІ. 30
2.1. Концепція громадянського виховання в Україні 30
2.2. Теоретичні основи формування громадянської культури особистості 36
2.3.Процес формування ціннісних орієнтацій молоді України в умовах децентралізації 40
2.4. Зміст, форми та методи формування громадянської позиції школярів 44
Тема 3. ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ 52
3.1. Основи взаємодії громадянського суспільства та держави 52
3.2. Повноваження органів в умовах децентралізації 57
3.3. Особливості впливу громадянського суспільства на рівень управління в громаді 61
4.4. Роль молоді у виборчому процесі при децентралізації 68
ТЕМА 4. ПРОБЛЕМИ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 74
4.1. Самодостатність територіальної громади: її сутність, склад та основні принципи 74
4.2. Особливості формування бюджету територіальної громади 79
4.3. Альтернативні джерела залучення фінансових ресурсів територіальною громадою 83
4.4. Місцеві цільові програми та їх роль у забезпеченні самодостатності територіальної громади 89
ТЕМА 5. ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄС: ЗДОБУТКИ ТА ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ 95
5.1. Децентралізація в європейських країнах: історія та основні моделі 95
5.2.Особливості децентралізації в Європейських країнах 101
5.3. Швейцарський досвід децентралізації 109
5.4. Децентралізація: переваги та застереження для України 112
МЕТОДИКА ВИКЛАДАННЯ КУРСУ «ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ» ДЛЯ ШКОЛЯРІВ 10-11 КЛАСІВ. 118
Оцінка навчальних досягнень учнів 126
План-конспект проведення уроку за методом «Кейс стади». 130

ПЕРЕДМОВА

Наша країна знаходиться на етапі впровадження цілої низки реформ. Вперше за багато років української історії завдяки революції Гідності, величезним людським жертвам та зусиллям, народні сподівання на краще життя можуть і мають бути втілені в конкретні зміни, в реальні свободи кожного громадянина, і що, найнеобхідніше, в економічні свободи місцевих громад.

Звістно, реформи, як свідчить світова історія, бувають косметичними або докорінними, бюрократичними або антибюрократичними, регламентованими, або ні, народними або антинародними. З усього переліку негайних українських проблем, які зараз потребують найскорішого вирішення, впровадження реформи децентралізації влади є не тільки найголовнішою а є, на наш погляд, беззаперечною запорукою успіху всієї країни.

Справа в тому, що вдале впровадження усіх процедур децентралізації надасть можливість самостійно навести лад в громаді, знизити чисельність неефективних чиновників, справедливо, на свій розсуд, розподіляти бюджетні кошти, ретельно контролювати бюджетні витрати та дії місцевих чиновників, визначати пріоритети розвитку свого краю.

Ми сподіваємось, що реформа децентралізації буде успішно проведена, не дивлячись на ризики нібито «пасивности» українського народу, або можливої певної монополізації влади місцевими елітами на низших рівнях.

Гарантією нашої впевненості є величезна кількість громадських активістів, волонтерів, небайдужих українців, та зростаючого молодого покоління. Досвід європейських країн, в тому числі, і пострадянських країн, вказує на те, що успішні реформи децентралізації впроваджувалися приблизно за 7-10 років. Зараз тим, кому буде першими надана можливість зкористуватися плодами економічних та управлінських свобод, є старшокласники українських шкіл.

Громадська організація «Рада молодих вчених» започаткувала та реалізує проект по навчанню, по-перше, вчителів середніх навчальних закладів основам децентралізації. По-друге, в рамках проекту «Школа децентралізації для молоді» ми приділяємо велику увагу не тільки інформаційному «навантаженню» на учнів, а й активізації у молоді таких здібностей, як соціальна активність, вміння та бажання брати участь в розв'язанні складних проблем місцевої громади. Саме зараз у української молоді з'являється справжня можливість реалізувати себе, присвятити своє життя громаді. В-третє, зростає роль вчителів шкільних закладів, гімназій та ліцеїв. Виховання у молодої людини гідного відношення до країни, до свого рідного краю, людини, яка стійко відстоює свої права, або права своїх сусідів, відтепер буде мати реальне підґрунтя. Вчитель-предметник в цьому сенсі має стати ментором, Вчителем з великої літери, який буде пробуджати ті якості майбутнього громадянина, які відрізняють європейську людину від людини з рудиментами радянської поведінки. Сучасний Вчитель загальноосвітніх навчальних закладів повинен розкрити шляхи формування громадянської позиції школярів, сформувати та мотивувати молодь на громадянське, правове, суспільно-політичне самовиховання, включити в освітній процес загальноосвітнього навчального закладу новітні технології підготовки майбутніх фахівців як громадян демократичного суспільства й правової держави.

Методичний посібник, який Ви тримаєте в руках, має дві частини – інформаційну, де детально надана вся інформація стосовно всіх аспектів реформи децентралізації в Україні. В цій частини експертами ГО «Рада молодих вчених» надано декілька тематичних блоків, які наочно визначають основні питання децентралізації влади та фінансів, де ретельно розкривається досвід декількох країн Європи, наводяться управлінські можливості, які надає децентралізація. Досліджуються сутність поняття «самодостатність територіальної громади», її складові та значення для ефективного місцевого розвитку в умовах децентралізації. Аналізується специфіка забезпечення фінансової самодостатності територіальної громади як за рахунок бюджетних

ресурсів так і альтернативних джерел. Розглядаються зміни, що відбулися при формуванні бюджету територіальної громади та їх вплив на формування фінансових ресурсів відповідної території. Досліджуються альтернативні механізми мобілізації фінансових ресурсів територіальною громадою з метою вирішення питань місцевого значення, зокрема, муніципальні позики, кредити міжнародних фінансово-кредитних установ, міжнародна технічна допомога, гранти міжнародних донорських організацій, корпоративне спонсорство, фонд розвитку громад, партисипативне фінансування та можливість їх використання в Україні.

Інша частина посібника складається з навчальних практично - орієнтованих матеріалів, направлених на формування у молоді громадської свідомості, мотивує мати активну життєву позицію, вчить не боятися приймати рішення та реалізовувати свої ідеї, допоможе змінити ставлення дітей до свого майбутнього: від інфантильності до відповідальності, дасть їм корисні життєві навички, отримавши базові знання з державного управління, корисну інформацію відносно фінансової безпеки громади, освоїти необхідні навички фінансового планування. Також в представлено методику викладання основ децентралізації в школі.

Підготовка та видання цього посібника здійснені в рамках проекту «Школа децентралізації для молоді», який впроваджується менеджерами та експертами громадської організації «Рада молодих вчених» (м. Суми). Керівництво, учасники проекту висловлюють щиру вдячність Швейцарському бюро співробітництва в Україні за фінансову підтримку проекту та фінансування видання цього посібника.

10 вересня 2015р. Д.Лукін,

керівник проекту

«Школа децентралізації для молоді»

Тема 1. **ГРОМАДСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ**

Всякому городу нрав і права,
Всяка іміет свой ум голова…

Григорій Сковорода,
1758-1759 рр.

1.1. Сутність децентралізації та її значення у формуванні громадянського суспільства в умовах розбудови правової демократичної держави

Розвинуте громадянське суспільство неможливе без ефективного місцевого самоврядування, запорукою успіху якого є чітко розмежовані повноваження, ресурси та відповідальність. Саме децентралізація влади, завдяки незалежним зусиллям місцевого самоврядування та підвищення його активності, є ефективним знаряддям у покращенні соціально-економічного розвитку території, раціонального використання ресурсного потенціалу, зміцненні демократичних процедур та захисту прав людини та її свободи. Тому на сучасному етапі розвитку децентралізація влади є фундаментом та основою стабільного розвитку демократичної держави, її регіонів та окремих населених пунктів.

За висловом американського політолога О. Тоффлера децентралізація – це, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [9]. Варто зазначити, що демократія передбачає наявність зворотного зв’язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їх запити.

Згідно із загальним визначенням, ***децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.*** Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [2].

Основним принципом децентралізації є ***принцип субсидіарності***, основна ідея якого полягає в тому, що суспільні послуги повинні надаватися тими органами влади, які є ближчими до громадян.

Для кращого розуміння сутності децентралізації розглянемо її основні форми. У світовій практиці можна виділити три принципово відмінні форми децентралізації:

- ***деконцентрація*** – розширення компетенції регіональних органів виконавчої влади, із дуже помірним інституційним та фінансовим посиленням органів місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається роздрібнення влади одного рівня [3]. У випадку деконцентрації центральні органи влади держави (уряд) розосереджують цілий ряд своїх функцій, таких як планування та фінансування, серед регіональних представників, зберігаючи за собою контроль. При цьому деконцентрація є, насамперед, адміністративним заходом, за реалізації якого право прийняття рішень залишається за центральними органами влади держави.

- ***деволюція*** – форма децентралізації, що передбачає передання повноважень стосовно питань місцевого значення та регіонального розвитку від центрального уряду до виборних органів місцевого самоврядування (часто регіональних парламентів), які формують свої виконавчі структури (регіональні уряди) [4]; У випадку деволюції центральні органи влади держави передають певні повноваження та функції на нижчі рівні адміністрації. Головною метою постає зближення уряду з населенням та підвищення й забезпечення прозорості та підзвітності. За таких умов місцева адміністрація діє в загальних політичних межах, встановлених центральними органами влади держави, але вона автономно реалізує свої функції. Деволюція державного

управління може бути ефективною в тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики [8].

- ***делегування повноважень*** – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування [5].

Кожній з цих форм притаманні певні види децентралізації, які доцільно класифікувати за такими ознаками (табл. 1.1):

1. В залежності від суб'єкта децентралізації розрізняють територіальну, функціональну та предметну децентралізацію.

Територіальна децентралізація – це створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – це визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – це професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

2. В залежності від глибини децентралізації доцільно виділити вертикальну і горизонтальну децентралізацію.

Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація передбачає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими

питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Горизонтальна децентралізація стосується перерозподілу та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [6]. Цей перерозподіл повноважень стосується органів управління одного рівня.

3. В залежності від об'єкта децентралізації, виділяють політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію:

Політична децентралізація передбачає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням останніх центру, високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави;

Адміністративна децентралізація – це розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку, коли останні діють у межах, які визначає центр, вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову та структурну автономію щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території;

Фінансова децентралізація передбачає наявність фінансових та матеріальних засобів у власності громади, якими вона має право володіти, користуватися і розпоряджатися [7].

Таблиця 1.1 Види децентралізації

Ознака класифікації	Вид децентралізації	Сутність виду децентралізації
В залежності від суб'єкта децентралізації	територіальна децентралізація	створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування
	функціональна децентралізація	визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком
	предметна децентралізація	професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. (передбачає розмежування компетенції і повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі)
В залежності від глибини децентралізації	вертикальна децентралізація	чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.)
	горизонтальна децентралізація	стосується розподілу та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу
В залежності від об'єкта децентралізації	політична децентралізація	розподіл влади між центральними урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням останніх центру, високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави
	адміністративна децентралізація	розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку, коли останні діють у межах, які визначає центр, вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову та структурну автономію щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території
	фінансова децентралізація	передбачає наявність фінансових та матеріальних засобів у власності громади, якими вона має право володіти, користуватися і розпоряджатися

Варто зазначити, що децентралізація системи державної влади передбачає не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад. Тому децентралізація немає нічого спільного з федералізацією, під якою розуміється адміністративно-політичний процес та конституційна реформа, які спрямовані на перехід від унітарного державного устрою до федеративного. Різниця між федералізацією та децентралізацією полягає в тому, що під час федералізації утворюватися в регіонах парламенти, а в процесі децентралізації основні повноваження передаються на рівень громад. Децентралізація влади в Україні є не лише єдиною альтернативою ідеям про федералізацію, а й головною умовою ефективного діалогу між громадою, районом, регіоном та державою*.

Довідково.* ***Відмінність федеративних держав від унітарних*

Федеративна держава – це союзна держава, що складається з декількох державних утворень, кожне з яких володіє власною компетенцією та має свою систему законодавчих, виконавчих і судових органів влади.

Від унітаризму федерацію відрізняють такі характерні ознаки:

- *територія федерації не є єдиним цілим в політико-правовому плані, вона складається з територій суб'єктів федерації, які наділяються, як правило, установчою і законодавчою владою, тобто їм може бути надане право прийняття власних законодавчих актів і, навіть, конституцій, які за змістом не суперечать конституції та правовим нормам федеративної держави;*
- *суб'єкти федерації поряд з федеральною системою законодавчої, виконавчої і судової мають власні органи законодавчої виконавчої і судової влади, порядок їх формування і компетенцію визначають, як правило, конституції суб'єктів федерації;*
- *відмінною ознакою федерації є двопалатна структура федерального парламенту, в якому верхня палата забезпечує представництво суб'єктів федерації;*
- *наявність двох рівнів громадянства – федерального і суб'єктів федерації, при цьому мова не йде про подвійне громадянство, бо наявність громадянства суб'єкта федерації визначає правовий статус громадянина в межах конституційних норм, що діють на його території, тоді як в міжнародно-правовому плані всі громадяни федеративної держави мають єдині права і свободи відповідно до федеральної конституції; ускладнені процедури виходу суб'єктів із складу федерації [10].*

Із понад 200 держав, які існують на нашій планеті, лише 24 – федеративні, в Європі їх 5. У світовій практиці не існує досвіду добровільного поділу унітарної держави на федеративну. Як правило,

процес відбувається навпаки – федеративні держави або розпадаються, або більше централізуються.

Нинішні федерації утворилися двома способами: перший – об'єднання колишніх колоній у федеративну державу (такі об'єднання створюються в результаті війни з метрополією або між собою); другий – утворення федерацій із дрібних князівств та королівств, що були незалежні одне від одного, але належали до одного народу [11].

Федерація може бути утворена як результат укладання договору між суверенними державами про створення нового державного об'єднання з перетворенням учасників договору в суб'єктів федерації, шляхом приєднання до держави нових територій і наділення їх правами суб'єкта федерації.

1.2. Особливості децентралізації влади в Україні

Україна є державою, яка географічно знаходиться в центрі Європи і має потужний потенціал для соціально-економічного розвитку. Конкурентними перевагами України є достатньо сприятливі природно-кліматичні умови, значні запаси мінерально-сировинних ресурсів, висока продуктивність земельних угідь, розвинений виробничий комплекс, потужний трудоресурсний потенціал, висока щільність інженерно-транспортної інфраструктури, вигідне економіко-географічне положення на перетині комунікаційних зв'язків «схід – захід» та «північ – південь». Проте аналіз соціально-економічного розвитку України та її окремих регіонів свідчить про наявність кризових процесів, зокрема поглиблення міжрегіональних та міждержавних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем, погіршення якості життя населення тощо. Як відомо, криза завжди має два сценарії: або крах і неминуча загибель або шанс до прискореного розвитку і, навіть, процвітання. Все залежить від обраного шляху, правильного підходу, заснованого на зроблених висновках, і вчасно вжитих заходах.

На сучасному етапі вихід із кризи можливий лише на основі здійснення системних реформ в усіх сферах діяльності. Указом Президента України у 2015 році схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1], метою якої є впровадження у нашій державі європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції світу*. Головною передумовою реалізації Стратегії є

суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено реалізацію 62 реформ, першочерговими з яких є реформа системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова та реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я і податкова реформа.

**** Довідково: Ключові показники Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»***

Ключові показники	*2014 р.*	*2020 р.*
Рейтинг легкості ведення бізнесу	*112*	*ТОП 20*
Індекс глобальної конкурентоспроможності	*84*	*ТОП 40*
ВВП на душу населення	*$8,500*	*$16,000*
Відношення дефіциту бюджету до ВВП	*10,1%*	*3%*
Відношення державного богу до ВВП	*67,6%*	*6,%*
Інфляція	*19%*	*1,7%*
Індекс конкурентоспроможності у боротьбі за таланти	*66*	*ТОП 30*
Частка коштів місцевих бюджетів у загальнодержавному бюджеті	*31%*	*65%*
Середня тривалість життя	*71 рік*	*74 роки*
Оновлення кадрового складу державних службовців		*70%*

Серед загальної кількості першочергових реформ вагоме місце займає децентралізація та реформа державного управління, яка тісно пов'язана з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні, реформою податкової системи та бюджетної системи.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Крім того, децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату.

До причин, які зумовили необхідність децентралізації влади в Україні можна віднести:

1. Надмірна централізація влади у прийнятті рішень. Питання децентралізації влади в Україні завжди посідало вагоме місце, починаючи з моменту проголошення Україною незалежності. Особливо воно актуалізувалося у 2014 році. З 2010 р. в Україні фактично існувала суперпрезидентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов значно була обмежена роль Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади, Верховна Рада опинилась у стані за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів набула корупція.

2. Фінансова недієздатність місцевого самоврядування, зумовлена слабкістю фінансової бази, недостатністю ресурсів для вирішення повсякденних питань розвитку громади*.

Довідково. Фінансова нездатність місцевого самоврядування

Упродовж 2014 р., майже 90% бюджетів територіальних громад отримували державні дотації, з них майже 5,5 тис. є дотаційними на рівні понад 70%, а близько 500 утримуються за рахунок коштів державного бюджету на 90% і більше. В таких умовах органи місцевого самоврядування неспроможні у повному обсязі здійснювати власні і делеговані державою повноваження. Нераціональна структура місцевих бюджетів характеризується незначною часткою місцевих податків.

Крім того, в Україні надзвичайно обмеженим є обсяг коштів (28 євро на 1 людину щороку) для фінансування розвитку місцевої інфраструктури, що в Європі вважається завданням громад. Для порівняння, у Словаччині цей показник складає 192, а у Польщі – 505 євро [12].

---

3. Порушення принципу субсидіарності у розподілі повноважень та формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів. Залишаються обмеженими можливості органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення

доходної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг тощо. В Україні частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на 2014 рік становила 31%. Натомість показником високого рівня децентралізації міжбюджетних відносин у світовій практиці є частка місцевих видатків на рівні, що перевищує 45% загальних урядових видатків.

4. Невідповідність чинної системи адміністративно-територіального устрою України вимогам забезпечення повсюдності самоврядування. Значна подрібненість територіальних громад (92% сільських територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, 28 тис. сільських населених пунктів адміністрюються через 10 тис. сільських рад), відсутність на їх території стабільно працюючих підприємств, низький рівень доходів населення зумовлюють проблему наповнення місцевих бюджетів, що ускладнює управління місцевим розвитком.

5. Відсутність солідарної відповідальності за розвиток території, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та організаціями влади.

6. Незадовільний стан розвитку соціальної інфраструктури (освіти, медицини, житлово-комунального господарства, громадського транспорту тощо) та низька якість соціальних та адміністративних послуг, які надаються жителям громад

7. Погіршення якості та доступності публічних послуг, внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

8. Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад.

9. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [12, 18].

Головною метою політики у сфері децентралізації є 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 [1].

Реалізація політики у сфері децентралізації у комплексі з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні обумовила необхідність вирішення таких ***основних завдань***:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються такими органами;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення гарантованої Конституцією України автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної доходної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад;
- посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Для успішної реалізації наведених вище завдань і в цілому політики у сфері децентралізації та реформи місцевого самоврядування необхідним є впровадження таких ***пріоритетних заходів:***

1. ***Проведення конституційної реформи.*** Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. Конституційні зміни, у першу чергу, стосуються: визначення системи адміністративно-територіальних одиниць (регіони, райони, громади); передбачення права на утворення районними та обласними радами власних виконавчих органів; зміни місцевих державних адміністрацій на контрольно-наглядові органи; надання фінансових гарантій забезпечення місцевого самоврядування необхідними ресурсами, що відповідають їх повноваженням*.

Довідково. Зміни до Конституції в частині децентралізації

1. Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою, зокрема:

- закладено трирівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади;

- громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України;

- адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

2. Передбачені розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів, які мають здійснюватися за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

3. Вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді.

Утворюються виконавчі органи місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

4. Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня

політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органам місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду [13, 14]

2. ***Створення сприятливих законодавчих та організаційних умов для формування ефективного місцевого самоврядування і дієздатної мережі територіальних органів влади.*** Конституційні зміни передбачать перегляд чинної законодавчої бази та розробки нових Законів України, які стосуються: реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання; врегулювання системи адміністративно-територіального устрою; формування правових засад утворення виконавчих органів обласних та районних рад; розподілу повноважень в системі «виконавчі органи – органи місцевого самоврядування – територіальні підрозділи органів виконавчої влади»; уніфікації та стандартизації адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування з урахуванням принципу максимальної доступності та високої якості.

3. ***Створення в Україні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон.*** Реформування системи адміністративно-територіального устрою передбачає створення 27 регіонів, укрупнення районів до 120-150 (замість 490) та 1500-1800 громад. Об'єднання територіальних громад та скорочення кількості місцевих рад за принципом «одна громада – один представницький орган місцевого самоврядування».

4. ***Чітке розмежування повноважень*** [18].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня (громади) є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

- розвитку місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення);
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрій території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічного захисту;
- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

- виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
- надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- 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.

5. ***Запровадження бюджетної децентралізації як основи реформи місцевого самоврядування.*** Основою формування бюджетних відносин між державою, регіонами та громадами є:

- встановлення прямих відносин бюджетів об'єднаних територіальних громад з Державним бюджетом України;
- розроблення галузевих соціальних стандартів фінансування делегованих повноважень у сфері охорони здоров'я та освіти для заміни нормативів бюджетного забезпечення;
- перегляд схеми вирівнювання доходної та видаткової частини місцевих бюджетів з її прив'язкою до індексу спроможності (обсягу зібраних податків та зборів у розрахунку на одного мешканця громади) і відповідним вилученням надлишкових чи переданням додаткових коштів місцевим бюджетам залежно від значення цього індексу;
- запровадження принципу збереження субвенцій (передбачення можливості перенесення невикористаного у поточному бюджетному періоді обсягу субвенцій на наступний бюджетний період);
- збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів на утримання соціальної інфраструктури за рахунок вивільнених коштів від оптимізації

державних цільових програм та перегляду субвенцій на виконання інвестиційних програм.

6. ***Сприяння укрупненню громад на засадах добровільного об'єднання.*** Укрупнення громад здійснюється на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад. Крім того, необхідним є ухвалення Закону України про місцевий референдум, який створить умови для волевиявлення мешканців територій. Уряд має гарантувати організаційну та фінансову підтримку громадам, які виявили ініціативу до об'єднання та сприяти об'єднанню економічно слабших громад навколо більш розвинених.

7. ***Широке залучення громадськості до співпраці з органами влади, протидії корупції та погодження рішень органів місцевого самоврядування.*** Органи місцевого самоврядування повинні звітувати перед виборцями і державою. Люди повинні розуміти, що саме від їх вибору залежить їх якість життя.

1.3. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні на засадах децентралізації

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року визначені пріоритетні цілі державної регіональної політики, серед яких «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку» займає вагоме місце і передбачає [15]:

- децентралізацію влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;
- удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні;
- підвищення якості державного управління регіональним розвитком;
- посилення міжгалузевої координації в процесі планування та реалізації державної регіональної політики;

- інституційне забезпечення регіонального розвитку.

Вагомою перешкодою ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку є існуючий адміністративно-територіальний устрій України, який: по-перше, побудований на засадах домінування центральної влади і тим самим стримує розвиток місцевого самоврядування; по-друге, не відповідає європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, що не припустимо в умовах посилення інтеграційних процесів; по-третє, не забезпечує ефективного надання соціальних послуг населенню*. Тому реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в Україні є фундаментальною реформою, що стосується практично всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Довідково. Адміністративно-територіальний устрій України

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь, субрегіональний рівень - адміністративні райони, низовий рівень – сільська, міська, селищна рада, населений пункт [16]. На 01.08.2015 року система адміністративно-територіального устрою України включає: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста державного значення Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28384 сільських населених пунктів [17].

Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою пов'язана з наявністю значних проблем в Україні:

- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, які не мають достатнього потенціалу для розвитку;
- деградація системи сільського розселення та прискорення депопуляції населення в малих сільських радах*;
- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць їхньому кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу;
- невпорядкована структура адміністративно-територіального устрою: наявність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня; розривність територій адміністративно-територіальних одиниць; наявність анклавів та ексклавів;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст; відсутність критеріїв для утворення районів, районів у містах;

- надмірна диференціація за чисельністю населення, потенціалом, площею адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальних одиниць;

- у більшості випадків відсутність точно встановлених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення меж без урахування географічних та інших факторів, відсутність відповідних картографічних матеріалів [12, 16].

Довідково. Демографічна ситуація у сільській місцевості та особливості сільської інфраструктури

- за останні сто років співвідношення міського та сільського населення України зазнало істотних змін: у 1913 році міське населення становило 19,3%, сільське населення – 80,7%; на початок 2015 року відповідно міське населення – 69,1%, сільське населення – 30,9%;

- за час української незалежності чисельність сільського населення скоротилася на 3,7 млн чоловік;

- рівень безробіття у сільських населених пунктах у 2014 році становив 9,5%, що більше на 0,3%, ніж у міських населених пунктах;

- середньомісячна заробітна плата у сільському господарстві за період січень-червень 2015 року становить 2980 грн., що менше від середнього значення по Україні за всіма видами господарської діяльності на 890 грн;

- більшість населених пунктів у яких проживає менше 500 осіб (9,4% від всіх сільських поселень) не мають бюджетних установ, комунальних підприємств тощо;

- переважна частина сільського житлового фонду є фізично і морально застарілою і відрізняється низьким рівнем комфортності: питома вага житла домогосподарств, обладнаних водопроводом – 35,6 %, каналізацією – 34,4 %, центральним опаленням – 0,7 %, індивідуальною системою опалення – 53,0 %, ванною або душем – 29,8 %;

- 109 сільських населених пунктів не мають доріг з твердим покриттям;

- регулярним транспортним сполученням забезпечено 26,8 тис. сільських населених пунктів (97,5 % від їх загальної кількості), але якість і порядок обслуговування поселень не є задовільними;

- кількість загальноосвітніх закладів у сільській місцевості протягом 2010 – 2015 років скоротилася на 1045 одиниць;

- протягом 1991-2014 рр. в Україні у сільських населених пунктах було закрито: 40 % державних дошкільних навчальних закладів; 4,6 тис. клубних закладів; близько 4 тис. бібліотек.

Саме на вирішення цих проблем і спрямоване реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Новий адміністративно-територіальний устрій повинен забезпечити: повсюдність юрисдикції у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;и розподіл повноважень між рівнями управління на основі принципу субсидіарності; мінімізацію диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; відповідність нової конструкції територіального устрою європейським стандартам.

Реформування адміністративно-територіального устрою може бути ефективним за умови використання системного підходу у розробці цілісної моделі, відповідно до якої визначаються рівні адміністративно-територіальних одиниць, критерії формування, етапи та часові рамки впровадження реформи та чіткий перелік завдань для кожного етапу реалізації.

Критерії, які мають враховуватися при формуванні адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою:

1. Адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – АРКрим, області, мм. Київ і Севастополь).

2. Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною.

3. У межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.

4. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

Проте, успішне проведення реформи системи адміністративно-територіального устрою в Україні є можливим при наявності певних умов, а саме:

- політичної волі та консолідації політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази;
- широкої суспільної підтримки;
- ґрунтовного опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;
- кадрового та ресурсного забезпечення реформи [16].

Довідково. Історичні етапи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

Перший етап (2005 р.) – розроблена модель реформування адміністративно-територіального устрою, яка ґрунтувалася на максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування та встановленні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою (регіони – райони – громади). Громада мала стати основою діяльності органів місцевого самоврядування по наданню населенню адміністративних, соціальних та культурних послуг. Проведення такої реформи потребувало наявності політичної волі, суспільного консенсусу та фінансових ресурсів (ці чинники були відсутні).

Другий етап (2008 – 2009 рр.) – розробка моделі реформування адміністративно-територіального устрою на основі «Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах». Було здійснено моделювання територіальних громад. В 2010 році ці роботи були призупинені.

Третій етап (2011 р.) – обґрунтовувалися критерії реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою, відповідно до яких проводилися роботи по створенню госпітальних округів. Дана реформа супроводжувалася реформуванням системи охорони здоров'я, яка передбачала надання медичних послуг з первинної, вторинної, третинної та екстреної допомоги на різних територіальних рівнях.

Ефективне проведення реформи територіальної організації влади та оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить досягти певних позитивних результатів, головними з яких є:

- упорядкування адміністративно-територіальних одиниць та їхня уніфікація;

- підвищення ефективності використання фінансових ресурсів;
- покращення якості та доступності надання публічних послуг населенню;
- призупинення деградації сільських населених пунктів;
- стале та фінансово спроможне місцеве самоврядування.

Варто відмітити, що запорукою успішного реформування адміністративно-територіального устрою в Україні є формування спроможних територіальних громад за рахунок добровільного об'єднання. Під спроможною територіальною громадою розуміються територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [20].

Для створення успішних територіальних громад в обов'язковому порядку необхідне урахування: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудової міграції населення; доступності послуг у відповідних сферах [19].

Формування спроможних територіальних громад здійснюється у такій послідовності:

1. Визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності.

2. Визначення потенційними адміністративними центрами населених пунктів (сіл, селищ, міст), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів, та зон їх доступності.

3. Визначення потенційними адміністративними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних обласних та районних адміністративних центрів, які розташовані на відстані не менш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від них та частково забезпечені інфраструктурою.

У сучасних умовах господарювання вагомого значення набуває співробітництво територіальних громад, яке розглядається як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню та ефективного виконання повноважень органами місцевого самоврядування [21]. Співробітництво територіальних громад може здійснюватися у наступних формах: делегування виконання одного чи кількох завдань з передачею відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності (інфраструктурних об'єктів); утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання повноважень.

АБЕТКА

Адміністративно-територіальна одиниця – частина території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць при одночасному звуженні прав і повноважень центральних органів влади.

Зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади – територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених повноважень.

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади – населений пункт (село, селище, місто), який, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної територіальної громади та має найбільш розвинуту інфраструктуру.

Федералізація (від лат. *foederatio* – об'єднання, союз, спілка) – адміністративно-політичний процес та конституційна реформа, які спрямовані на перехід від унітарного державного устрою до федеративного.

Префект (лат. praefectus – начальник, від praeficio – ставлю на чолі) – державний службовець на відповідній території, який: здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

2. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/discussion.

3. Moreno, Luis and McEwen, Nicola (2005), “Exploring the Territorial Politics of Welfare” in McEwen, N. and Moreno, L., The Territorial Politics of Welfare, pp. 1-40, Oxon/New York: Routledge/

4. Hooghe, L. And Marks, G (2003), “Unravelling the Central State, But How?, American Political Science Review, Vol.97, №2, pp. 233-243.

5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з

розвитку місцевого самоврядування. – 3 вид. – К.: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.

6. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

7. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.

8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.

9. Основи демократії: навч. посіб. / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; За ред. А.Колодія. – вид. 2-ге, стереотипне. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2004. – 668 с.

10. Барабаш Б. Федерализация Украины: панацея или тупик? / Борис Барабаш. // Зеркало недели. – 2012. – 24 ноября. – С. 3.

11. Ткачук А.Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді) / А.Ф. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 56 с.

12. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» / Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: НІСД, 2015. – 684 с.

13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH1PL68B.html.

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації): Проект Закону України від 15.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова кабінету міністрів України №385, 06.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п.

16. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України: Аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/7/.

17. Регіони України та їх склад / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/.

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Рішення Кабінету Міністрів України №333-р, 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р.

19. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України №214, 08.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-п.

20. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України №157-VIII, 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/157-VIII

21. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-VII, 17.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

Тема 2. ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ПОЗИЦІЇ ШКОЛЯРІВ. ЦІННІСНІ ОРІЄНТАЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ МОЛОДІ.

.

2.1. Концепція громадянського виховання в Україні

Формування громадянськості учнівської молоді нині визнано найважливішим напрямом державної політики в галузі виховання, що чітко сформульовано в нормативно-правових актах України: Законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», в Національній доктрині розвитку освіти України, Концепції громадянської освіти, Концепції громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності, Національній програмі виховання тощо, які визначають потребу суспільства в громадянських активних членах, котрі вільно орієнтуються в складній сучасній соціально-економічній та політичній ситуації, зі стійкою громадянською позицією, чіткими життєвими орієнтирами та прагнуть до усвідомленої громадянської діяльності.

Саме на ґрунті демократичних цінностей, що мають лежати в основі громадянського виховання, можливе об’єднання громадян у сильні громади з метою розбудови й удосконалення суверенної, демократичної держави, громадянського суспільства.

Громадянське виховання – процес формування громадськості як інтегрованої якості особистості, що дає людині можливість відчувати себе морально, соціально, політично, юридично дієздатною та захищеною. Воно покликане виховувати особистість чутливою до свого оточення, залучити її до суспільного життя, в якому права людини є визначальними.

Мета громадянського виховання - сформувати в учнів комплекс громадянських якостей, глибоке розуміння ними належності до громади, внутрішню потребу й готовність відстоювати та захищати її інтереси, реалізовувати свій особистісний потенціал на благо зміцнення української держави. Отже, громадянське виховання нерозривно пов’язане з відродженням

нації, демократизацією та гуманізацією суспільства, поглибленням самоуправління народу.

Громадянське виховання особистості потребує додержання **принципів**:

– *гуманізації та демократизації виховного процесу*, що передбачає рівноправність, проте рівнозобов'язаність учасників педагогічної взаємодії, їх взаємоповагу, переважаючу діалогічність взаємодії, що викликає у вихованця позитивну налаштованість до впливів вихователя, відкритість до сприйняття громадянських цінностей: щирості, доброти, справедливості, доброзичливості, співчутливості, милосердя тощо;

– *самоактивності й саморегуляції* сприяє розвитку у вихованця суб'єктних характеристик, формує здатність до критичності й самокритичності, до прийняття самостійних рішень, що поступово виробляє громадянську позицію особистості, почуття відповідальності за її реалізацію у діях та вчинках;

– *системності*, згідно з яким процес громадянського виховання зумовлюється гармонійністю розвитку низки взаємопов'язаних новоутворень у структурі особистості; фрагментарність; однобокість, переоцінка значення одних новоутворень і нехтування іншими, намагання виховувати дитину «по частинах» гальмує дію психолого-педагогічних механізмів, які спрацьовують лише за умови наявності системи певних складових;

– *комплексності та міждисциплінарної інтегрованості*, який передбачає налагодженість у громадянському вихованні тісної взаємодії та об'єднання навчального й виховного процесів, зусиль найрізноманітніших інституцій – сім'ї, дошкільних закладів, школи, громадських спілок, дитячих, молодіжних самодіяльних угрупувань, релігійних організацій – усіх об'єднань, що причетні до процесу виховання та самовиховання;

– *наступності та безперервності*: починаючись у дошкільному віці, з перших років життя дитини, громадянське виховання проходить ряд етапів, протягом яких поступово ускладнюються, урізноманітнюються зміст та напрями розвитку тих утворень, котрі загалом складають цілісну систему

характеристик процесу утворення громадянських чеснот особистості. Він є безперервним, нескінченним, триває протягом усього свідомого життя людини;

– *культуровідповідності*, що в цьому контексті передбачає органічну єдність громадянського виховання з історією та культурою народу, його мовою, народними традиціями та звичаями, що забезпечують духовну єдність, наступність та спадкоємність поколінь;

- *інтеркультурності,* що передбачає інтегрованість української національної культури у контекст загальнодержавних, європейських і світових цінностей, у загальнолюдську культуру. Реалізація цього принципу означає, що у процесі громадянського виховання мають забезпечуватись передумови для формування особистості, вкоріненої у національний грунт і водночас відкритої до інших культур, ідей та цінностей. Лише така особистість здатна зберігати свою національну ідентичність, оскільки вона глибоко усвідомлює національну культуру як невід'ємну складову культури світової.

Завдання громадського виховання:

– визнання й забезпечення в реальному житті прав людини як гуманістичної цінності та єдиної норми всіх людей без будь-яких дискримінацій, на чому будується відкрите, демократичне, громадянське суспільство;

– усвідомлення взаємозв'язку між ідеями індивідуальної свободи, прав людини та її громадянською відповідальністю;

– формування національної свідомості, належності до рідної землі, народу; визнання духовної єдності поколінь та спільності культурної спадщини; виховання почуття патріотизму, відданості у служінні Батьківщині;

– утвердження гуманістичної моралі та формування поваги до таких цінностей як свобода, рівність, справедливість;

– формування соціальної активності особистості на основі соціальних умінь: готовність до участі у процесах державотворення, здатність до спільного життя та співпраці у громадянському суспільстві, готовність взяти на себе відповідальність; здатність розв'язувати конфлікти у відповідності з

демократичними принципами, здатність до самостійного життєвого вибору на основі гуманістичних цінностей;

– формування працелюбності особистості, відповідальності за свої дії;

– формування політичної та правової культури засобами громадянської освіти, яка забезпечує знання про політичні системи та владу на всіх рівнях суспільного життя, про закони та законодавчі системи; виховання поваги до Конституції України, законодавства, державної мови;

– розвиток критичного мислення, що забезпечує здатність усвідомлювати та відстоювати особисту позицію в тих чи інших питаннях, вміння знаходити нові ідеї та критично аналізувати проблеми, брати участь у дебатах, вміння переосмислювати дії та аргументи, передбачати можливі наслідки дій та вчинків;

– уміння визначати форми та способи своєї участі в житті суспільства, спілкуватись з демократичними інститутами, органами влади, захищати і підтримувати закони та права людини, бути обізнаним зі способами соціального захисту;

– формування інтеркультурного менталітету, сприйнятливості до культурного плюралізму, загальнолюдських цінностей, толерантного ставлення до інших культур і традицій;

– вироблення негативного ставлення до будь-яких форм насильства; активне попередження тенденцій до виявлення деструктивного націоналізму, проявів шовінізму, фашизму, месіанських налаштованостей.

У “Концепції громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності” зазначено, що актуальність громадянського виховання особистості в сучасному українському суспільстві значною мірою зумовлюється потребою державотворчих процесів на засадах гуманізму, демократії, соціальної справедливості, що мають забезпечити усім громадянам рівні можливості для розвитку і застосування їхніх потенційних здібностей, досягнення суб’єктивно привабливих і водночас соціально значущих цілей як

умови реалізації найголовнішої соціально-психологічної потреби у самовизначенні та самоствердженні.

У цьому контексті загальноосвітня школа виконує роль фундаменту, на якому будується вся система громадянського виховання школярів, формування у них активної громадської позиції. Все, що закладається учням у цей період навчання і виховання, визначає в подальшому успіх процесу формування особистості, її світогляду і загального розвитку. Набуті в школі особистісні якості, а також знання, вміння і навички не лише забезпечують основу навчання і виховання підлітків, а й значною мірою визначають особливості громадської діяльності дорослої людини. Таким чином, громадська освіті поступово стає невід'ємним компонентом навчально-виховного процесу в загальноосвітній школі і має на меті підготовку молоді до активної участі у житті громади і розвитку демократичної культури. Громадяни мають вчитися бути вільними, незалежними та творчими, критично мислити, знати свої права і обов'язки, уміти працювати в колективі, вести діалог та переговори.

У цьому контексті загальноосвітня школа виконує роль фундаменту, на якому будується вся система громадянського виховання школярів, формування у них активної громадської позиції. Все, що закладається учням у цей період навчання і виховання, визначає в подальшому успіх процесу формування особистості, її світогляду і загального розвитку. Набуті в школі особистісні якості, а також знання, вміння і навички не лише забезпечують основу навчання і виховання підлітків, а й значною мірою визначають особливості громадської діяльності дорослої людини.

Відповідно до Резолюції міністрів освіти держав-членів Ради Європи (2000), громадянська освіта ґрунтується на процесуальному та багатовимірному підході до громадянства, що включає:

• політичний вимір -участь у процесі прийняття рішень та використання політичної влади;

• правовий вимір - - знання та використання прав громадянина та дотримання його обов'язків;

• культурний вимір - повага до історії і культури інших народів, внесок у розбудову мирних міжнаціональних відносин;

• соціальний та економічний вимір - боротьба з бідністю та відчуженням, пошук нових форм праці і зміцнення громади, виявлення економічних чинників розвитку демократичного суспільства;

• європейський вимір - усвідомлення єдності та багатоманітності європейської культури, навчання жити в європейському контексті;

• глобальний вимір - усвідомлення та сприйняття глобальної солідарності [2].

Результатом громадянської освіти має стати сформованість у молоді громадянської компетентності як складного особистісного утворення.

Під компетентністю людини експерти Ради Європи розуміють спроможність особистості сприймати та відповідати на індивідуальні та соціальні потреби. Кожна ключова компетентність є певною системою ставлень, цінностей, знань, умінь і навичок, які набуваються людиною зокрема й у процесі навчання. Вона дозволяє людини визначати і розв'язувати незалежно від контексту проблеми, що є характерними для певної сфери діяльності. Таким чином, це здатність людини активно, відповідально й ефективно реалізовувати громадянські права і обов'язки з метою розвитку демократичного суспільства [3].

Компетенції громадянської освіти включають:

• громадянські знання, на основі яких формуються уявлення про форми і способи функціонування громадянина в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному полі демократичної держави;

• громадянські уміння та досвід участі у соціально-політичному житті суспільства та практичного застосування знань;

• громадянські чесноти - норми, установки, цінності та якості, притаманні громадянину демократичного суспільства.

Застосування форм і методів громадянського виховання дає можливість сформувати в особистості учня когнітивні, нормативні та поведінкові норми,

вміння міркувати, аналізувати, ставити питання, шукати власні відповіді, аналізувати проблеми, робити власні висновки, брати активну участь у громадському житті, набувати вмінь та навичок адаптації, захищати свої інтереси, поважати інтереси і права інших, само реалізовуватися тощо.

2.2. Теоретичні основи формування громадянської культури особистості

У сучасному українському суспільстві актуальність формування громадянської культури молоді значною мірою посилюється потребою здійснення державотворчих процесів на засадах децентралізації, демократії та соціальної справедливості. Введення підростаючого покоління в систему цінностей громадянського суспільства передбачає формування у нього основ громадянської культури. Адже формування громадянського суспільства, яке розглядається як основа демократії та як вияв свободи, можливе лише за умови як функціонування громадських інституцій, так і панування цінностей громадянської культури. Саме від змін у сфері культури, які зумовлюють становлення громадянського суспільства, залежить якість здійснюваних реформ та їх ефективність

Поняття "громадянська культура" є похідним від більш широкого поняття "культура" (від лат. cultura _ обробіток, вирощування, виховання, освіта, розвиток і т.п.) і одним з підвидів соціального її різновиду, що синтезує в собі знання, норми і правила поведінки людини в суспільстві, рівень розвитку громадянськості у ньому.

На думку С.Гессена, "громадянськість" слід розглядати як частину загальної культури людини, як проміжний її шар, як право, що, по-перше, регулює зовнішні стосунки людей між собою і державою, по-друге, забезпечує обов'язковість правових норм, по-третє, організовує сукупність діяльності даного суспільства [4].

Громадянська культура визначає громадянську й життєву позицію, соціальну зрілість та суспільно-корисну діяльність особистості та готовність до ефективного розв'язання нею завдань громадянської освіти у процесі професійної діяльності на основі сформованих знань, умінь, навичок, ціннісних орієнтацій, професійно важливих якостей та здібностей.

Аналіз наукових підходів до визначення поняття громадянської культури дозволяє нам вважати останню як вид духовної культури, що дає змогу людині відчувати себе юридично, морально та політично дієспроможною; гармонійно існувати в системі "людина-суспільство"; усвідомлювати свою належність до конкретної громади, нації, держави, частини світу; бути відповідальним за становище останніх;свідомо відстоювати принципи демократії та патріотизму.

Громадянська культура сучасних школярів України включає розуміння юнаками та дівчатами сутності своїх прав і обов'язків щодо державних інституцій, владних структур, інституцій громадянства та свого загального способу навчання і життєдіяльності у цій системі.

Основними завданнями формування громадянської культури є:

- виховання національної свідомості, формування активної громадянської позиції;
- виховання потреби в самоосвіті (формування обізнаності громадян, щодо життя, устрою та управління територіальними громадами, держави, розширяти політичний кругозір);
- формування вмінь аналізувати і оцінювати суспільно-політичні події, які відбуваються в країні, світі;
- сприяння засвоєнню політичних норм, цінностей, традицій своєї країни;
- виховання потреби брати участь у суспільно-політичній діяльності на засадах демократизму, децентралізації влади.

Громадянська культура розкривається у трьох взаємопов'язаних аспектах:

1) вона, з одного боку, є визначальною силою, а з іншого – результатом формування громадянського суспільства ;

2) саме громадянська культура визначає суть, якість взаємодії між громадянами, їх асоціаціями та інтегрує індивіда в громадянське суспільство ;
3) громадянська культура формує норми, ідеали, цінності, взірці поведінки, які мотивують дії соціальних акторів [4].

Рівень громадянської культури багато в чому визначає загальнокультурний рівень розвитку людини, громадянина, без чого, за тієї ролі, яку він відіграє в розвиненому громадянському суспільстві, неможливе його нормальне функціонування. Тобто громадянська культура визначає фундаментальні цінності громадянської свідомості, громадянського суспільства. Вона повинна сприяти усвідомленню загально історичної відповідальності громадян, вихованню всіх соціальних і етнічних груп у дусі патріотизму, постійному підвищенні значущості суверенної держави, єдності суспільства, давати можливість виявити громадянськість, прагнення до законності й правопорядку, до збереження та розвитку традицій.

Складовими громадянської культури є громадянська освіченість, компетентність, активність, зрілість, досвід громадської діяльності. Вони формуються в процесі морального, патріотичного, соціально-економічного, правового виховання.

Громадська культура особистості визначається перш за все рівнем морального розвитку суспільства, що відображає ступінь засвоєння нею морального досвіду суспільства, готовністю до постійного самовдосконалення та розвитку.

Інший, найважливіший компонент громадської культури – цінності. Процес її розвитку пов'язаний із зміною ціннісних орієнтацій. За допомогою ціннісних орієнтацій і цінностей культури в суспільстві формуються стандарти культурних оцінок, визначається ієрархія життєвих цілей і вибір методів їх досягнення. Система ціннісних орієнтирів є нормативно-рольовою основою поведінки людини. Саме тому кожна людина повинна зробити вибір свого життєвого шляху, визначити цілі та сенс своєї діяльності [5].

Важлива роль у формуванні громадянської культури учня належить соціально-економічній підготовці, що спрямована на засвоєння елементарних економічних знань і умінь, формування сучасного економічного мислення, свідоме включення в соціально- економічні відносини та відповідну практичну діяльність.

Громадянська культура виникає і розвивається разом із громадянським суспільством, продукується його соціальними суб'єктами – громадянами, їх спільнотами, об'єднаннями та організаціями, і в кінцевому рахунку відчутно впливає на формування політичної системи і особливості політичного режиму.

Формування громадянської культури учня передбачає також оволодіння політичними знаннями. Так як, політика є формою суспільної свідомості, вираження й забезпечення корінних інтересів суспільства, соціальних і національних груп у сфері внутрішнього устрою життя та міжнародних відносин. Тому важливо формувати в учнів політичну культуру та свідомість, оскільки політична культура – пласт загальної культури, який містить такі політичні цінності, як досвід, традиції, світоглядні орієнтації на демократичні форми життєдіяльності, права та обов'язки людини, гуманізм, справедливість.

Невід'ємною складовою громадянської культури особистості є досвід реалізації власної громадянської позиції у соціальній практиці. Цей досвід формується тоді, коли старшокласник включається у вирішення проблем сьогодення, пропонує варіанти рішень, взаємодіє з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, соціальними інститутами, державними закладами тощо.

Таким чином, основними характеристиками громадянської культури є:

1) патріотизм,
2) правосвідомість,
3) політична культура,
4) моральність,
5) реалізація громадянської позиції у соціальній практиці.

Формування громадянської культури є не самоціль, а лише засіб для створення особистості особливого типу, якій, з одного боку, притаманні високий рівень автономії від соціуму взагалі і від держави, зокрема, а з іншого – здатність конструктивно спілкуватися з іншими особистостями заради суспільного миру. Особистість з високим рівнем громадянської культури здатна вирішувати суспільні справи, в неї сформовані такі якості, як, наприклад, розуміння ролі громади і своєї ролі в ній, довіра і толерантність, навички громадянської діяльності. Вони сприяють функціонуванню демократичних інститутів [6].

Без громадянської культури не може бути громадянського суспільства, і чим сильніші традиції громадянського життя, чим більше вкорінені громадянські цінності, тим міцніше і стабільніше громадянське суспільство.

2.3. Процес формування ціннісних орієнтацій молоді України в умовах децентралізації

Сучасний розвиток українського суспільства характеризується як період реформації, що обумовлений пошуком власного шляху розвитку та зміни цінностей. Людський спосіб життя зумовлює таке існування цінностей, де найвищою постає та, яка визначає сенс життя особистості, всю мотивацію її існування. Україна як незалежна держава, що не так давно стала на шлях децентралізації влади, формування нових соціально-економічних, політичних, духовних орієнтирів, свої сподівання значною мірою пов'язує з активною молоддю, як найбільш динамічною групою суспільства готової до змін. Саме в молодіжному середовищі відбувається формування нового типу особистості, який буде розвиватися та реформувати суспільство у майбутньому. Ця соціальна група за характером своєї діяльності, поглядами, ціннісними орієнтаціями тощо дуже близька до інтелігенції, тому важливо досліджувати молодь як резерв формування інтелектуальної еліти, а, відповідно, школу

розглядати як головний канал такого формування й, отже, як суб'єкт соціально-культурної трансформації.

Ціннісні орієнтації, у широкому значенні даного поняття, можна визначити як вибір людиною певних матеріальних і духовних цінностей як об'єктів, що визначають її цілеспрямовану життєдіяльність, весь спосіб життя. В ціннісних орієнтаціях акумулюється життєвий досвід людей, вони є своєрідним індикатором ієрархії переваг, які людина надає матеріальним чи духовним цінностям у процесі своєї життєдіяльності [7]. Це явище динамічне, оскільки кожне нове покоління засвоює цінності попереднього крізь призму власного сприйняття, додаючи власні цінності.

У відповідності до орієнтації на певні цінності, молодих людей науковці поділяли на три типологічні групи.

1. ***Перша група*** – це молоді люди, які віддають перевагу попереднім цінностям, що отримало суспільство від радянської епохи та генерується нині лівими силами. Представники цієї групи підтримують в Україні комуністичну, соціалістичну ідеологію. Ця молодь схильна до протестів, пікетів, акцій непокори під керівництвом старших. У переважній більшості, ці молоді люди не підтримують шлях ринкових перетворень і є прихильниками авторитарної свідомості та симпатизують харизматичним лідерам і вождям.

2. ***Друга група*** – це ті, хто має діаметрально протилежні погляди до прихильників першої групи. Це хлопці та дівчата, які повністю відкидають цінності минулого, відстоюють ліберальну ідеологію та цінності тих суспільств, які мають розвинуту ринкову економіку, високий рівень соціального забезпечення громадян.

3. ***Третя група*** – це молоді люди, для яких характерно не просто заперечення «старого світу», а нетерпимість до будь-яких цінностей, окрім своїх власних. Такий тип молоді вчені визначають як квазіреволюційний, тому, що вони настільки радикальні, що не просто прагнуть розірвати свої відносини зі старим світом, але просто готові зруйнувати їх. Таким людям властива нетерпимість до накопичення [8].

Формування ціннісних орієнтацій особистості молодої людини можна представити у вигляді трьох взаємопов'язаних етапів: на першому етапі відбувається переоцінка цінностей та ідеалів, якими людина користувалася до цього часу (тому власний досвід життєдіяльності постає в якості важливого джерела ціннісних орієнтацій). На другому етапі засвоєння цінностей відбувається не лише шляхом створення цілісних функціональних одиниць емпіричних уявлень, а й комунікативних – через засоби масової інформації та пропаганди; основою третього етапу є діяльність, виражена в особистісних внутрішніх ставленнях до об'єктивних умов свого життя [9].

Таким чином, ціннісні орієнтації виражають свідоме ставлення людини до соціальної дійсності, визначають мотивацію її поведінки і мають суттєвий вплив на всі сторони її діяльності.

Механізм соціалізації молоді включає в себе зовнішні фактори: цілеспрямований вплив соціокультурного середовища, у якому людина постійно перебуває, виховується і формується як особистість, її норми, цінності, соціальні очікування, стандарти поведінки, які засвоюються через агентів соціалізації (сукупність соціальних інститутів, суспільних організацій, у рамках яких індивід реалізує певні соціальні ролі і набуває бажаних соціальних статусів). До внутрішніх факторів необхідно віднести: соціальну активність самої особистості, самостійність у виборі та засвоєнні знань, уміння зіставляти різні точки зору, критично їх оцінювати, активну участь у практичній перетворювальній діяльності [10].

Таким чином, основними механізмами становлення ціннісних орієнтацій особистості є: · соціальні (інтеріоризація та екстеріоризація культурного досвіду суспільства як системи соціальних ціннсотей, яка опредмечена у різних формах матеріального втілення); · психологічні (ставлення як єдність пізнавально-оцінних утворень у процесі розвитку свідомості і самосвідомості людини; взаємодія соціально-психологічних компонентів особистості (установка, інтереси, мотиви, цілі, переконання) із суспільними умовами) в

процесі утворення ціннісних орієнтацій); · педагогічні (учіння, виховання та діяльність особистості у нерозривному зв’язку). [11]

Ціннісні орієнтації молоді формуються в процесі виховання і навчання. Причому навчання має на меті не стільки формування певної компетенції в певній галузі, скільки відтворити культурні і історичні нормативи, які сприяють самореалізації особистості. Через виховання здійснюється передача ціннісних орієнтацій від покоління до покоління як на вербальному так і на невербальному рівнях.

Система ціннісних орієнтацій є важливим регулятором активності людини, оскільки вона дозволяє співвідносити індивідуальні потреби і мотиви з усвідомленими та прийнятими особистістю цінностями й нормами соціуму. З погляду В.Алексєєвої, ціннісні орієнтації є формою включення суспільних цінностей у механізм діяльності і поведінки особистості. За її словами, система ціннісних орієнтації – це „основний канал засвоєння духовної культури суспільства, перетворення культурних цінностей у стимули і мотиви практичної поведінки людей” [11].

Важливим критерієм відмінності зрілої особистості та особистості інфантильної є диференційована самооцінка, здатність самостійно приймати рішення. Тобто молодь буде керуватись тією системою ціннісних орієнтацій, яка сформувалась у процесі соціалізації під впливом перетворень сучасного українського суспільства.

Ціннісні орієнтації визначають життєві цілі людини, виражають те, що є для неї найбільш важливим і має особистісний сенс. Саме ціннісні орієнтації визначають духовний стрижень людини, виражають його ставлення до світу в цілому й до себе самого, впливають на спрямованість і зміст соціальної активності, являють собою основний канал засвоєння духовної культури суспільства, а також є системотвірним елементом світогляду.

2.4. Зміст, форми та методи формування громадянської позиції школярів

В умовах становлення громадянського суспільства на засадах децентралізації влади особливої значущості набуває виховання принципово нового, демократичного типу особистості, яка володіє суспільними нормами, гуманістичними цінностями, знає і виконує свої права та обов'язки і поважає права та обов'язки інших людей, особистості, здатної до інновацій, управління власною життєдіяльністю, справами суспільства, яка здатна до саморозвитку та самовдосконалення. Успішність вирішення цього завдання актуалізує посилення уваги до громадянського виховання молодого покоління як основної рушійної сили проведення реформ в країні.

У цьому контексті особливої ваги набуває обґрунтування нового змісту, форм і методів, інноваційних технологій виховання громадянськості особистості, адекватних сучасним соціально-педагогічним реаліям.

Зміст громадянського виховання учнів на засадах децентралізації у школах включає в себе взаємопов'язану діяльність вчителів і учнів з метою засвоєння системи знань, спрямованих на формування і розвиток громадянських почуттів і відповідних ним рис поведінки, що заснована на принципах: рівності громадян, поваги до приватної власності, самовідповідальності, взаємоповаги та взаємодопомоги, самореалізації.

Громадське виховання молоді має, як відомо, власну специфіку на відміну від інших видів виховання, що не може не відобразитись певною мірою на його методах, які мають відображати та передбачати особливості процесу засвоєння суспільної моралі, його закономірність.

Методи громадянського виховання – це напрями і способи діяльності вихователів і вихованців з метою формування активної громадянської позиції у школярів.

На основі аналізу психолого-педагогічної літератури, вивчення передового педагогічного досвіду розроблено педагогічну модель, яка

передбачає визначення педагогічних умов, спрямованих на підвищення рівня громадянської активності школярів у процесі вивчення предмету «Основи децентралізації влади для молоді»; ефективне використання методів та форм роботи, сприятимуть накопиченню громадського досвіду, формуванню знань про державу, суспільство та ціннісних орієнтацій, які виявлятимуться у ставленні до інших людей і до себе як громадянина і впливатимуть на всі компоненти громадянськості особистості (рис. 2. 1).

Перша група методів за допомогою змістовного й емоційно забарвленого роз'яснення педагога школярі усвідомлюють сутність громадянських цінностей, осмислюють їх, виявляють емоційно-ціннісні ставлення до них, що в кінцевому результаті сприяє формуванню переконань, громадянської позиції особистості. Другим призначенням цієї групи методів є осмислення й оцінка вихованцями власного життєвого досвіду, мотивації своїх дій і вчинків.

Основні форми впливу на свідомість особистості — бесіда, лекція, дискусія, переконання, навіювання,приклад.

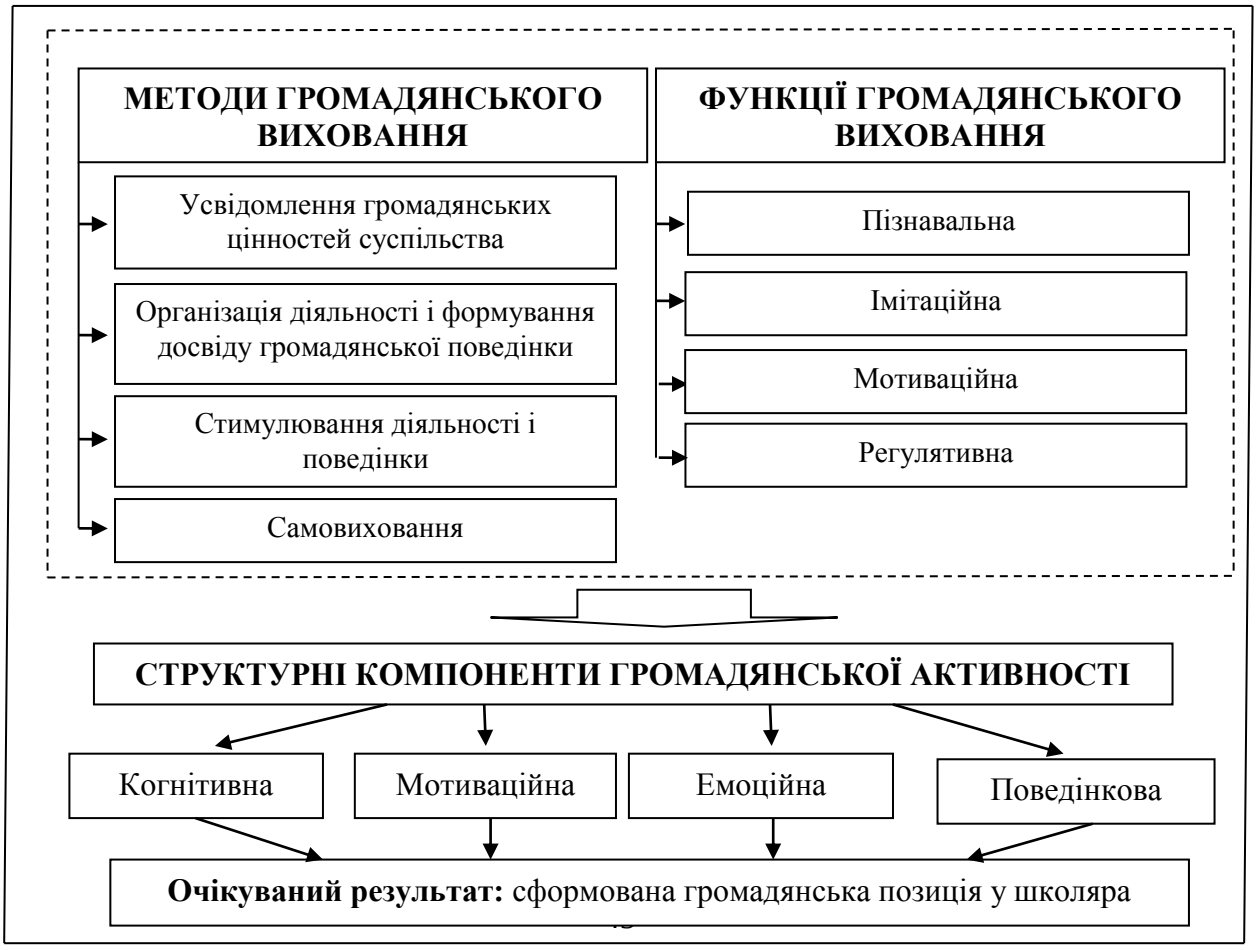


Рисунок 2.1 Педагогічна модель формування громадської позиції у школяра

При використанні методів цієї групи необхідно під час формування конкретних світоглядних понять, поглядів і переконань враховувати понятійний апарат учнів, у процесі переконання впливати не тільки на розум, а й на емоційну сферу, наводити близькі й зрозумілі приклади, домогтися, щоб учні не тільки зрозуміли вчителя, а й погодилися з ним.

Методи організації діяльності і формування досвіду громадянської поведінки базуються на практичній діяльності учнів у процесах управління громадою, вирішення суспільно-важливих питань. До цієї групи методів належать форми виховання такі як: тренування, привчання, педагогічної вимоги, ситуацій вільного вибору, ігровий метод.

Організація різнопланової діяльності школярів обов'язково залучає учня до багатогранних відносин, які виникають на основі спілкування у процесі діяльності. Різні позиції учня у системі внутрішньо-колективних відносин приводять його до певних рішень, вчинків, на основі чого формуються складніші акти поведінки, риси активної громадянської особистості.

Виховання активного ставлення до знань, до науки взагалі і до навчальної діяльності зокрема неможливе без інтересу до пізнання. Саме тому педагоги і психологи прийшли до усвідомлення необхідності стимулювання пізнавальних інтересів учнів. Методи стимулювання діяльності і поведінки покликані регулювати, коригувати і стимулювати громадську діяльність та поведінку учнів.

З метою стимулювання пізнавальних інтересів з основ децентралізації влади - основи формування мотивації навчально-пізнавальної діяльності учнів, в структуру використовуваних методів навчання доцільно включати такі прийоми: дидактичні ігри, проблемні ситуації, змагання, емоційне оцінювання, творчі завдання тощо.

Сучасне розуміння феномену самовиховання ґрунтується на засадах свідомої активної життєвої позиції особистості, її здатності до самостійного і відповідального мислення та діяльності. При цьому самовиховання розглядається не просто як система спеціальних методів і прийомів роботи над собою, а як організація всього способу життя людини з метою досягнення особистісного і професійного самовдосконалення.

Особливості самовиховання школярів полягають, на нашу думку, в його змістовному наповненні, використанні потенційних можливостей для самовиховання педагогічних і фахових дисциплін, а також створенні відповідного виховного середовища. Так, наприклад, у самовихованні школярів з основ децентралізації важливого значення набуватимуть його пізнавальні інтереси в певній галузі знань і практичної діяльності поєднуються з більш широким пізнавальним ставленням до дійсності, з потребами осмислити її.

Сутність методів громадянського виховання уточнюється через функції:

1) Пізнавальна функція покликана сприяти узгодженню суспільних, групових та особистих інтересів, поставити людину в центр суспільного розвитку, створити їй гідні умови життя й праці, забезпечити соціальну справедливість, політичну волю, можливість усебічного розвитку. Ця функція пов’язана зі створенням правових і моральних гарантій таких загальнолюдських цінностей, як чесність і порядність, доброта й милосердя, моральний самоконтроль і совісність, людська гідність та свобода вибору.

2) Імітаційна функція орієнтована на створення умов спрямованих на активізацію самопізнання, саморозвитку учнів, зміну їхнього ставлення до власних досягнень. Створює основу для практичної підготовки до реалій громадського життя та прийняття рішень.

3) Мотиваційна функція формує позитивне ставлення до здійснення навчання, розвиває різноманітні пізнавальні, професійні мотиви та інтереси, враховує індивідуальні потреби, інтереси і нахили учнів, створює високу особистісну зацікавленість, формує потребу в підвищенні рівня громадської обізнаності.

4) Регулятивна функція спрямована, перш за все, на реалізацію стабільного та прогресивного функціонування суспільних відносин шляхом визначення для індивідів і соціальних груп відповідних стандартів суспільно корисної поведінки. Дана функція здійснюється засобами правових настанов і ціннісно-правових орієнтацій, що синтезують у собі всі інші джерела правової активності. Результат цієї активності – реакція у вигляді правомірної чи протиправної поведінки [16].

До структури громадянської активності студентів відносять такі компоненти:

1) Когнітивний компонент представляє собою комплекс знань про сутність та особливості громадянської активності та включає такі складові: а) рівень правових та громадянських знань; б) рівень громадянської свідомості; в) рівень аналітичних та прогностичних знань.

2)Мотиваційний компонент характеризується як сукупність усвідомлених мотивів, від яких залежить вибір дій та спрямованість діяльності особистості.
До нього відносяться такі складові: а) рівень мотиваційної адекватності; б)рівень досягнення мети.

3)Емоційний компонент представляється як комплекс ставлень до суспільних цінностей, громадянських якостей, оцінних суджень особистості до свого «Я» та включає: а) рівень ставлення до суспільних цінностей; б) рівень ставлення до себе; в) рівень ставлення до громадянських чеснот.

4)*Поведінковий компонент уявляє* собою комплекс умінь та навичок, які забезпечують ефективне здійснення громадянської діяльності та включає такі складові: а) рівень розвитку рішучості і наполегливості; б) рівень здатності до лідерства; в)рівень розвитку відповідальності; г) рівень здатності до громадянської діяльності [17].

Таким чином, наведена вище класифікація методів формування громадської позиції у школярів узгоджуються зі структурними компонентами громадської активності особистості та відповідає основному результату педагогічної моделі.

АБЕТКА

Громадянськість — духовно-моральна цінність, світоглядна і психологічна характеристика особистості, що визначає її обов'язок і відповідальність перед співвітчизниками, Батьківщиною**.**

Громадянське виховання — формування громадянськості як інтегративної якості особистості, що дає можливість людині відчувати себе морально, соціально, поетично та юридично дієздатною та захищеною.

Громадянська освіта — це навчання людей, як жити в умовах сучасної держави, як додержувати її законів, і водночас не дозволяти владі порушувати їхні права, добиватись від неї здійснення їхніх правомірних потреб як бути громадянином демократичного суспільства.

Громадянська позиція — система ціннісних і соціальних орієнтацій та настанов, що характеризують людину як громадянина країни та суспільства

Громадянська компетентність - здатність людини активно, відповідально й ефективно реалізовувати громадянські права і обов'язки з метою розвитку демократичного суспільства.

Громадянська культура — формування громадянськості як інтегративної якості особистості, що дає можливість людині відчувати себе морально, соціально, поетично та юридично дієздатною та захищеною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

22. КОНЦЕПЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ [Електронний ресурс]: http://library.kr.ua/women.html/pgovuindx.html

23. Василенко О. В. Становлення і розвиток громадянської освіти в європейських країнах [Електронний ресурс]/ О. В. Василенко. - http://lib.iitta.gov.ua/8120/1/Громадянська%20освіта.pdf

24. Дерев'янко Н., Костів В. Формування громадянської культури особистості школяра: навч.-метод. посіб. / Н . Д ерев'янко, В . К остів; за ред. В . Костіва. – К. : ТОВ «Праймдрук», 2011. – 352 с.

25. Пилипенко Г.М. Громадянська культура як фактор економічного розвитку /Г.М. Пилипенко// [Електронний ресурс]:http://ev.nmu.org.ua /docs/2013/3/EV20133_009-021ua.pdf

26. Грицай С.М. Взаємозв'язок політичної і громадянської культури особистості / С.М. Грицай // [Електронний ресурс]:http://www.sportpedagogy.org.ua/html/journal/2008-07/08gsmpcc.pdf

27. Хомич Л. Формування громадянської культури вчителя [Електронний ресурс] / Л. Хомич. - http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/ cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name= PDF/eepd_2011_2_8.pdf

28. Стручкова-Гуменна Л. Особливості формування громадянської культури в західному регіоні України [Електронний ресурс] / Л.Б. Стручкова-Гуменна. – Режим доступу: http:/ /www.filosof.com.ua/Jornel/M_60/Struchkova.pdf

29. Микольченко В.С. Формування громадянської культури студентської молоді [Електронний ресурс] / В.С. Микольченко . - http://sn-philcultpolsoc.crimea.edu/arhiv/2008/uch_21_3f/mikolchenko.pdf

30. Драч С.В. Ціннісні орієнтації студентської молоді українського суспільства: сутність та динаміка [Електронний ресурс] / С.В. Драч. -: http://journals.hnpu.edu.ua/ojs/phylos/article/view/2490/2762

31. Студент XXI века: социальный портрет на фоне общественных трансформаций : монография / Нар. укр. акад. ; под общ. ред. В. И. Астаховой. – Харьков : Изд-во НУА, 2010. – 408 с

32. Шапошникова І.В. Формування ціннісних орієнтацій сучасної української молоді [Електронний ресурс] / І. В. Шапошникова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики.- 201.- № 57.- С.181-187

file:///D:/%D0%A1%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5/stapttp_2013_57_26.pdf

33. Коберник Л.О. Родь та місце ціннісних орієнтацій у формуванні особистості / Л.О.Коберник // Наука і освіта // Науково-практичний журнал південного наукового центру АПН України. – Одеса. – 2008. - № 4-5. – С.28- 33

34. Чернуха Н. Громадянська активність студентів:психологічна характеристика проявів розвитку / Н. Чернуха, Т. Саврасова-В'юн // Освітологія, Oświatologia-. 2014.- С.122-125

35. Мельничук Л.Б. Зміст, форми та методи формування громадянської позиції молодших школярів [Електронний ресурс] / Л.Б.Меленчук. - http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ppog_2013_1_13.pdf.

36. Шабаєва Л. Формування комунікативної компетентності у громадянському вихованні особистості / Л. Шабаєва // Актуальні проблеми громадянської освіти: український та зарубіжний досвід: матеріали Першої науково-практичної конференції (19 черв. 2013 р.) / відп. ред. О. С. Батіщева. – Острог: ГО «Центр демократичного Острог лідерства, Національний університет «Острозька академія», 2013. – 234 с. – С. 66 – 70.

37. Москальова А. С. Психологічні особливості розвитку громадянської активності старшокласників: монографія / А. С. Москальова, Т. О. Саврасова-В'юн. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2014. – 264 с.

38. Степанова Н. М. Формування громадянської компетентності учнів загальноосвітніх навчальнихзакладів у відповідності до вимог нових державних освітніх стандартів / Н. М. Степанова. – Черкаси: Видавництво Черкаського обласного інституту післядипломної освіти педагогічних працівників Черкаськоїобласної ради, 2014.– 44 с.

39. Кожушко М.В. Завдання та функції виховної роботи щодо формування професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України / М.В. Кожушко // Право і безпека. -2011. -№ 1 (38). – С. 89-93

Тема 3. **ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ**

3.1. Основи взаємодії громадянського суспільства та держави

Питання взаємодії громадського суспільства та держави, останнім часом в умовах демократичних перетворень в країні, набувають все більшої актуальності. Держава реалізується через територіальний устрій суспільства, який забезпечує особливе упорядкування суспільних відносин. В свою чергу державна влада є офіційним представником цього суспільства. Держава за допомогою права узгоджує інтереси різноманітних суб'єктів і груп та гарантує взаємну відповідальність громадянина, що визначає громадянина як рівноправного партнера держави. За таких умов громадянське суспільство виникає у випадку саме низького тиску з боку держави, де кожний громадянин має рівні права і можливості. В Україні, починаючи з отримання нею своєї незалежності, влада була монополізована державою, лише окремі повноваження передавалися на місця. Така вертикаль влади (рис. 1) за багато років не дозволила вивести країну на високі темпи розвитку.

Рисунок 1. – Вертикаль виконавчої влади в Україні

Це можна легко пояснити, адже така вертикаль характеризується значною кількістю недоліків. Негативні ознаки системи влади, успадкованої під час отримання Україною незалежності, представлені на рис. 2.

Рисунок 2. – Недоліки успадкованої вертикалі влади

З кожним роком монополія держави все зростала, зростала також і корупція, заангажованість влади та невдоволення громадян таким станом речей. В демократичній державі має здійснюватися не стільки директивне управління, скільки регулювання суспільних відносин з метою створення всіх необхідних умов для самоорганізації громадського суспільства та здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Необхідність здійснення реформування адміністративно-територіального устрою та вертикалі повноважень влади з часом переросли в реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади. Досвід інших країн свідчить, що результативність цієї реформи залежить саме від взаємодії держави і громадського суспільства, готовності останнього до змін, відповідальності та спроможності об'єднатися в громади.

В свою чергу в умовах формування об'єднаних громад виникає необхідність формування універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і держави. З одного боку реформа місцевого самоврядування дозволяє вирішити бюрократичні протиріччя, а з іншого забезпечити не тільки чисельні потреби громадян, а і політичну стабільність в державі. Так процес децентралізації передбачає нову систему відносин між державою і громадським

суспільством, оскільки більшість повноважень від державних органів передаються найближчим до людей органам на місцях.

Сьогодні найближчими до людей органами є місцеві органи влади, яким делеговані повноваження для вирішення більшості питань пов'язаних з шкільною і дошкільною освітою, охороною здоров'я, розвитком культури на місцях, благоустроєм територій, будівництвом доріг, громадським порядком та іншими питаннями. За умов проведення реформи місцевого самоврядування більшість з цих повноважень планується зосередити на трьох рівнях громада, район і область, але з цих трьох рівнів найбільшу частину повноважень буде надано саме громаді. Крім передачі значної кількості повноважень планується надати їм можливості для реалізації потреб громади шляхом передачі значної частини фінансових ресурсів на місця. Якщо раніше кошти можна було отримати шляхом перерозподілу їх на державному рівні, то сьогодні більшість ресурсів залишатиметься на місцевому рівні. Можливості, що надаються громадам, не обмежуються бюджетними коштами, а навпаки планується збільшення інвестицій в територіальне об'єднання для його розвитку та забезпечення добробуту його мешканців.

Держава з метою ефективного реформування зі свого боку повинна забезпечити прийняття всіх необхідних законів, передати частину ресурсів на місця та забезпечити передачу повноважень на місцевий рівень та створити всі умови для формування і розвитку громад. Держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад [1]. В свою чергу мешканці громади мають об'єднатися в громади та визначитися з тим, якими будуть її пріоритети.

Держава гарантує кожному громадянину забезпечення мінімального рівня соціальних потреб проте бажання кращого рівня життя в рамках реформи має забезпечуватися самими мешканцями громади. На скільки добре вони зможуть виконувати ті повноваження і використовувати можливості, які їм надаються, тим краще буде рівень життя громади в цілому і кожного мешканця зокрема.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах (рис.3), більшість з яких без реформи місцевого самоврядування є досить формальними і не мають достатнього практичного підґрунтя.

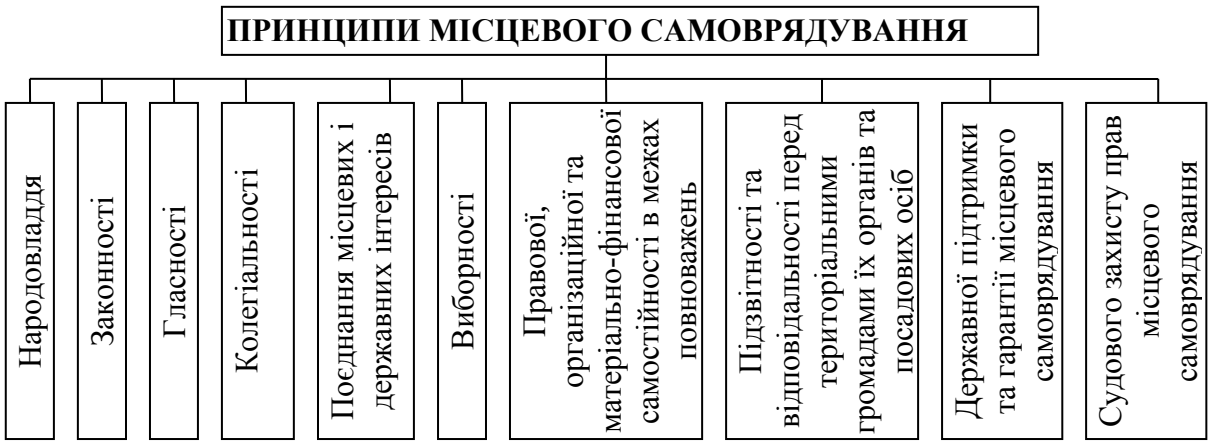


Рисунок 3. – Принципи місцевого самоврядування в Україні [2]

Реформа місцевого самоврядування передбачає використання ряду нових принципів, які будуть покладені в основу взаємодії держави і громадянського суспільства (рис. 4), при цьому досягнення багатьох основних принципів місцевого самоврядування буде реалізовано за рахунок реалізації нових. Принципи місцевого самоврядування як і раніше враховують трирівневий рівень взаємодії держави і громадського суспільства. Проте якщо за існуючої системи влада була зосереджена на державному рівні в руках президента, а на місцевому рівні в руках голови обласної адміністрації чи міського голови, то за результатами реформи місцевого самоврядування більшість повноважень і відповідальність планується передати в громаду.

Крім того за результатами реформи місцевого самоврядування голови обиратимуться на місцях.

Рисунок 4. – Принципи місцевого самоврядування після реформи місцевого самоврядування [3]

Так на обласному та районному рівнях планується обирати депутатів відповідних рад, які в свою чергу будуть обирати голів рад, тих що і будуть очолювати виконкоми. Відмінність від старої системи полягає у тому, що на рівні міста (громади) міських голів мешканці обирають прямим голосуванням, оскільки саме ця особа є представником людей на місцевому рівні і матиме найширше коло повноважень і завдань. Рівень району та області, буде представлений набагато вужчим колом повноважень і завдань. В свою чергу на громадянське суспільство покладатиметься контроль за діяльністю міського голови чи то голови громади, який буде їх ставлеником . В свою чергу діяльність керівників області чи району буде предметом аналізу і контроль депутатів.

На кожному з цих рівнів будуть свої виняткові для цього рівня повноваження, які не будуть дублюватися з іншими рівнями влади. Голова громади має підпорядковуватися людям і закону.

3.2. Повноваження органів в умовах децентралізації

Сучасна система адміністративно-територіального устрою з відповідною структурою апарату державного управління довела свою неефективність, адже відповідальність поділена між значною кількістю органів і посадових осіб ускладнює механізми її застосування. При децентралізації відповідальність разом з повноваженнями передається громадам – людям. Кожен рівень визначений в процесі реформування місцевого самоврядування (громада, район чи область) повинен бути спроможним виконувати усі повноваження, які йому делеговані державою.

Питання розподілу повноважень досить довго обговорювалися в процесі розгляду реформи і були визначені наступним чином.

На вищих рівнях (район, область) залишаються повноваження спільні для громад. Так на рівні області зосереджені повноваження щодо професійно-технічної освіти, спеціалізованої медичної допомоги, онкоцентри, кардіоцентри та інше, планування регіонального розвитку, збереження природніх ресурсів, дороги та інша регіональна інфраструктура. Основні сфери відповідальності регіону (області) представлені на рисунку 5.

Окрім цих повноважень на рівні області планується реалізовувати повноваження щодо розвитку туризму в регіоні, захисту ринку праці то його активізації, захисту споживачів, формування політики розвитку області (в частині економічного, технічного, соціального, наукового розвитку), повноваження щодо утримання місць, що становлять культурну спадщину регіону тощо.

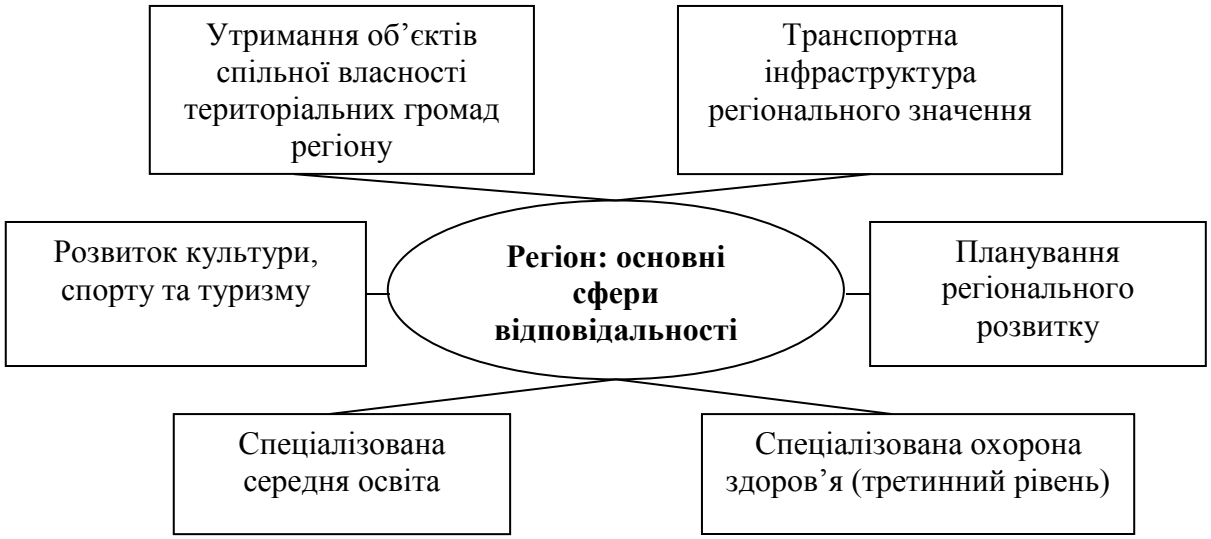


Рисунок 5. – Сфери відповідальності на рівні регіону (області) [4]

На рівні району повноваження включають **с**пеціалізовану шкільну освіту, спортивні школи, школи-інтернати, вторинну медицину, стаціонари загального профілю, міжмуніципальні дороги, захист від стихійних лих, повноваження щодо зменшення безробіття.

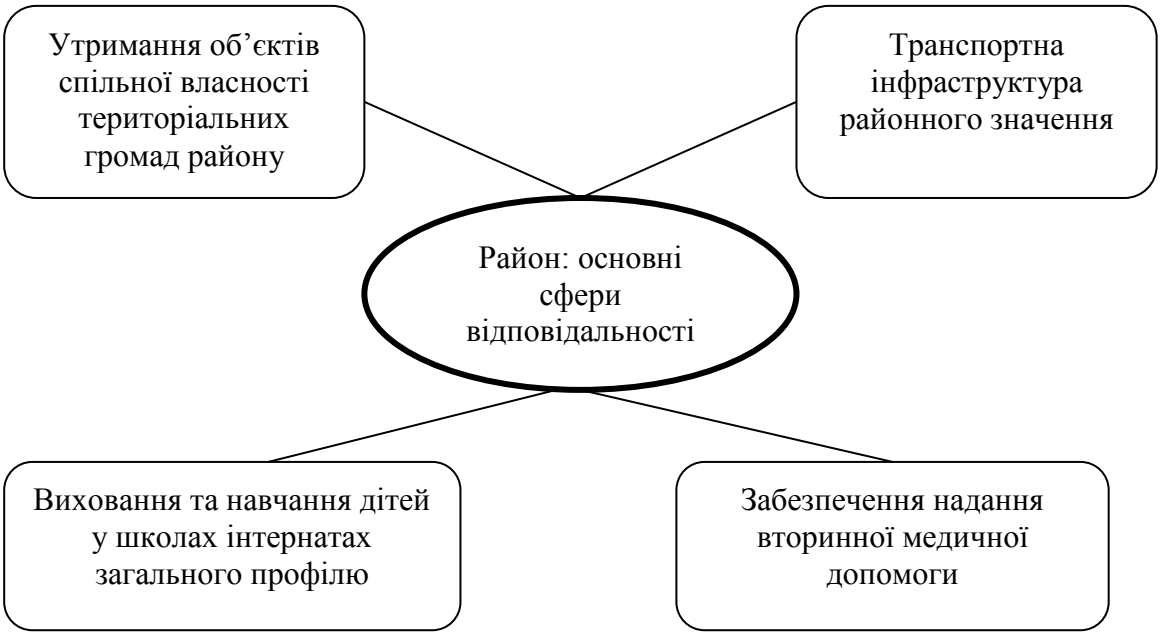


Рисунок 6. – Сфери відповідальності на рівні району [4]

Але найбільш важливі повноваження, які найчатіше супроводжують життя кожного громадянина державою передаються на найближчий для людей рівень влади. До таких повноважень варто віднести дошкільну та шкільну освіту (школи, ясла, дитячі садочки), первинну медицину та швидку допомогу, муніципальний житловий фонд, місцеві дороги, мости прибирання вулиць, місцевий громадський транспорт, забезпечення водою, система каналізації, опалення, місцеві заклади культури, захист навколишнього середовища, утилізація сміття, допомога малозабезпеченим, планування території, цвинтарі, охорону правопорядку, пожежну охорону. Крім того громадам можуть бути передані додаткові завдання такі як: будівництво та підтримка стану регіональних та національних автошляхів в межах громади, послуги з реєстрації транспортних засобів, послуги з надання дозволів (на будівництво, розміщення тощо). Цими повноваженнями сфера відповідальності громади може не обмежуватися. Головне, як вже зазначалося вище, щоб громада була спроможна виконувати всі ці повноваження.

Основні сфери відповідальності громади представлені на рисунку 7.

Рисунок 7. – Сфери відповідальності громади [4]

Крім того громаді надається право управляти майном громади до якого належать: уся громадська земля, окрім землі якою володіють інші громадські органи, комунальні підприємства, комунальний житловий фонд, соціальна інфраструктура. Громада має право використовувати, здавати в оренду, продавати, вносити в статутний капітал, використовувати у якості гарантійних зобов'язань при отриманні позик своє майно тощо. Якщо зараз в Україні 490 районів та 170 міст обласного значення, то за результатами реформи місцевого самоврядування буде створено 1400 громад, які будуть самі розпоряджатися майном та планувати власний розвиток, надавати базові послуги населенню, особливо в частині благоустрою території громади тощо.

Звичайно розподіл повноважень на сьогодні є предметом обговорення фахівців з представниками місцевого самоврядування та з громадянами і супроводжується рядом труднощів, як організаційного так і правового характеру. Проте саме такий розподіл повноважень вирішує значну кількість проблем, зокрема:

– зменшує рівень корупції (виникає взаємний контроль з боку префекта та місцевого самоврядування, при цьому префект не має прямого доступу до грошей, він лише здійснює контроль);

– підвищення законослухняності та громадської свідомості (діяльність місцевого голови має відбуватися відповідно в рамках закону, на нього також покладається відповідальність та політичні ризики, в свою чергу громадськість має усвідомлювати, що саме голова громади розпоряджається їх майном, а отже потрібно здійснювати громадський контроль за його діяльністю.;

– поява власних коштів громади та їх витрачання відповідно до потреб (громада є юридичною особою, має свій рахунок, отримує надходження від частки загальнонаціональних податків, компенсації державою органам місцевого самоврядування витрат, що виникли в наслідок рішень органів державної влади та від надання послуг) тощо.

Зрозуміло, що переваги від реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади вже сьогодні набагато значиміші ніж труднощі, якими вона супроводжується.

Нова структура влади на місцевому рівні передбачає створення такого органу на місцях як державні представництва, які будуть представляти невеликі структури, основними функціями яких є контрольно-наглядова (вони слідкуватимуть за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування) і координаційна (координація роботи органів державної влади на території). У випадку прийняття органами місцевого самоврядування рішень, які суперечитимуть закону, голови державних представництв матимуть право зупинити такі рішення і звернутись до суду, який дасть справі хід. Але головним, хто контролюватиме владу на місцях, будуть самі люди. В Законі України «Про місцеве самоврядування» будуть прописані обов'язкові норми щодо залучення мешканців – членів громад – до прийняття рішень. Також буде підготовлений і прийнятий закон про місцевий референдум, який, зокрема, дозволить відкликати депутатів місцевих рад і голів громад. Власне, чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування, і навпаки [5].

3.3. Особливості впливу громадянського суспільства на рівень управління в громаді

Останнім часом відношення громадянського суспільства до влади в державі характеризується недовірою і невдоволенням, причиною яких є відсутність прозорості в діяльності органів влади, та їх відмежованість від реальних потреб громадянського суспільства. Все це створює умови для формування пасивної позиції в громадянському суспільстві та відсутності розуміння чітких меж відповідальності в органах влади. Децентралізація, як вже зазначалося, передбачає наближення влади до людей та передачу повноважень і відповідальності на представницькі органи в громадах.

Крім того збільшення фінансових ресурсів на місцях передбачає і збільшення відповідальності за їх використання. Оскільки зростає рівень повноважень на місцях, то має зростати і рівень відповідальності за ухвалені чиновниками рішення. При цьому громадськість не повинна залишатися осторонь проблем що мають місце в громаді, а повинна використовувати всі можливі інструменти, що дозволять зменшити корупцію і задовольнити права кожного громадянина в цій громаді. З метою формування дієвого механізму контролю за діяльністю влади на місцях повинна налагоджуватися система партнерських відносин між державою і інститутами громадського суспільства. Таке партнерство з метою вдосконалення діяльності органів влади та забезпечення її прозорості і відкритості є фактором для покращення надання адміністративних послуг в громаді. Проголошений в Конституції України принцип, за яким людина є найвищою цінністю, має забезпечуватися спільними зусиллями держави і громадянського суспільства [6].

Роль громадянського суспільства в умовах децентралізації також зростає, адже громадськість може реалізовувати свою контрольну функцію за рахунок використання механізмів участі. А отже відповідальність за діяльність органів місцевого самоврядування в межах реформи несуть в більшій мірі саме члени територіальної громади.

На сьогодні члени територіальної громади можуть реалізовувати свої контрольні і управлінські функції за рахунок таких механізмів участі (табл. 1.)

Питання проведення ***місцевих референдумів*** знаходяться на обговоренні до сьогодні. Існує проект Закону України «Про місцеві референдуми», який чітко окреслює питання проведення референдумів на місцях, але оскільки його не затверджено, то більшість проблем пов’язаних з місцевими референдумами, на сьогодні, в практиці залишаються не вирішеними.

Наступним механізмом участі громадськості є ***звернення громадян***. Законом України «Про звернення громадян» визначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій

незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7].

Таблиця 1. – Механізми участі громадськості

Види механізмів участі	**Нормативний акт, яким надається право**	**Сутність механізму участі**
Місцевий референдум	Конституції України ст. 38., Законом України «Про місцеве самоврядування»	формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення [2]
Звернення громадян	Закону України «Про звернення громадян», Конституцією України ст. 40	мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7]
Збори громадян	Законами України «Про місцеве самоврядування», Конституцією України, Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»	є важливою формою безпосередньої участі населення у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, скликаються за місцем проживання громадян для обговорення найважливіших питань місцевого життя [8]
Місцеві ініціативи	Закону України «Про місцеве самоврядування»	члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [9]
Громадська експертиза	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади № 976	інструмент який надає право інститутам громадського суспільства: проводити експертизу та давати оцінку діяльності органу місцевого самоврядування, оцінювати ефективність прийняття і виконання такими органами рішень, надання пропозицій щодо вирішення проблем територіальної громади[10]
Громадські слухання, консультації з громадськістю	Закону України «Про місцеве самоврядування»	є формальними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади [11]

Окрім вище викладених механізмів участі громадяни України мають право на ***загальні збори***, які відбуваються за місцем проживання для обговорення чи ухвалення рішення з важливих для територіального утворення питань. Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є

обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території.

До компетенції зборів належить:

1) розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям;
2) обговорення проектів рішень органів місцевого самоврядування з важливих питань місцевого життя;
3) внесення пропозицій з питань порядку денного органів місцевого самоврядування;
4) заслуховування інформацій голів, керівників їх органів, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в разі необхідності порушення питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності;
5) інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядуваннями та їх виконавчими органами рішення, хід їх виконання, про закони України, укази Президента України, інші акти органів законодавчої і виконавчої влади з питань, що зачіпають інтереси громадян;
6) обрання громадських комітетів і рад самоврядування; затвердження їх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, вирішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян, а також про відставку окремих їх членів;
7) встановлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання утворюваних зборами органів та умов оплати праці їх працівників;
8) надання згоди на включення до складу місцевого господарства об'єктів, які створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, на продаж або безоплатну передачу цих майнових об'єктів іншим суб'єктам власності;

9) внесення пропозицій щодо передачі або продажу в комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств, організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають особливо важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення даної території, функціонування місцевого господарства;
10) вирішення питань щодо об'єднання коштів населення, а також за згодою підприємств, організацій і установ, які не входять до складу місцевого господарства, їх коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, благоустрій населених пунктів, на заходи по охороні навколишнього природного середовища; внесення відповідних пропозицій з цих питань місцевим органам самоврядування;
11) розгляд питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, одиноким престарілим громадянам, багатодітним сім'ям та іншим категоріям громадян; внесення відповідних пропозицій на розгляд місцевих органів;
12) внесення пропозицій щодо встановлення місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик;
13) розгляд питань про найменування, перейменування населених пунктів, вулиць, перепідпорядкування сіл, селищ; внесення відповідних пропозицій з цих питань;
14) обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприянням державним органам у проведенні робіт по ліквідації наслідків аварій; заслуховування інформацій виконавчих органів місцевих органів влади про екологічно небезпечні аварії та ситуації і стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються з метою його поліпшення;

15) обговорення поведінки осіб, які порушують громадський порядок, внесення подання до державних і громадських органів про притягнення цих осіб до відповідальності;
16) обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території [12].

Проведення ***місцевих ініціатив*** також позбавлено на законодавчому рівні порядку їх реалізації. У більшості випадків таке право може надаватися або статутом територіальної громади або місцевим Положенням про місцеву ініціативу. За допомогою місцевої ініціативи можуть подаватися рішення до місцевих органів самоврядування про виділення ділянки, ремонту вулиці чи школи, озеленення території. Така ініціатива передбачає збір необхідної кількості підписів членів територіальної громади, які мають містити обов'язкову інформацію про особу, що ставить підпис. Кількість підписів визначається місцевими органами влади у відповідному Положенні. Оформляється місцева ініціатива у вигляді повідомлення, в якому має чітко формуватися питання, які подаються до розгляду.

Не менш дієвим механізмом громадської участі є ***громадська експертиза***, проведення якої реалізується такими суб'єктами як: громадські об'єднання, громадська рада, створені на місцях, благодійні організації, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків. Громадська експертиза вигідна для громадських об'єднань оскільки вона дозволяє отримати доступ до інформації органів місцевого самоврядування, є способом зобов'язати владу розглянути напрацьовані пропозиції та дає можливість впливати та контролювати діяльність місцевих органів влади. Предметом громадської експертизи є оцінка діяльності місцевих органів влади та оцінка ефективності виконання рішень [10].

Умовно алгоритм реалізації громадської експертизи можна представити у вигляді рис. 8 .

Провідним інструментом огляду рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування є громадські слухання, які є одним з елементів

встановлення партнерських відносин та довіри між державою і громадським суспільством. Запорукою успіху громадських слухань є їх послідовна підготовка. У випадку громадських слухань досить важливим є конкретизація питань з яких будуть проводитися обговорення та визначення того, яким чином будуть використані в подальшому такі результати.

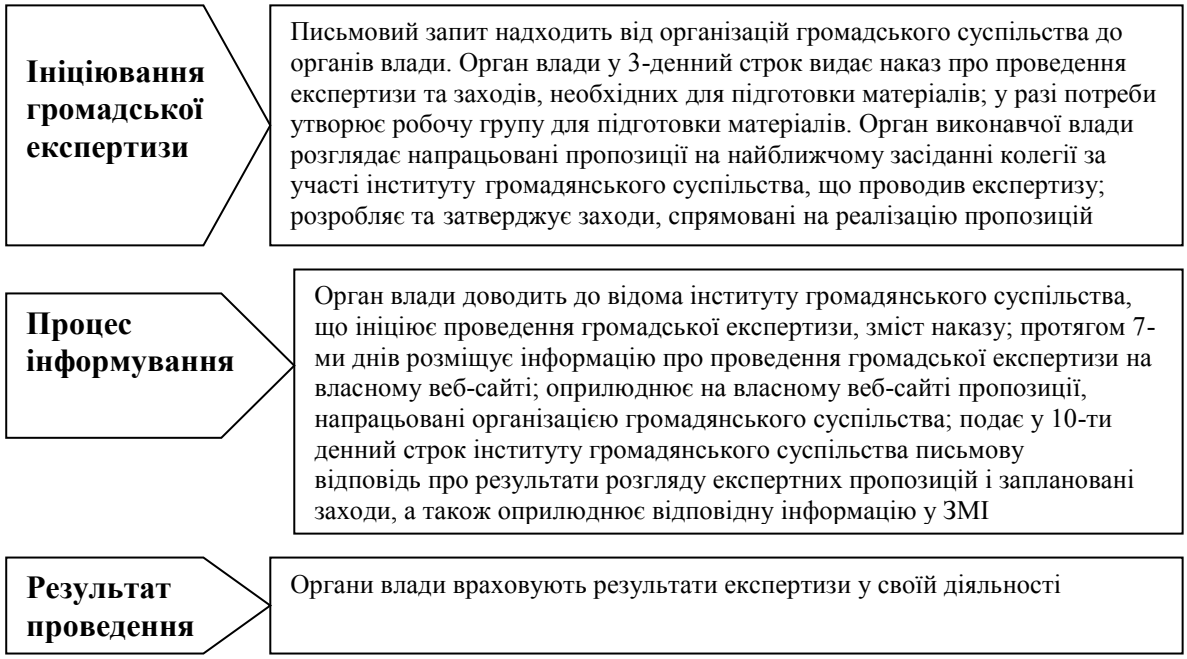


Рисунок 8. – Процес реалізації громадської експертизи [6]

Алгоритм проведення громадських слухань представлено на рис. 9.

В практиці існують і інші механізми участі громадськості та її впливу на прийняття органами влади рішень та управління територіальним розвитком. Не аби яке значення в процесі доступу громадськості до інформації відіграють запити на інформацію. Будь який член громадського суспільства має право на отримання інформації від органів влади щодо їх діяльності. Таке право визначене Законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів» «Про відкриті дані».

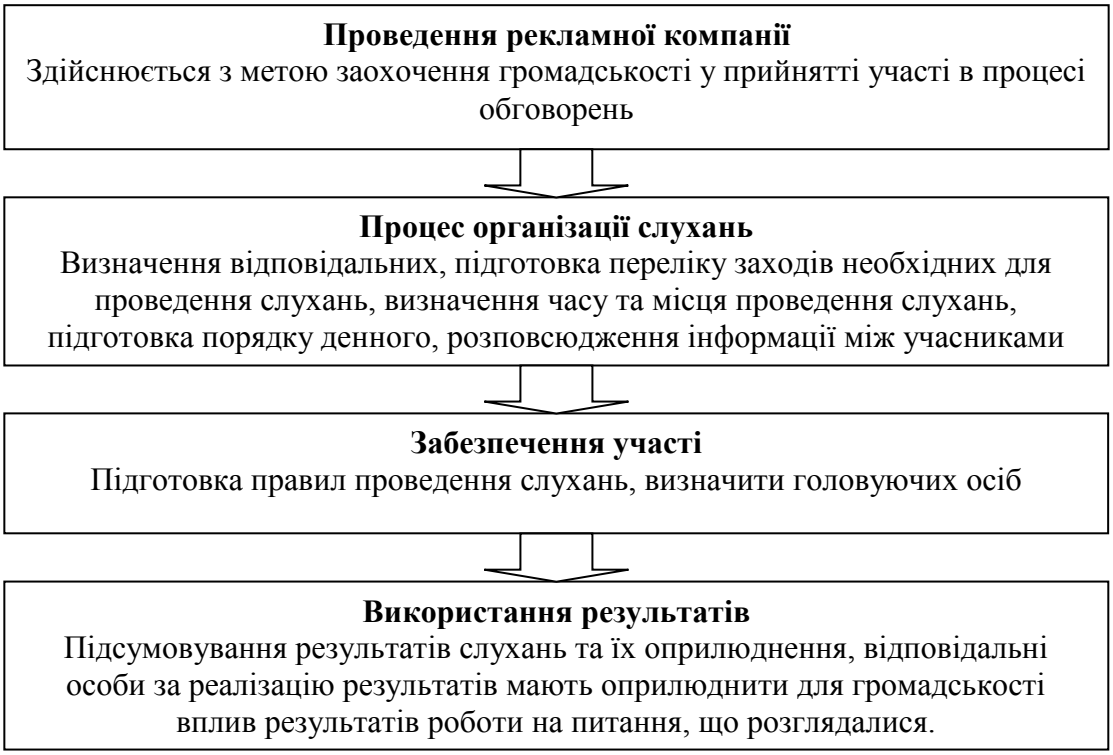


Рисунок 9. – Процес реалізації громадських слухань [6]

Якщо інформації немає у вільному доступі отримати її можливо шляхом здійснення запиту на інформацію. На законодавчому рівні визначено строки, протягом яких орган виконавчої влади має надати відповідь на запит про інформацію. Такий інструмент дозволяє громадськості не тільки отримати необхідну інформацію, а і свідчить про те, що будь-яка особа має права на участь в процесах управління розвитком громади.

4.4. Роль молоді у виборчому процесі при децентралізації

Особливу роль при децентралізації відіграють вибори на новій територіальній основі, адже відповідальність за обраних голів громад, депутатів обласних рад покладається на громадян.

Право на вибори громадян закріплене в статті 38 Конституції України де засвідчено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути

обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [14]. А отже вони мають пам'ятати, що саме через вибори можуть впливати на політику на місцевому рівні та, відповідно, на визначення саме професійних кадрів в органи місцевого самоврядування. А рівність права доступу до служби в органах місцевого самоврядування, в умовах децентралізації, може реалізовуватися саме для молоді, яка має значну кількість ідей і пропозицій щодо розвитку громади, і якій без досвіду роботи дуже важко працевлаштуватися. Семе креативність, свіжий погляд на розвиток громади, особливо громади села, може стати першим кроком у політичній кар'єрі молоді. Молодь в умовах функціонування нового законодавства про вибори має не дуже великі шанси потрапити до влади, проте продемонструвати себе у професійній якості в громаді є досить реалістичним, особливо що стосується реалізації обрання кандидатур на виборах. Вибір кандидатур, які мають молодіжні програми в своїх політичних поглядах при високій активності молоді може створити передумови для відродження громади.

Сьогодні дослідження свідчать про досить низьку активність молоді у виборчих процесах. Вікові дослідження попередніх виборів демонструють, що найменш активною групою виборців є виборці віком від 18 до 24 років та ті кому за 60, при цьому найбільш активною частиною виборців є виборці віком від 50 до 59 років.

Значна частина політичних лідерів намагається залучити на вибори молодь, проте політ технологами ця вікова група електорату вважається найменш стабільною. В умовах децентралізації саме молодь є найменш заполітизованою категорією населення, яка може здійснювати свої вподобання не у відповідності до політичних поглядів, а відповідно до професійних характеристик кандидатів на виборах. Головне завдання за таких умов залишається її активізація. Уже з цього року громади будуть обирати своїх політичних лідерів, а тому погляд молоді може виявитися вирішальним.

Основною проблемою при врахуванні молоді в якості електорату залишається її нестабільність у політичних поглядах. В багатьох країнах, що реалізували реформу децентралізації проблема низької активності молоді також мала місце, проте держави намагалися активізувати молодь, оскільки саме вона є рушійною силою у виборчому процесі. В Україні частка молоді, яка не може визначитися взагалі зі своїми політичними вподобаннями складає близько 16%, а на вибори готовий йти лише кожен третій виборець віком до 25 років.

Саме тому в умовах децентралізації варто особливу увагу приділяти проблемам молоді, для того щоб їх заохочувати до змін у громадянському суспільстві та до змін в соціально-економічному розвитку громади. Саме молодь спроможна до реалізації нових свіжих ідей, а тому її залучення має відбуватися заздалегідь до виборів. Це дозволить оцінити можливості, які будуть їй надані за результатами обрання того чи іншого кандидата на виборах.

Останнім часом молодь переважно перестала бути активним учасником взагалі будь-яких суспільних процесів, адже частіше за все її просто не враховують як провідну частину громадського суспільства. Більшість політичних лідерів розробляючи свої програми орієнтуються на пенсіонерів, або людей середнього віку. Аналіз політичних програм відомих партій свідчить про низький рівень їх зацікавленості в проблемах молоді. В умовах децентралізації варто розуміти, що відкриваються нові можливості особливо для здібної молоді , адже саме вона може стати провідною силою у розвитку своєї громади.

В умовах коли старші вікові категорії населення очікують чогось від держави, саме молодь може взяти в свої руки процеси розвитку громад. А тому при здійсненні вибору за нових територіальних і адміністративних умов, молоді варто особливу увагу приділяти програмам з якими політики виходять на вибори і активно долучатися як до виборчих процесів, так і до процесів розвитку громади в цілому.

АБЕТКА

Громада – форма територіальної самоорганізації жителів території через взаємодію громадян, місцева спільнота, територіальна організація як частина суспільства [4]

Держава – автономна політична одиниця, що включає багато громад в рамках своєї території і має централізований уряд з повноваженнями збору податків, призову людей на роботу чи війну, а також видання і виконання законів [14].

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [1].

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України [1].

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [7].

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності [7].

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних

органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [7].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про добровільне об’єднання громад : проект Закону України від 05.02.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.golos.com.ua/article/98143 – Офіційний сайт газети Голос України

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 – Законодавство України.

3. Święcicki M. Реформа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://issuu.com/decentralizationua/docs/samovrad__in_ukr_ppp_ukr/1

4. П’ять необхідних кроків для проведення реформи [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=2 – Офіційний ресурс децентралізація влади

5. 16 питань про реформу місцевого самоврядування та децентралізацію або Як відбуватиметься перебудова системи влади в країні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vassr.org/node/1213 – Всеукраїнська асаціація сільських та селищних рад

6. Як громадянське суспільство може сприяти належному управлінню : навчальний посібник. – Чернігів. – 2010. – ГО «Центр ДОБРОЧИН». – 56 с.

7. Про звернення громадян: Закон України від 26.10.2014 № 393/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80 – Законодавство України.

8. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. N 3748-XII

[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T374800.html – Правовий портал України «Ліга-закон»

9. Місцеві ініціативи [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.govforc.com/index.php?id=222 – Держава для суспільства

10. Лациба М. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади : крок за кроком : посібник / м. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. – УНЦПД. – К. , 2010 – 96 с.

11. Гілбрет Холдар Дж. Громадські слухання [Електронний ресурс] – Режим доступу: http:// legal-collegium.com.ua›elektroniknugu/gromadski

12. Збори громадян [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://cppk.cg.gov.ua/distants/courses/pu01/htm/p03_help/h291.html

13. Конституція України : Закон Українивід 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0% BA/96-%D0%B2%D1%80

14. Кайнейро Р. Л. Теории происхождения государства. Раннее государство, его альтернативы и аналоги. — Волгоград. 2006 г. – 366 с.

ТЕМА 4. **ПРОБЛЕМИ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

4.1. Самодостатність територіальної громади: її сутність, склад та основні принципи

Сьогоднішня система місцевого самоврядування не відповідає очікуванням та потребам сучасного суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Це може зробити тільки самодостатня та потужна територіальна громада.

Формування таких громад, які є основою ефективного місцевого і регіонального розвитку країни - одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад.

Місцеве самоврядування є надзвичайно важливим елементом демократії. Це пояснюється тим, що тільки за умов децентралізації відбувається мінімізація ролі держави, зменшення бюрократичного тиску, та залученню людей до управління на своїй території. Досвід самоуправління, а головне вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку [1].

Проблема самодостатності територіальних громад в Україні довгий час стояла досить гостро. Принцип їх самостійності, що проголошений у Конституції, на практиці фактично не виконувався. Переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна була їх виконувати Це відбувалося через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації.

У світі вже давно знають про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи. Зрозуміло, що саме це створює простір для прояву ініціативи й творчості людей.

Тому проблемою формування дієвих та самодостатніх територіальних громад в Україні опікуються сьогодні як органи державної та місцевої влади, так і жителі цих громад.

Для того щоб зрозуміти яку громаду можна називати самодостатньою звернемося, насамперед, до витоків та сутності терміну «самодостатність».

Ще з давніх часів люди намагалися зрозуміти що ж означає дане поняття. Античні філософи Сократ, Антисфен, Платон, Діоген, багато своїх праць присвятили міркуванням над його сутністю. В працях Арістотеля знаходимо, що суспільство, яке складається із кількох поселень є майже завершеною державою, яка досягає самодостатнього стану та виникає ради потреб життя та існує ради досягнення благого життя. Ідея самодостатності пронизує також і творчий доробок видатного українського філософа XVIII ст. Григорія Сковороди (1722–1794рр.) [2].

В сучасному розумінні самодостатня територіальна громада – це така громада, яка має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади.

Слід зазначити, що самодостатня територіальна громада має бути спроможна в процесі свого функціонування не тільки задовольняти поточні потреби, а також створювати умови для подальшого успішного розвитку.

Важливим є визначення характерних ознак самодостатності територіальної громади, серед яких варто виділити:

- природний приріст населення;
- здатність у повному обсязі задовольняти потреби населення;

– фінансова самостійність, незалежність та дієздатність органів місцевого самоврядування;

– ефективне використання ресурсного потенціалу громади для створення сприятливого життєвого середовища;

– створення сприятливих умов для залучення інвестицій;

– участь жителів громади як у внутрішніх, так і зовнішніх відносинах та процесах, що стосуються їх життєдіяльності;

– ефективна взаємодія, солідарність та партнерство членів територіальної громади.

Основні принципи самодостатності територіальних громад, які окреслені як принципи місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася в 1997 р. Ці принципи знайшли своє відображення у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування».

Принципи місцевого самоврядування – це ті базові правила, які визначають його властивості, риси та ознаки. Їх можна поділити на дві групи:

а) загальні принципи організації та здійснення публічної влади (всіх її форм) в Україні;

б) принципи місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади.

Перша група принципів визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування. До цієї групи відносяться наступні принципи:

- гуманізму (визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю);
- народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування);
- демократизму;

- верховенства права;
- законності (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) [3].

Особливо слід підкреслити роль принципу законності та звернути увагу на специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, місцеве самоврядування – це влада підзаконна і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов'язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону. В той же час Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади.

Другу групу становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади:

- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
- виборність;
- правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів в межах повноважень, визначених законом;
- визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування;
- самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення [3].

Враховуючи важливість всього перерахованого вище, необхідно звернути особливу увагу на принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової

самостійності, що є базовим при формування самодостатньої територіальної громади.

Зокрема, принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування визначається їх можливістю самостійно формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів. Фінансова та правова автономія визначають право та реальну можливість територіальних громад самостійно формувати місцевий бюджет і створювати необхідну для цього власну нормативно-правову базу.

Однак, незважаючи на тривалий термін протягом якого відбувається впровадження положень Хартії у життя, повноцінне запровадження принципів місцевого самоврядування можливе лише за умов децентралізації.

В якому ж випадку можна говорити про самодостатність територіальної громади? Для цього потрібно щоб територіальна громада володіла:

- необхідною інфраструктурою;
- висококваліфікованими кадрами,
- грошовими коштами в тих обсягах, які будуть достатніми для повноцінного вирішення місцевих проблем.

Розглянемо більш детально кожну складову зазначену вище.

Так, органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання громадянам усіх необхідних послуг. Тому для розміщення відповідних служб необхідно мати приміщення для: органу місцевого самоврядування; поліклініки (амбулаторії), школи, центру соціального захисту, центру надання адміністративних послуг, органів правопорядку, пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав; пожежної частини.

Успішна реалізація децентралізації та формування спроможних громад на теренах України значною мірою визначається тими кадрами, які здатні грамотно та ефективно організувати цей процес. Адже саме на них

покладаються завдання щодо управління муніципальною власністю, фінансовими ресурсами, забезпечення розвитку території.

Одним із ключових аспектів, що визначають самодостатність територіальної громади, є наявність власних фінансових ресурсів. Зрозумілим для кожного є те, що успішно вирішувати питання та проблеми, які виникають на місцях і забезпечувати належну якість життя населення можна тільки за умови коли місцеві органи влади володіють достатнім обсягом грошових коштів. В іншому випадку говорити про самодостатність громади взагалі не доводиться.

Не варто забувати той негативний досвід, який має наша країна. Адже до останнього часу переважна більшість українських територіальних громад була дотаційною, тобто отримувала кошти із центрального бюджету. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішувалася належним чином – не ремонтувалися приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечувався благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо.

Отже, єдиним виходом із тієї ситуації, що склалася в Україні, є проведення децентралізації. Адже тільки тоді територіальні громади отримають можливість формувати достатні фінансові ресурси. При цьому джерелами залучення цих коштів може стати як бюджет, так і інші фонди. А це, без сумнівів, позитивно вплине на якість життя населення.

4.2. Особливості формування бюджету територіальної громади

Бюджет територіальної громади є основним інструментом реалізації її прав на автономне вирішення питань місцевого господарювання. Адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров’я, засобів масової інформації; здійснюються видатки на соціальний захист та допомогу населенню. Саме від того наскільки бюджет

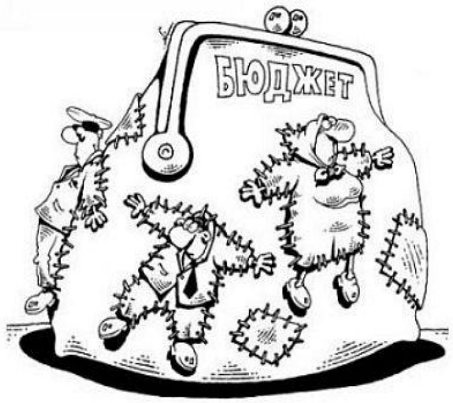
буде забезпечений достатніми фінансовими ресурсами буде залежати якість та повнота надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, умови розвитку відповідних територій.

Де ж територіальна громада бере кошти, щоб сформувати бюджет? Доходи бюджету територіальної громади формуються за рахунок наступних джерел: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти (рис 4.1).

Основним джерелом доходів є податкові надходження (близько 85 %). Протягом тривалого часу податкова та бюджетна система України була організована таким чином, що основна частина фінансових ресурсів у вигляді податків надходила до Державного бюджету України, а потім перерозподілялася і спрямовувалася до місцевих бюджетів у вигляді фінансової допомоги (дотацій та субвенцій). При цьому, кошти, що передавалися з державного бюджету, використовувалися територіальними громадами для фінансування делегованих повноважень (функцій, що державна влада передавала на місця).

Рис. 4.1. Джерела формування доходів бюджетів територіальних громад України

Коштів для фінансування власних повноважень в бюджетах територіальних громад фактично не залишалося. Співвідношення коштів у місцевих бюджетах для фінансування делегованих та власних повноважень становило в середньому по Україні 80%:20% відповідно. Зрозуміло, що ситуація, яка склалася, призводила до погіршення якості надання локальних послуг та неможливості здійснювати видатки з місцевих бюджетів для задоволення потреб громадян у повному обсязі.



Звернемося до того, як організоване формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах. Для розвинених країн світу основним джерелом доходів бюджетів територіальних громад є місцеві податки та збори. Слід пам'ятати, що саме за рахунок цих податків відбувається економічного розвиток територіальної громади та успішно вирішуються ті питання, які виникають на місцях.

Вражаючим є той факт, що в європейських країнах питома вага місцевих податків у складі доходів місцевих бюджетів коливається від 11 % у Великобританії до 61% у Швеції. (табл.4.1).

Таблиця 4.1

Структура джерел фінансування місцевої влади у європейських країнах, % [4]

Країна	Місцеві податки	Неподаткові надходження	Трансферти	Позики	Інші
Австрія	15	19	35	8	23
Бельгія	32	5	40	13	10
Великобританія	11	6	77	0	6
Данія	51	22	24	2	1
Іспанія	31	16	37	10	6
Італія	18	11	38	9	24

Німеччина	19	16	45	9	11
Норвегія	42	16	33	7	2
Фінляндія	34	11	31	3	21
Франція	36	2	26	10	26
Швейцарія	46	24	18	3	9
Швеція	61	8	19	1	11

На жаль, в Україні цей показник традиційно становив не більше 5 % від загальної суми грошових надходжень до бюджету територіальної громади. Враховуючи це, стає зрозумілим, чому територіальні громади в нашій країні були фінансово неспроможними та залежними від центральної влади, Відповідно, що за таких умов не йде навіть мова про формування самодостатніх територіальних громад.

На сьогоднішній день ситуація докорінно змінилася, оскільки територіальні громади внаслідок збільшення фінансових ресурсів отримали можливість ефективно наповнювати свої бюджети і фактично перейти на самозабезпечення.

Починаючи з 2015 року, джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів.

Розглянемо детальніше перелік податкових надходжень, що будуть акумулюватися у місцевих бюджетах територіальних громад.

Так, з державного бюджету до бюджетів територіальних громад передані наступні платежі: 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Важливим кроком у збільшенні фінансової самодостатності територіальних громад є зарахування до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів та збільшення нормативу зарахувань екологічного податку до 80 % (діюча норма 35 %).

За розрахунками експертів зазначені зміни дозволять додатково залучити до місцевих бюджетів 22,4 млрд. грн..

Серед податкових надходжень ключову роль у формуванні доходів бюджетів територіальних громад займає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який на сьогоднішній день розподіляється наступним чином (рис 4.2).

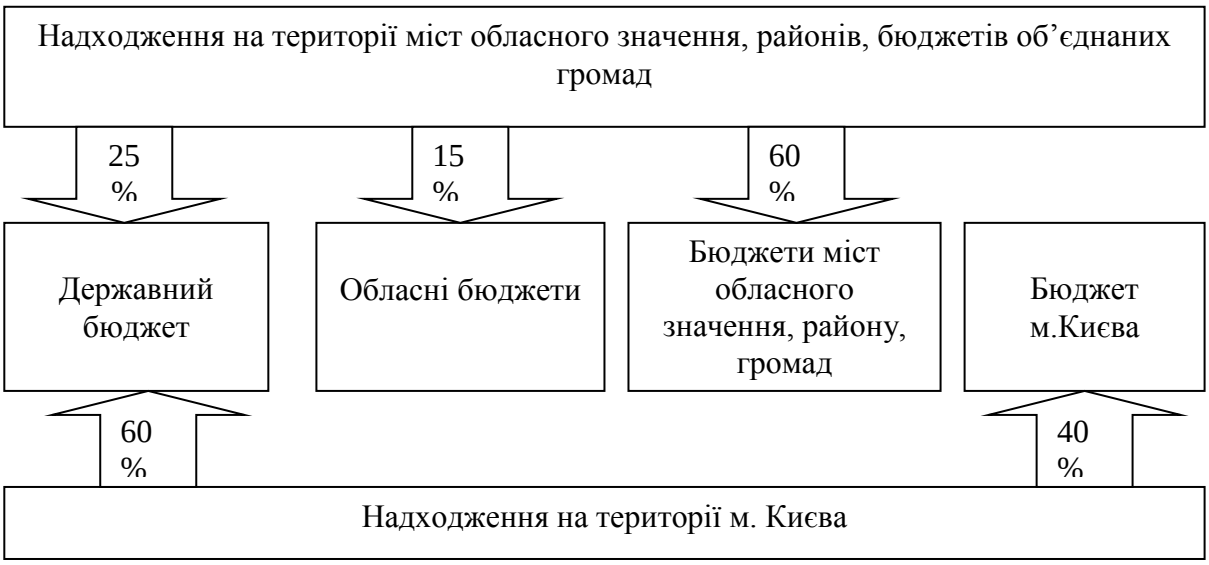


Рис. 4.2. Нормативи розмежування ПДФО [5]

Таким чином, результатом проведених змін стало те, що грошові кошти із загальнодержавного, обласного, районного рівнів будуть направлені на рівень територіальної громади, безпосередньо туди, де і живуть мешканці громади та отримують необхідні послуги.

4.3. Альтернативні джерела залучення фінансових ресурсів територіальною громадою

Хронічний дефіцит фінансових ресурсів, що відчувають територіальні громади, спонукає до пошуку додаткових грошових коштів, необхідних для місцевого розвитку.

В світі територіальні громади для фінансування своїх потреб використовують не тільки кошти місцевих бюджетів, але й інші джерела. Найбільш розповсюдженими серед них є наступні:

- місцеві (муніципальні) позики;
- кредити міжнародних фінансово-кредитних установ;
- міжнародна технічна допомога;
- гранти міжнародних донорських організацій;
- надання коштів підприємствами (корпоративне спонсорство);
- фонд розвитку громад;
- фінансування за участю кількох учасників (партисипативне фінансування).

Розберемо більш детально кожне із зазначених джерел залучення коштів.

Так, місцеві (муніципальні) позики передбачають продаж місцевих цінних паперів (облігацій) юридичним або фізичним особам. Це дає можливість отримати додаткові кошти для фінансування потреб територіальних громад. Якщо за облігаціями не передбачається виплата додаткового доходу – вони називаються бездохідними. Але існують й інші види облігацій, які фінансують створення об'єктів, що в майбутньому будуть приносити прибуток. За рахунок цього прибутку власники облігацій будуть отримувати додатковий дохід. Такі облігації називаються дохідними. Кошти, отримані за рахунок продажу місцевих облігацій є важливим джерелом наповнення бюджетів громад в розвинених країнах світу.

Іншим джерелом є кредити міжнародних фінансових організацій, що представляють собою позикові кошти, які надаються міжнародними фінансово-кредитними організаціями на потреби територіальної громади.

Як правило ці кредити надаються за зниженими процентними ставками, мають пільговий період погашення, тривалий термін та цільовий характер використання. В європейських країнах кредити міжнародних фінансово-кредитних установ використовуються, насамперед, з метою стимулювання економічного розвитку відповідних територій.

Міжнародна технічна допомога – це ресурси, які надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі. Такі ресурси використовуються, як правило, для вирішення найбільш важливих завдань розвитку відповідних громад. У якості донорів можуть виступати уряди іноземних держав, уповноважені ними організації, а також міжнародні організації. Ця допомога надається у вигляді майна, робіт чи послуг, інтелектуальної власності, а також фінансових ресурсів. В умовах, коли за браком власних коштів переважна більшість місцевих громад не мають можливості для реалізації проектів соціально-економічного розвитку, саме ці ресурси можуть стати додатковим джерелом фінансування їх потреб. На сьогоднішній день в країнах, що розвиваються, ресурси у вигляді міжнародної технічної допомоги відіграють важливу роль у забезпеченні потреб економічного розвитку багатьох міст та інших територій.

Важливим джерелом збільшення місцевих фінансових ресурсів можуть стати гранти міжнародних донорських організацій, що надаються у вигляді безповоротної фінансової допомоги, благодійних внесків та пожертв. Характерною ознакою цих ресурсів є їх цільовий характер, тобто вони можуть бути використані тільки для вирішення певної суспільно значущої проблеми. Гранти, як і міжнародна технічна допомога, можуть надаватись у вигляді майна, робіт чи послуг, а також фінансових ресурсів. Найчастіше гранти надають такі організації:

– міждержавні, діяльність яких фінансують декілька держав,наприклад Світовий банк;

– державні – це фонди, які фінансуються з державного бюджету як то американський фонд USAID та канадський СІДА;

– приватні, які переважно є недержавними неприбутковими організаціями. Такими фондами є Фонд Дж.Сороса, Фонд Форда, Фонд Пінчука, Фонд Катерини Ющенко.

Досить часто територіальні громади європейських країн отримують додаткові кошти через добровільну допомогу приватних підприємців тих

проектів, які спрямовані на розвиток громади. У світі це прийнято називати корпоративним спонсорством. Як правило, така підтримка надається у вигляді фінансових, людських та матеріальних ресурсів.

Досить давню історію в зарубіжних країнах мають фонди розвитку громад. Кошти цих фондів використовується для фінансування неприбуткових проектів, як правило, у сфері освіти, охорони здоров'я або культури, та наповнюється за рахунок благодійних пожертв.

Таблиця 4.2

Фонди розвитку в країнах світу

Країна	Назва фонду	Напрями фінансування	Форми фінансування
Грузія	Фонд муніципального розвитку	Місцева інфраструктура, розробка поновлюваних джерел енергії, допомога біженцям, відновлення дренажних систем, розвиток бізнесу	Інвестування, пільгові позики
Хорватія	Фонд регіонального розвитку	Комунальна інфраструктура, розвиток сільської місцевості, агенції розвитку	Позики під низькі відсотки, гранти, субсидії
Польща	Фонд муніципальних інвестицій в розвиток	Підготовка муніципальних інвестиційних проектів	Пільгове кредитування банком національного господарства
Німеччина	Фонд внутрішнього розвитку міста	Оновлення міст та реконструкція (будівельні заходи, які покращують образ міста та / або житловий або комерційний фонд	Інвестиційні гранти (до 23% вартості проекту); інвестиційні кредити (до 5 років
Чехія	MUFIS	Проекти розвитку муніципальних утворень	Безвідсоткові позики приватних банків під заставу муніципальної власності
Англія (Ліверпуль)	Єдиний фонд місцевого зростання	Особлива увага приділяється фінансуванню розвитку транспорту професійних навичок та житлового фонду міста	Співфінансування бізнесу з місцевого бюджету на основі стратегічних планів

Важливим аспектом діяльності таких фондів є те, що рішення про проекти, які будуть фінансуватися з таких фондів, приймаються виключно територіальною громадою.

Приклади фондів розвитку в різних країнах світу наведені в таблиці 4.2 [7].

Отже, фондів розвитку громад є досить різноманітними та, характеризуються широким колом джерел їх наповнення.

Необхідно відмітити, що незважаючи на різноманітність фондів можна виділити їх спільні ознаки. По-перше, фонд обов'язково повинен бути пов'язаним з конкретною географічною територією. По-друге, основною метою його діяльності є підвищення якості життя мешканців відповідної територіальної громади. По-третє, фонд повинен бути незалежним від контролю або впливу окремих організацій або урядових органів. Слід зазначити, що органом управління фонду розвитку громад є рада, до складу якої входять особи, які представляють інтереси громади. Формування фінансових ресурсів фонду відбувається за рахунок благодійних внесків місцевих мешканців, компаній, урядових органів, а також інших фондів. Важливим у функціонуванні цих фондів є те, що вони мають відкриті та прозорі процедури фінансування місцевих проектів, а також звітують перед громадою щодо своєї діяльності.

Світовий досвід функціонування фондів розвитку громад дозволяє стверджувати, що вони мають значний вплив на формування потужних та самодостатніх територіальних громад.

На сьогоднішній день в світі активно використовується фінансування потреб територіальних громад за участю кількох учасників: держави, місцевих громад та представників бізнесу. Такий порядок формування фінансових ресурсів територіальних громад отримав назву партисипативного фінансування.

З середини XX століття для розвинених країн світу, зокрема США, Великобританії, Німеччини, Швейцарії став характерним підхід щодо

безпосереднього залучення мешканців до управління справами територіальної громади.

Особливого значення набуває практика активної участі територіальної громади в умовах дефіциту фінансових ресурсів. Оскільки дозволяє використовувати їх саме для вирішення тих проблем, що мають найбільш важливе значення для розвитку відповідної території.

Прикладом фінансування місцевого розвитку на основі участі декількох сторін є спільний Проект Європейського союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ). Цей проект був започаткований в Україні у вересні 2007 року. На місцевому рівні він співпрацює з громадами-учасницями та місцевими органами влади.

МРГ надавав гранти громадам для впровадження невеликих за розміром проектів на основі принципу, де кожен партнер має внести свою частку для розвитку. Механізм фінансування за програмою проекту передбачав, що частка вартості таких проектів фінансується за рахунок членів громад (не менше 5%), інші витрати фінансувалися з центрального та місцевих бюджетів (45%), участь МРГ становила приблизно половину усіх внесків (50%).

Проект підтримує ініціативи місцевих громад, які спрямовані на покращення соціальної інфраструктури та умов проживання. Наприклад, відновлення фельдшерсько-акушерських пунктів, налагодження водопостачання, захист навколишнього середовища, ефективне використання енергоресурсів та послуг місцевого транспорту [8].

Враховуючи безпосередню участь громад, фінансування за участі кількох сторін, мотивує місцеві спільноти до самоорганізації, плідної співпраці з владою та ефективного використання фінансових ресурсів.

Отже, набір джерел фінансування розвитку територіальних громад є досить широким. Кожне місто, село чи селище має унікальний, притаманний лише даній територіальній громаді набір сильних та слабких сторін. Саме це вимагає застосування індивідуального підходу до вибору джерела фінансування місцевого розвитку та формування самодостатніх територіальних громад.

4.4. Місцеві цільові програми та їх роль у забезпеченні самодостатності територіальної громади

Успішно вирішити проблеми у соціальній сфері, житлово-комунальному господарстві, благоустрої територій громади можна за допомогою реалізації місцевих цільових програм. Слід відмітити, що однією із основних переваг місцевих цільових програм є зосередження фінансових ресурсів саме на тому напрямку, який цього найбільше потребує.

В якому випадку варто звернутися до розробки місцевої цільової програми ? Причинами для цього є наступні:

– розв’язання певної проблеми територіальної громади потребує спільних дій місцевих органів влади, підприємств, населення;

– мети програми відповідає пріоритетним напрямам розвитку громади;

– наявність фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів для забезпечення виконання програми.

Цільові програми є досить різноманітними за спрямованістю, терміном їх реалізації, сферою виконання. Тому необхідно більш детально зупинися на видах цільових програм.

Так, за своєю спрямованістю цільові програми розподіляються на:

– економічні, які спрямовані на розв'язання проблем виробництва, підвищення його ефективності, створення нових робочих місць;

– соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, посилення соціального захисту населення,

– екологічні, метою яких є здійснення природоохоронних заходів [9].

За терміном реалізації місцеві цільові програми поділяються на поточні, що реалізуються протягом одного-двох років та перспективні, які виконуються протягом тривалого періоду (більше трьох років).

В частині сфери виконання цільової програми вони можуть бути комплексними, тобто реалізуються в декількох секторах місцевої економіки, та

спеціалізованими, які передбачають вирішення проблеми в окремій галузі життя територіальної громади.

З яких розділів та частин повинна обов'язково складатися місцева цільова програма? Зазвичай, до структурних елементів місцевих цільових програм відносять:

1) огляд соціально-економічної ситуації, виявлення проблем та визначення їхньої актуальності й значимості для територіальної громади;

2) формулювання проблеми, що підлягає вирішенню;

3) мета і завдання програми;

4) обґрунтування обраних засобів розв'язання проблеми;

5) основні напрями діяльності та заходи програми;

6) строки та етапи виконання програми;

7) ресурсне забезпечення програми, де міститься оцінка всього, необхідного для її реалізації;

8) управління та контроль виконання програми (визначення головного виконавця, який здійснює загальне управління, та інших виконавців, відповідальних за окремі завдання чи заходи);

9) результативні показники виконання програми [10].

Слід звернути увагу на те, що кожна цільова програма має чітко визначену мету, завдання та напрями її виконання.

Так, мета програми включає визначення основних результатів для виконання конкретної цільової програми.

До завдань програми відносять конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання програми.

Що стосується напрямів діяльності, то вони представляють собою конкретні дії, спрямовані на виконання завдань цільової програми. Під час розробки місцевої цільової програми важливо чітко окреслити напрями діяльності. Це дозволить відстежити основні витрати бюджетних коштів при плануванні та оцінюванні результатів її виконання.

Важливим етапом прийняття місцевої цільової програми є її оцінка, що орієнтується на об'єктивні критерії (показники), серед яких виділяють: економічність, ефективність, результативність. Тільки в тому випадку, якщо програма відповідає зазначеним критеріям, можна очікувати позитивних змін в житті громади від її впровадження.

Важливим питанням реалізації місцевих цільових програм є пошук коштів для їх реалізації. Так, джерелами фінансування місцевих цільових програм можуть бути:

– кошти місцевого бюджету;

– кошти з державного бюджету;

– фінансові ресурси підприємств;

– кошти фінансово-кредитних установ;

– кредитні та грантові ресурси міжнародних фінансових установ;

– благодійні внески та безповоротна фінансова допомога;

– міжнародна технічна допомога.

Слід звернути увагу на, що розробка та прийняття місцевої цільової програми обов'язково передбачає громадське обговорення за участі жителів територіальної громади. Зрозуміло, що така практика сприяє створенню умов для підвищення активності населення, усвідомлення ним своєї відповідальності за управління місцевими справами, подолання апатії і байдужості населення до питань організації життя громади. Окрім того це підвищує рівень прозорості і відкритості суспільства та значно посилює віру громадян у демократичні цінності.

Місцеві цільові програми є достатньо розповсюдженим механізмом фінансування місцевого економічного розвитку в Україні. Цей механізм так чи інакше застосовується у всіх містах обласного значення й частково у менших містах нашої держави. Заходи затверджених цільових програм включаються в щорічні програми соціально-економічного розвитку міст. Міські цільові програми здебільшого розробляються на 2–3 роки (найчастіше), а інколи й на більш тривалу перспективу. Найбільш типовими місцевими цільовими

програмами є програми підтримки малого підприємництва; програми охорони довкілля (або раціонального використання природних ресурсів); програми покращення систем водопостачання та водовідведення тощо [10].

Отже, реалізація місцевих цільових програм дозволяє вирішити найбільш болючі проблеми відповідної територіальної громади, оптимально використати наявні фінансові ресурси, створити можливість для населення брати участь у розв'язанні проблем власного життя.

АБЕТКА

Органи місцевого самоврядування – це представники, які обираються територіальною громадою і наділяються повноваженнями вирішувати питання місцевого значення.

Питання місцевого значення – це питання, пов'язані з організацією життєзабезпечення жителів територіальної громади.

Європейська Хартія місцевого самоврядування – це документ, що узагальнює та визначає європейські принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівні та зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Бюджет територіальної громади – це основний грошовий фонд, що знаходиться в розпорядженні територіальної громади і призначений для фінансування її потреб.

Податки – це обов'язкові платежі, що сплачуються фізичними особами (громадянами) та юридичними особами (підприємствами, установами, організаціями), і зараховуються до Державного чи місцевих бюджетів. Податки використовуються для забезпечення розвитку держави чи адміністративно-територіальних одиниць (області, району, міста, села, селища, об'єднаних територіальних громад).

Місцеві податки і збори – це податки та збори, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства, зараховуються до місцевих бюджетів і використовуються для фінансування потреб територіальної громади

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ровинська К. І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні / К. І. Ровинська. // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_31.pdf
2. Шаталова Л. С. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління [Електронний ресурс] / Л. С. Шаталова – Режим доступу до ресурсу: http://dspace.oneu.edu.ua/.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
4. Пігуль Н. Г. Європейський досвід формування доходів місцевих бюджетів [Текст] / Н. Г. Пігуль, І. М. Боярко, О. В. Люта // Вісник Хмельницького національного університету. Сер. Економічні науки. – 2012. – № 5. - Т. 2. – С. 138-142.
5. Децентралізація влади [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://decentralization.gov.ua/
6. Петрушенко Ю. М. Фонди розвитку громад: досвід міжнародного успіху та можливості функціонування в Україні / Ю. М. Петрушенко // Вісник Сумського національного аграрного університету. Сер. Економіка та менеджмент. 2014. – №4(59) – С. 193-199.
7. Бобровська О.Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації громад [Електронний ресурс] / О.Ю. Бобровська, А.Ю.

Мунько – Режим доступу до ресурсу: http://aspect.dp.ua/wp-content/uploads/2015/06/17-BOBROVSKA-A.YU -MUNKO.pdf

8. Петрушенко Ю. М. Механізм партисипативного фінансування місцевого розвитку: сутність та соціально-економічні наслідки / Ю. М. Петрушенко // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємництва та організація виробництва. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2013. – № 4. – С. 41-50.

9. Абрамов Л.К., Азарова Т.В., Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с

10. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. – К.: Центр громадської експертизи, Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”, 2013. – 176 с.

11. Алексєєв В. М. Проблеми самодостатності територіальних громад / В. М. Алексєєв // Університетські наукові записки. - 2007. - № 3. - С. 115-120.

12. Бабінова О. Забезпечення самодостатності територіальних громад як необхідна умова сталого місцевого та регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О. Бабінова – Режим доступу до ресурсу: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-1-17.pdf

13. Морозюк Н.В. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад [Електронний ресурс] / Н.В. Морозюк – Режим доступу до ресурсу: http://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/5.1/173.pdf

14. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://auc.org.ua/sites/default/files/spromozhni_gromady.pdf

ТЕМА 5. **ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄС: ЗДОБУТКИ ТА ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

5.1. Децентралізація в європейських країнах: історія та основні моделі

Досвід зарубіжних країн, які пройшли шлях децентралізації дозволяє визначити її позитивні наслідки. Це, насамперед, можливість формування громад, які мають достатні ресурси для забезпечення свого функціонування, підвищення життєвого рівня населення, надання якісних послуг жителям громади.

Слід відмітити, що а сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Для того, щоб реформи в нашій країні пройшли максимально ефективно, без помилок та прорахунків необхідно ретельно вивчити досвід тих країн, які вже провели децентралізаційні реформи.

Виникає питання, як давно в різних країнах розпочалася децентралізація, як вона проходила та які корисні уроки можемо винести для України. Початком історії децентралізованої держави прийнято вважати дикусію між Жаном Боденом, французьким вченим - економістом та Йоганном Альтузіусом – німецьким правознавцем і теоретиком державного будівництва.

Наприкінці XVI століття Жан Боден, розробив теорію, де обґрунтував доцільність жорсткого централізованого управління в країні. Така модель державного утворення до кінця XIX століття в Європі вважалася ідеальною.

Однак не всі погоджувалися з тим, що така організація життя держави є найкращою. Близько 1600 року Йоган Альтузіус висунув та обґрунтував ідеї протилежні вченням Жана Бодена.

Основною думкою його вчення стало те, що суверенним має бути народ, а не монарх, а регіональна влада повинна мати якомога більше повноважень та прав на вирішення питань організації життєзабезпечення своїх громадян.

Однак, реалізація цих ідей в повному обсязі стала можливою лише за часів створення Європейського Союзу.

Слід звернути увагу на те, що політика централізованої держави панувала в більшості країн Європи до початку XX ст. За основу європейські країни взяли французьку адміністративну систему, яка найефективніше забезпечувала втілення волі глави держави або парламенту. Не викликає сумнівів, що така форма правління жодним чином не могла забезпечити рівноправність та демократію в країні.

Зрозуміло, що в середньовіччі держава з децентралізованим управлінням могла виглядати більш слабкою у порівнянні із державою із жорстокою централізацією влади. Це стосується, насамперед, військової сфери та внутрішньої політики держави.

Початок XX століття ознаменувався виникненням ідеї субсидіарності, сутність якого полягала у тому, що правові, адміністративні функції держави та органів місцевого самоврядування мають бути чітко розділені. Держава може втручатися у справи громади тільки в тому випадку, якщо жителі громади не спроможні виконати функції місцевого самоврядування. Окрім того держава повинна гарантувати право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та захищати громадянські свободи.

Слід звернути увагу на те, що принцип субсидіарності визначає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу – до верху. Це означає наступне: спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Потім, що можуть зробити організації громадян, самі під свою відповідальність – в цьому випадку теж немає потреби у втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на самий початковий (муніципальний) рівень управління [1].

Процеси реформування державної влади, що проходили в Європейських країнах після Другої світової війни, були спрямовані на децентралізацію та розширення прав місцевого самоврядування. Було визнано, неефективність моделі централізованої держави, і навіть Франція, де ця ідея народилася, від неї відмовилася. Враховуючи реалії історичного розвитку того часу, саме надмірна централізація влади могла призвести до недієздатності уряду.

Слід пам'ятати, що розвиток країн світу проходив у різних історичних та економічних умовах. Тому на сьогоднішній день склалося декілька моделей організації місцевого самоуправління, які значно відрізняються між собою. Ця різниця стосується, насамперед, того як розподілено функції між державною та місцевою владою, а також яким чином організовані між ними взаємовідносини.

Так, у європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

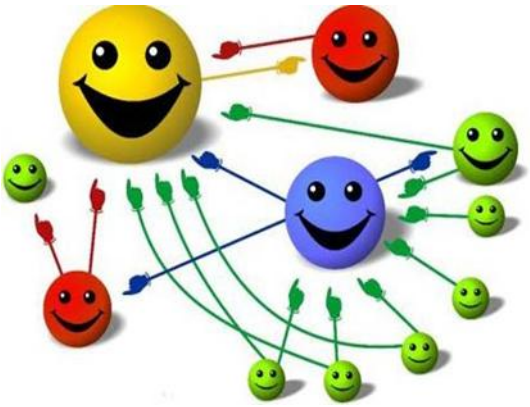
Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в таблиці 5.1.[2,3,4].

Таблиця 5.1

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування

Модель місцевого самоуправління	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень самостійності та незалежності місцевого самоврядування, контроль за діяльністю місцевої влади з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю за органами місцевого самоврядування..
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.
Змішана	Німеччина, Австрія	Існування виборного органу, який одночасно є представником і муніципального управління, і державної адміністрації.

Можна сказати, що у країнах, які використовують англосаксонську модель, місцеві представницькі органи є абсолютно незалежними в межах наданих їм повноважень. При цьому тут відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів влади вищим.



В даній моделі повноваження між центральною та місцевою владою розподілені таким чином, що державні служби відповідають за виконання політичних завдань (зовнішня політика, оборона, національна безпека), а місцеві органи влади повністю відповідають за вирішення тих питань, які стосуються життєзабезпечення територіальної громади. Отже, основним принципом англосаксонської моделі є «діяти самостійно в межах наданих повноважень». Хоча держава теж може здійснювати регулювання. Однак відбувається воно в опосередковано. Наприклад держава приймає певні закони, а органи місцевого самоврядування можуть їх запроваджувати на своїй території із змінами.

Незважаючи на значну незалежність та самостійність місцевих органів, не можна сказати, що діяльність місцевої влади є абсолютно безконтрольною.

Центральні органи влади періодично здійснюють інспекційні перевірки, а також вони можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування, якщо останні не виконують свої функції на належному рівні або приймають рішення, що можуть нанести шкоду громаді.

Таким чином, для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, самостійна відповідальність органів місцевої влади за ті завдання, що вони виконують, але під наглядом центральної влади [4].

Говорячи про континентальну (французьку модель) місцевого управління, слід відмітити, що вона використовується в більшості країн континентальної Європи. Ця модель відрізняється від попередньої тим, що на місцях існують як представники державного так і місцевого управління.

Батьківщиною даної моделі вважається Франція. Зрозуміло, що ця модель відображає історичні аспекти розвитку саме даної країни, для якої було характерним те, що всі питання на місцях вирішували не органи місцевого самоуправління, а представники монархії.

Для континентальної моделі є характерною підпорядкованість нижчих ланок влади вищим. При цьому на місцях працюють представники центральної влади, через яких відбувається передача різноманітних розпоряджень та іншої інформації.

Англосаксонська та континентальна моделі місцевого самоврядування на сьогоднішній день є результатом реформ, що пройшли у європейських країнах в XX столітті. Необхідно звернути увагу на те, що в цих моделях місцева політика спрямована, насамперед, на обмеження повноважень центральної влади та розширення прав місцевих спільнот.

У деяких країнах (Австрія, Німеччина,) функціонує змішана система місцевого самоврядування. Ця модель склалася через поєднання рис притаманних різним моделям та їх певних змін.

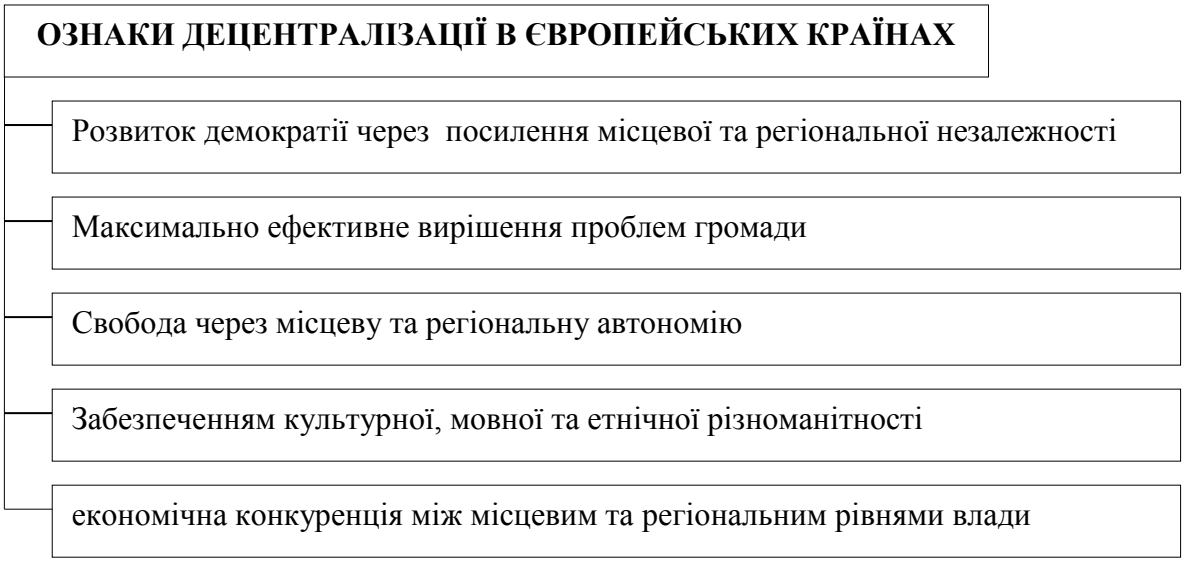
Так, у деяких ланках місцевого управління вибирається орган, який виступає представником і муніципального управління і державної адміністрації. Наприклад в Німеччині, голови адміністрацій районів є одночасно державними чиновниками і головами виконавчих органів «комунального самоврядування».

Тому такі органи при вирішенні одних питань діють як місцева влада, а при вирішенні інших – як державна [3].

Однак, слід пам’ятати, що на практиці реальні взаємовідносини між центральною та місцевою владою в кожній країні мають свої специфічні ознаки, навіть якщо мова йде про одну модель. Ця різниця пояснюється національними особливостями кожної країни.

Безумовно, існують різні моделі місцевого самоврядування та національні особливості їх впровадження. Однак при цьому можна говорити і про спільні ознаки, які притаманні децентралізаційним процесам в європейських країнах.

Зверніть увагу на те, що в сучасних умовах виділяють п’ять основних ознак, які характеризують децентралізацію в європейських країнах (рис. 5.1)[1].



Першою ознакою виділяють розвиток демократії через посилення місцевої та регіональної незалежності. Громадяни, як члени територіальної спільноти, беруть активну участь у тих сферах, що є важливими для забезпечення їх життя. Окрім того, вони можуть впливати на прийняття рішень, що стосуються громади через участь у місцевих виборах та референдумах. Це в свою чергу сприяє зміцненню політичної свободи та мінімізує вплив центрального уряду на організацію справ в місцевій сфері.

Другою ознакою децентралізації в Європі є можливість максимально ефективно вирішувати проблеми громади. Знання місцевих особливостей, специфіки та нагальних питань «з середини» дозволяють дуже швидко та з найменшими втратами прийняти правильне рішення. Беззаперечно, що в умовах централізованого управління зробити це практично неможливо.

Третьою ознакою можна назвати свободу через місцеву та регіональну автономію. Зрозуміло, що в тому випадку, коли центральна та місцева влада

має чітко визначені повноваження та власні фінансові ресурси, можна говорити про досягнення максимального рівня громадянських свобод. Тільки в цьому разі жителі територіальної громади реально приймають участь у політичній діяльності та впливають на життя своєї громади.

Четверта ознака децентралізації пов'язана із забезпеченням культурної, мовної та етнічної різноманітності. В Європі є багато країн, де в різних куточках однієї держави говорять на різних мовах чи то люди мають різні релігійні віросповідання. Тому саме в умовах децентралізації кожна людина в країні має право на те, щоб розмовляти на рідній мові чи сповідувати відповідну релігію.

П'ятою ознакою децентралізації є економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями, яка, як відомо, є важливим стимулом економічного розвитку для країни в цілому. Кожен з рівнів влади намагається створити максимально сприятливі умови для надходження додаткових фінансових ресурсів, поліпшення інфраструктури та умов проживання жителів територіальної громади.

Отже, країни Західної Європи, навіть ті, що мали давні традиції централізованого управління, поступово від нього відмовилися. На сьогоднішній день вже не викликає сумнівів твердження, що забезпечити ефективний розвиток місцевих спільнот, керуючи із центру, практично неможливо. Про це свідчать показники розвитку тих країн, де частина державних завдань вирішується на місцевому рівні.

5.2.Особливості децентралізації в Європейських країнах

В сучасних умовах децентралізація влади є тим основним фактором, який визначає ефективний розподіл повноважень, бюджетних ресурсів між рівнями влади та високу якість надання послуг населенню.

Європейські країни пройшли довгий шлях свого розвитку, реформуючи жорстке централізоване управління країною, і запроваджуючи децентралізацію. На цьому шляху були як здобутки, так і значні помилки та прорахунки. Тому проводячи децентралізаційні реформи в Україні, необхідно досконало вивчити існуючий як позитивний, так і негативний досвід.

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації в країнах Східної Європи, а саме Польщі, Словаччині, Латвії.

Перш за все, треба відмітити, що потреба в децентралізації в Польщі виникла у зв'язку з проведенням масштабних ринкових реформ на початку 90-х років минулого століття. Метою децентралізації було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, подолання корупції, підвищення якості надання послуг населенню.

Реформа у Польщі включала кілька етапів. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Так, з 1999 року в Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у Польщі змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. В процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Окрім того було реформовано також порядок розподілу податків між державним та місцевими бюджетами.

На сьогоднішній день в місцевих бюджетах зосереджено близько 40% суми прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

Необхідно звернути увагу на те, що в процесі проведення децентралізації в Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, створення вільних економічних зон і надання за необхідності допомоги одного регіону іншому.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному

громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави.

Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, а також наближення надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі зосереджені на рівні гмін, оскільки уряд країни розуміє, що тільки громади можуть найкраще вирішути питання свого розвитку.

Логічно виникає питання які ж результати проведення децентралізації в Польщі і чи варто було здійснювати ці реформи?

Слід відмітити, що ті заходи, які були здійснені урядом Польщі у напряму децентралізації сприяли:

– зростанню державних інвестицій;

– розвитку малого бізнесу;

– розширенню свобод громадянського суспільства, що в свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для громадян.

Зауважимо, що проведення децентралізаціних змін в Польщі мали значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно-привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Ефективність децентралізованої системи державного управління доводить і досвід Словаччини. Досить тривалий час ця країна застосовувала систему централізованого управління. За таких умов фактично було відсутнє

місцеве самоврядування. При цьому основна частина фінансових ресурсів була зосереджена на рівні держави. Результатом такої політики стали нерівномірність економічного розвитку країни, зневіра громадян у тому, що можна самостійно вирішити проблеми та отримати якісні послуги, високий рівень корупції.

В результаті проведення низки реформ, місцеві спільноти отримали реальну владу та достатній обсяг грошових коштів для успішного розвитку територій.

На місцевому рівні децентралізація сприяла, насамперед, значному підвищенню якості надання послуг населенню. При цьому ці зміни були характерні не тільки для столиці, але й для регіонів країни. Окрім цього відбулося покращення соціально-економічного становища міст та селищ та зростання кількості робочих місць [5].

Які ж фактори забезпечило успіх реформ в Словаччині? Ключовою ознакою моделі децентралізації, що була обрана Словаччиною, стало відділення від державної влади місцевого самоврядування. При цьому місцева влада була наділена широкими повноваженнями та потужною фінансовою базою.

На першому етапі реформ основна увага була приділена реформі адміністративно-територіального устрою, яка передбачала вдосконалення системи органів влади.

Словаччина обрала модель публічної влади, що включає 3 рівні: муніципалітет – край – держава. Базовою характеристикою даної моделі є високий рівень автономії кожної ланки, фінансова забезпеченість та самодостатність, максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

На сьогоднішній день уряд країни максимально відділений від справ територіальних громад. Навіть на рівні країв в Словаччині відсутні консолідовані державні адміністрації, що виключає можливість адміністративного тиску на органи місцевого самоврядування.

Важливим етапом реформи став розподіл повноважень між різними рівнями влади.

До ключових функцій, які залишилися у центрального уряду, відносяться: макроекономічна політика, валютна політика, митниця, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожарна безпека, судова система, транснаціональні магістралі (автобани та дороги першого класу), аеропорти, охорона навколишнього середовища [5].

Перелік функцій органів місцевого самоврядування значно ширший ніж державної влади та поділяється на власні та делеговані державною владою.

Власні функції включають: організацію роботи місцевих комунікацій, міського транспорту, водоканалу, місцевої поліції, поліклініки та окремих спеціалізованих лікарень, культурних закладів, дошкільних та позашкільних закладів, житлового господарства, справляння місцевих податків та зборів, утилізацію комунальних відходів, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток інфраструктури населеного пункту.

Як правило, держава не контролює та не втручається у процес реалізації та фінансування власних повноважень місцевих органів влади.

Окремі проекти можуть реалізовуватися спільними зусиллями кількох муніципалітетів. Мова йдеться про впровадження дорогих та широкомасштабних інфраструктурних проектів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування.

Фінансова база органів місцевого самоврядування побудована таким чином, що джерелом фінансування власних повноважень є власні доходи, що підвищує зацікавленість місцевої влади у зростанні доходів муніципальних бюджетів. Місцеві органи влади значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності на рівні адміністративно-територіальної одиниці, активно впроваджують комерційну діяльність з метою отримання додаткових коштів до бюджету.

Крім власних функцій, органи місцевого самоврядування займаються реалізацією повноважень делегованих державою. На реалізацію цих

повноважень держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів. До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать: реєстрація актів громадянського стану, надання дозволу на будівництво, частина повноважень в галузі середньої освіти [5].

Органи місцевого самоуправління вищого рівня займаються загальною політикою розвитку регіону. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів в рамках перспективних проектів як то будівництво технологічних парків, створення спільних підприємств, тощо.

Вкрай важливим наслідком децентралізації в Словаччині є значне зменшення проявів корупції та нецільового використання бюджетних коштів. Словацькі експерти стверджують, що інформація про місцевих політиків і чиновників в невеликих населених пунктах є більш доступною та відкритою, а відповідальність персоніфікованою – це змушує їх діяти чесно та ефективно.

Як свідчить практика, словацька модель виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні. Результатом реформ стало те, що словацька економіка є найбільш динамічною економікою Центрально-Східної Європи, а добробут країни стрімко зростає.

Не викликає сумнівів, що цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ в країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема в країнах Прибалтики. Це пояснюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених іншими країнами помилок.

На початку реформування латвійські урядовці вважали, що, перш за все, необхідно реформувати державний апарат, запровадити процедури участі громадськості у прийнятті урядових рішень [6].

Реформа в Латвії здійснювалася в трьох основних напрямах: юридичному, адміністративно-територіальному та фіскальний. При цьому, слід

звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено і не узгоджено з іншими.

Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття закону «Про місцеві самоврядування» в 1994 році. Цей закон фактично запроваджував місцеве самоврядування, визначав його сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу.

Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку 90-х був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій.

Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість заважала передачі повноважень на місця.

Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій з місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [6].

Однак, варто зауважити, що впровадження адміністративно-територіальної реформи не було легким і проходило із значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перших 6 років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

На початку реформи передбачалося створення нових великих волостей, однак це не сприймалося ні керівниками волостей, ні жителями громад. Було вирішено застосувати інший підхід і утворити при об'єднанні волостей край, але при цьому волості втратили право на самоуправління. Таким чином, були створені адміністративно-територіальні одиниці – краї з повноцінним місцевим

самоуправлінням та волості – без нього. Пізніше парламент затвердив законом усі самоуправління.

Розуміючи недієздатність розпочатої реформи, було прийнято рішення стимулювати об'єднання через надання додаткової дотації. Уряд встановив чіткі терміни об'єднання та зазначив, що ті громади, які проведуть об'єднання у зазначений термін додатково отримають кошти у розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. Якщо ці терміни порушувалися, волость додаткової дотації не отримувала. Однак, навіть не зважаючи на такі дії, 35 самоуправлінь до 2009 року не об'єдналися.

Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995-1998 років були прийняті ряд законів які регулювали фінансову базу територіальних громад. На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів в Латвії є податки, кошти, що передаються з державного бюджету, плата за послуги. Основним джерелом надходжень податок з доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетом. Значну частину займає також податок на нерухомість [7].

Враховуючи, що реформування державного устрою в Латвії проходило із значними труднощами, цей досвід корисно врахувати Україні в процесі децентралізації. Зокрема основними латвійськими уроками для нашої країни стало те, що необхідно обов'язково встановлювати часові параметри здійснення реформи, чого не було визначено в Латвії. Окрім того, якщо реформа передбачає декілька напрямів реалізації, то їх обов'язково необхідно узгоджувати між собою та не розривати у часі.

В цілому, слід відмітити, що незважаючи на тривалий термін впровадження, децентралізаційна реформа в Латвії мала свої позитивні наслідки. Насамперед, було вирішено широке коло існуючих проблем, які стосувалися надання послуг населенню. Окрім цього місцева влада отримала більше можливостей щодо вирішення питань місцевого значення та посилення впливу на місцевий розвиток.

5.3. Швейцарський досвід децентралізації

Швейцарія – це держава з давніми традиціями та розгалуженою системою місцевого самоврядування, яке розвивалося протягом всієї історії країни. Швейцарія, на відміну від багатьох інших країн Європи, не запроваджувала місцеве самоврядування, реформуючи централізоване управління.

У 1291 році Швейцарія виникла як країна внаслідок об'єднання різних незалежних політичних одиниць (кантонів). Основною метою такого об'єднання кантонів (у конфедерацію) було збереження зовнішньої незалежності. При цьому кантони залишалися суверенними та зберігали повноваження у вирішенні більшості питань. Для прийняття рішень, які вимагали співпраці, наприклад, у сфері зовнішньої безпеки, було створено спільну політичну інституцію, подібну до парламенту [8].

На сьогоднішній день Швейцарія представляє собою федеративну парламентську республіку, яка складається із 26 кантонів та 2352 комун. Кантони та комуни різняться як за територією так і за населенням. Кожен кантон має власну конституцію, парламент та уряд, систему народної освіти й охорони здоров'я, поліцію тощо.

Система місцевого самоврядування в Швейцарії має дворівневу структуру: самоврядування на регіональному рівні (кантонів) та самоврядування на місцевому рівні. Незважаючи на те, що Щвейцарія – це конфедерація, відносини між швейцарськими кантонами та місцевими органами влади більше відповідають умовам децентралізованої країни.

Рівень розвитку місцевого самоврядування в Швейцарії дуже високий. Право на місцеве самоврядування закріплене в Конституції кантону та його законодавстві.

Слід відмітити, що населення адміністративно-територіальних одиниць бере безпосередню участь в управлінні місцевими справами та розвитком своєї громади. При цьому населення може впливати на життя своєї громади не тільки під час виборів. Частина комун в Швейцарії не мають парламентів, але жителі такої громади можуть висловити свою думку та точку зору на зборах громадян. Такі збори представляють собою найбільш пряму форму участі у вирішенні питань місцевого розвитку. У комунах з парламентом декілька разів на рік проводяться референдуми щодо проблем, які є важливими для громади, наприклад як будівництво нового басейну, закупівля нового комунального обладнання чи будівництво пам'ятника. Кожен громадянин, у разі якщо він зібрав 30 тис. підписів на підтримку своєї ініціативи, може винести її на голосування місцевого парламенту.

Комуни мають законодавчі та адміністративні повноваження. Наприклад, комуни приймають рішення щодо громадянства комун, вони мають повноваження у сфері початкової освіти, місцевої інфраструктури, поліцейської охорони.

Важливо відмітити, що в Швейцарії місцеві органи влади не відчувають на собі тиску з боку центрального уряду, який опікується тільки тими питаннями, які мають загальнонаціональне значення.

Цікавим є розподіл повноважень між різними рівнями влади в Швейцарії[8].

Таблиця 5.1

Розподіл повноважень між рівнями влади в Швейцарії

Федеральні повноваження	Повноваження кантонів	Повноваження комун
Організація федеральних органів влади. Закордонні справи. Армія та цивільний захист. Національні автомагістралі. Ядерна енергія. Поштова служба та телекомунікації. Грошова політика. Соціальний захист (пенсії, інваліди). Цивільне право, кримінальне право. Громадське та кримінальне судочинство. Митниця. Освіта (технічні університети). Енергетика. Охорона довкілля. Громадянство. Федеральні податки.	Організація кантональної влади (власні: конституція, гімн, прапор). Місцеве врядування. Закордонне співробітництво. Поліція. Взаємини між державою та релігією. Культура. Охорона здоров'я. Дороги кантонального масштабу. Ліси, вода, природні ресурси. Освіта (середні школи та університети). Охорона довкілля. Охорона природної спадщини. Громадянство. Кантональні податки.	Освіта (дитсадки та початкові школи); Переробка відходів; Дороги в юрисдикції комун; Місцева інфраструктура; Місцева поліція; Зонування; Громадянство; Податки масштабу комун.

Швейцарські комуни мають не тільки широке коло повноважень, але й високий рівень фінансової незалежності. Комуни отримують близько 1/3 від загальних державних доходів та несуть близько 1/3 державних витрат. Вони можуть збирати власні податки (зокрема, податок на прибуток) та призначати податкові ставки. Вагомим джерелом доходів є прибутковий податок з фізичних осіб. При цьому людина сплачує цей податок за місцем своєї реєстрації, а не роботи, оскільки послуги, які надаються їй територіальною громадою здійснюються саме за місцем проживання. Деякі кантони (як, наприклад, Кантон Грізон) наділяє комуни правом власності на деякі природні ресурси (наприклад, на воду та ліси). Кантони мають систему фінансового «вирівнювання» для підтримки бідніших комун. Більшу частину доходів комун складають податки (близько 50 %). Близько 25 % з державних доходів складають внески, 25 %

надходять з інших джерел. Податкові повноваження та вільний розподіл витрат сприяють високому рівню автономії [9].

Враховуючи тривалий термін розвитку децентралізації в Швейцарії, сьогодні можна виділити основні принципи та позитивні риси швейцарського самоврядування,а саме:

– ефективність та продуктивність: базові функції та завдання покладаються на той рівень влади, де вони можуть бути виконані найкраще;

– відповідальність: збалансованість власних повноважень та власних ресурсів формує відповідальність жителів громад;

– прозорість: основна частина рішень, важливих для життя населення, приймається місцевими органами влади, до яких мешканці територіальної громади мають прямий доступ;

– демократія та громадська участь: населення бере активну участь у житті громади через проведення виборів та референдумів;

– рівність: самоврядування комун дає можливість безболісно пристосуватися до швейцарського мовного та культурного розмаїття.

Отже, досвід Швейцарії у побудові державного управління свідчить про те, що широкі можливості самоорганізації, взаємопідтримка та співробітництво між різними рівнями влади дозволяють досягти стабільного розвитку суспільства.

5.4. Децентралізація: переваги та застереження для України

На сьогоднішній день важливим питанням при проведенні децентралізації в Україні є необхідність врахування існуючого досвіду країн, що вже провели ці реформи. Світовий досвід говорить про те, що не завжди цей шлях був легкий та безболісний. Безумовно, децентралізація має як свої переваги так і недоліки, які конче важливо враховувати уряду нашої країни.

Не можна не зупинитися на перевагах децентралізації, найважливішими серед яких є наступні: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб громади; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, на які необхідно звертати увагу. Насамперед це пов’язано із ускладненням спроможності держави впливати на ситуацію на місцях; зниженням скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмуванням реалізації державних програм внаслідок надання більшого значення місцевим пріоритетам. Окрім того може виникнути ситуація коли центральні органи влади можуть уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню та усуватися від вирішення нагальних питань[10].

Важливим моментом є також те, що при проведенні децентралізації існує вірогідність виникнення певних ризиків (рис. 5.2).

Рис. 5.2. Ризики при проведенні децентралізації

По-перше, це ризики, пов'язані із зміною меж адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема добровільний характер не змушує територіальні громади в обов'язковому порядку проводити об'єднання, що може подовжити термін проведення реформи. Окрім того можливий спротив населення об'єднанню через побоювання мешканців існуючих адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги.

В таких умовах необхідно застосовувати заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. При проведенні адміністративно-територіальної реформи слід пам'ятати, що всі перетворення, в тому числі і зміна адміністративних меж населених пунктів вимагає часу, тому жодні реформи неможна штучно прискорювати. Об'єднання громад обов'язково вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій, а також широке врахування думки населення, що може бути здійснено через проведення місцевих референдумів. Слід пам'ятати про те, що в процесі розробки та реалізації реформи необхідно залучати громадськість та представників органів місцевого самоврядування [11].

Окрім того, в результаті перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між державною та місцевою владою може відбутися послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень. Наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства у процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

Існують також ризики і для функціонування бюджетної системи країни, зокрема загроза недофінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Не є секретом, що протягом тривалого періоду дефіцит фінансових ресурсів для фінансування делегованих повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо) становив 18-20 млрд. грн. на рік.

Яка ж ситуація може виникнути сьогодні, наприклад, в сфері охорони здоров'я? Припустимо, що в місцевому бюджеті недостатньо коштів для фінансування закладів охорони здоров'я. Тоді із державного бюджету надходить медична субвенція – це кошти, що мають чітко визначене цільове спрямування, і які можна використати тільки на утримання медичних закладів.

На перший погляд, ситуація вирішена. Однак сума цих коштів визначається виключно тим, які можливості має на даний момент державний бюджет, а не реальними потребами населення. При цьому, якщо раніше місцеві органи влади могли більш вільно розпоряджатися коштами з державного бюджету і витрачати їх на ті напрями, які цього найбільше потребували, то сьогодні такої можливості місцева влада не має.

Серед ризиків, що можуть виникнути, варто відмітити також те, що недостатній рівень компетентності службовців місцевого самоврядування, недосконалої системи добору депутатів місцевих рад може призвести до зниження якості місцевого управління та надання громадських послуг населенню.

Незважаючи на проблеми і виклики, що існують сьогодні, в Україні вже зроблено значний крок вперед у питаннях проведення децентралізації. Так, ми вже прийнято основні критерії та порядок об'єднання територіальних громад, проведене чітке розмежування функцій між органами державної та місцевої влади із значним розширенням повноважень на місцях, змінено порядок бюджетного фінансування.

Вже не викликає сумнівів, що результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення високоякісними послугами.

АБЕТКА

Бюджетне вирівнювання – це передача коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою забезпечення збалансованості між доходами та видатками.

Вільна економічна зона – це територія, де запроваджено пільги щодо сплати податків суб'єктами господарювання (підприємствами).

Модель місцевого самоврядування – форма організації влади територіальної громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Принцип негативного регулювання діяльності місцевих органів – принцип відповідно до якого місцеві органи мають право здійснювати всі дії, які безпосередньо не заборонені законодавством країни та не знаходяться у віданні інших органів влади.

Принцип субсидіарності – це принцип, який використовується при побудові бюджетних систем більшості європейських країн та вимагає, щоб рішення у державі приймались на нижчому можливому рівні влади, і верхні ланки управління вдаватись до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління [Електронний ресурс] / М. Пасічник – Режим доступу до ресурсу: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-24.pdf

2. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / В. Роман – Режим доступу до ресурсу: http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf

3. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / В. В. Наконечний – Режим доступу до ресурсу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf

4. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів [Електронний ресурс] І. Костенюк – Режим доступу до ресурсу: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf

5. Децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:

http://antikor.com.ua/articles/30924-detsentralizatsija_dosvid_efektivnoji_reformi_slovachchini_dlja_ukrajini

6. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.csi.org.ua/?p=4802

7. Ткачук А. Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / А. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 56 с.

8. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е.Захарченко та ін. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

9. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід [Електронний ресурс] / Н. Топпервін – Режим доступу до ресурсу: http://terhromady.info/wp-content/uploads/2014/08/swiss.pdf

10. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки [Електронний ресурс] / В. Свистун – Режим доступу до ресурсу: http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BD.PDF

11. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади [Електронний ресурс] / Т. В. Забейворота – Режим доступу до ресурсу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/03.pdf

12. Юрченко К. Які ризики децентралізації ? [Електронний ресурс] / К. Юрченко – Режим доступу до ресурсу: http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx

13. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.niss.gov.ua/articles/1021/

МЕТОДИКА ВИКЛАДАННЯ КУРСУ «ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ» ДЛЯ ШКОЛЯРІВ 10-11 КЛАСІВ.

Україна стоїть на шляху реформ. Однією з найважливішою реформою є реформа децентралізації влади.

Децентралізація є необхідною та незворотною. І тому необхідно, щоб учні зрозуміли і побачили своє місце у реформованих обставинах місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою і взагалі всього життя нашої країни. Тому дуже вчасним буде впровадження курсу «Основи децентралізації влади» для школярів 10-11 класів, метою якого є забезпечити формування у молоді громадської свідомості.

Актуальність цього курсу проявляється в усвідомленні децентралізації, як ланки цілого ланцюга реформ, без яких Україна не може розвиватись далі і стати повноправною європейською державою.

Основною **метою** цього курсу є надання учням старших класів точної інформації щодо того, як буде відбуватися реформа децентралізації, та як децентралізація буде впливати на життя конкретної людини та місцевої громади.

Впровадження предмету варіативної складової «Основи децентралізації влади» в навчально-виховний процес 10-11 класів загальноосвітніх шкіл різних ступенів, навчально-виховних комплексів, гімназій, ліцеїв полягає в тому, що на сьогодні, у зв’язку з відсутністю на регіональному рівні програми громадського виховання учнівської молоді, постає гостра необхідність змінити базові напрями роботи адміністрацій та педагогічних колективів навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які пов’язані з формуванням високоосвіченої, громадськосвідомої та духовно збагаченої особистості школяра.

Тобто, під час опанування курсу «Основи децентралізації влади», учні поступово будуть усвідомлювати, що децентралізація дає країні, які зміни отримають місцеві громади з отриманням значної кількості повноважень і чи є вже результати децентралізації. Особливістю курсу є те, що він викладається за

спіралевидним принципом, який характеризується тим, що учні, не втрачаючи з поля зору головну проблему, поступово розширюють і поглиблюють коло пов'язаних із нею знань.

Провідною ідеєю начального курсу «Основи децентралізації влади» є *сприяння формуванню цілісної, свідомої, відповідальної за свої вчинки та громадянсько компетентної особистості школяра* шляхом творчого опанування та засвоєння, з подальшим використанням у практичній діяльності набутих знань. Цей навчальний курс дозволить старшокласникам мати активну життєву позицію, не боятися приймати рішення та реалізовувати свої ідеї, допоможе взяти участь у формуванні демократичного суспільства, дасть їм корисні життєві навички, отримавши базові знання з реформування країни, корисну інформацію відносно надання якісних публічних послуг на рівні громади та навчить веденню діалогу щодо реформ місцевого самоврядування і децентралізації влади.

Перед методикою викладання курсу «Основи децентралізації влади» стоять такі **завдання:**

- визначення мети навчання (Для чого потрібно вивчати цей курс);

- розкриття освітньої та виховної ролі курсу «Основи децентралізації влади»;

- розробка ефективних технологій, окремих методів і прийомів навчання (Як саме вчити?);

- визначення й обґрунтування різних форм організації навчального процесу (виявлення найкращих умов для застосування різних методів і прийомів, засобів навчання);

- формування громадської, правової, суспільно-політичної свідомості у молоді;

- орієнтація вчителів на включення в освітній процес методики підготовки молоді, як громадян демократичного суспільства й правової держави, які визначають сучасні проблеми громади.

До **загальних цілей**, які реалізуються при вивченні децентралізації влади у класах усіх профілів навчання, належать:

- засвоєння фундаментальних знань про децентралізацію влади, основних категорій, законів, закономірностей, тенденцій, які відбуваються в суспільстві;
- формування світогляду цивілізованої людини, що визнає такі загальнолюдські цінності, як свобода вибору, право на участь у житті та діяльності громади, дотримання законності тощо;
- сприяння розвитку навичок поведінки людини яка може впливати на вибір органів місцевого самоврядування та участі в їхній роботі;
- підтримка інтересу до вивчення предметів правового та економічного спрямування;
- формування громадянської культури.

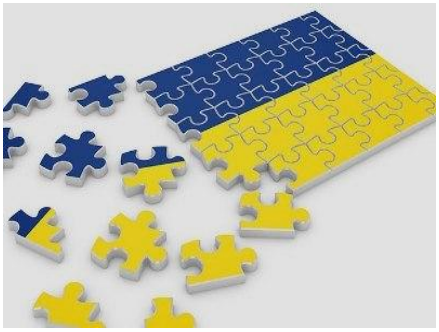
Відповідно до загальних цілей курсу, основні **завдання** полягають в тому, щоб через практичну діяльність, адаптовану до вікових особливостей учнів, сформувати певні специфічні компетенції з основ децентралізації влади:

- орієнтуватися в проблемах сучасного суспільно-політичного життя в Україні та в житті органів місцевого самоврядування, знати процедури участі в діяльності інститутів демократичної держави;
- застосовувати процедури й технології захисту власних інтересів, інтересів місцевої громади;
- виконувати громадянські обов'язки у межах місцевої громади, держави;
- взаємодіяти з органами державної влади на користь собі й громадянському суспільству;
- уміти знаходити інформацію про конкретні види послуг, що надаються різними органами місцевого самоврядування;
- уміти визначати доцільність роботи різних органів влади;
- оцінювати переваги і недоліки роботи органів влади;
- контролювати роботу органів місцевого самоврядування та громади;

- брати участь у процесах децентралізації влади.

Тому, ще однією метою впровадження курсу «Основи децентралізації влади» є виховання компетентного випускника, який всебічно обізнаний, який вміє орієнтуватися в просторі і може брати участь у процесах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Методологічним підґрунтям є діалогічний підхід, який передбачає перетворення позиції вчителя і позиції учня в особистісно-рівноправні. Тобто, вчитель не вчить, не виховує, а активізує, стимулює намагання, формує мотиви учня до саморозвитку, спонукає його до активності та створює умови для саморозвитку.



Під час викладання курсу «Основи децентралізації влади» для активізації навчального процесу передбачається застосування сучасних навчальних технологій, таких, як: проблемні лекції, робота в малих групах, семінари-дискусії, мозкові атаки, кейс-метод, розбір проблемних ситуацій, ділові та рольові ігри, науково-практичні конференції, тренінги тощо[2].

Проблемні лекції спрямовані на розвиток логічного мислення учнів. Головні питання теми лекції обмежується двома-трьома ключовими моментами, увага школярів концентрується на матеріалі, що не знайшов у достатній мірі відображення в навчальних джерелах, використовується досвід закордонних навчальних закладів із роздаванням під час лекцій друкованого матеріалу та виділенням головних висновків із питань, що розглядаються.

Під час викладання лекційного матеріалу учням пропонуються питання для самостійного розмірковування. У ході лекції вчитель ставить запитання, які спонукають молодь шукати розв’язання проблемної ситуації. Така система примушує їх сконцентруватися і почати активно мислити в пошуках правильної відповіді.

На проблемній лекції, новий теоретичний матеріал подається як невідоме, яке слід відкрити, вирішивши проблемну ситуацію. Завдання вчителя

полягає в необхідності прогнозувати проблемну стратегію навчання, забезпечити участь старшокласників в аналізі виниклого протиріччя, залучати їх до вирішення проблемних ситуацій, вчити висувати оригінальні шляхи їх вирішення, вчити аналізувати отриману нову інформацію в світлі відомих теорій, висувати гіпотези і використовувати різноманітні методи для їх вирішення.

Міні-лекції передбачають викладення навчального матеріалу за короткий проміжок часу й характеризуються значною ємкістю, складністю логічних побудов, образів, доказів та узагальнень. Міні-лекції проводяться, як правило, як частина заняття-дослідження.

На початку проведення міні-лекції лектор акцентує увагу учнів на необхідності уявити викладений лекційний матеріал у так званому структурно-логічному вигляді. На розгляд виносяться проблемні питання, але викладаються вони стисло. Лекційне заняття, проведене у такий спосіб, пробуджує у учнів активність та увагу під час сприйняття матеріалу, а також спрямовує його на використання системного підходу під час відтворення інформації, яку він одержав від викладача.

Проблемні лекції та міні-лекції доцільно поєднувати з такою формою активізації навчального процесу, як робота в малих групах. Робота в малих групах дає змогу структурувати лекційні або практично-семінарські заняття за формою і змістом, створює можливості для участі кожного учня в роботі за темою заняття, забезпечує формування особистісних якостей та досвіду соціального спілкування.

Після висвітлення проблеми (у ході використання проблемних лекцій) або стислого викладання матеріалу (у ході використання міні-лекції) школярам пропонується об’єднуватися у групи по 5 – 6 осіб та презентувати наприкінці заняття своє бачення та сприйняття матеріалу.

Презентації – це виступи перед аудиторією, що використовуються для представлення певних досягнень, результатів роботи групи, звіту виконання індивідуальних завдань, інструктажу, для демонстрації нових публічних послуг.

Однією з позитивних рис презентації та її переваг під час використання у навчальному процесі є обмін досвідом, який здобули учні під час роботи у певній малій групі.

Семінари-дискусії передбачають обмін думками та поглядами учасників щодо даної теми. Вони розвивають мислення, допомагають формувати погляди і переконання, виробляють вміння формулювати думки й висловлювати їх, вчать оцінювати пропозиції інших людей, критично підходити до власних поглядів.

Ділові та рольові ігри – форма активізації учнів, за якої вони задіяні в процесі інсценізації певної виробничої ситуації у ролі безпосередніх учасників подій.

Кейс-метод – метод аналізу конкретних ситуацій, який дає змогу наблизити процес навчання до реальної практичної діяльності спеціалістів і передбачає розгляд адміністративних, управлінських та інших ситуацій, складних конфліктних випадків, проблемних ситуацій, інцидентів у процесі вивчення навчального матеріалу.

Мозкові атаки – метод розв'язання невідкладних завдань, сутність якого полягає в тому, щоб висловити якнайбільшу кількість ідей за дуже обмежений проміжок часу, обговорити і здійснити їх селекцію. Рекомендований розподіл форм та методів активізації процесу навчання за темами навчальної дисципліни є основним, але не вичерпним[2].

Також можливо використовувати інші методи, при чому різні методи для проведення заняття за певною темою можуть комбінуватися.

Розподіл форм і методів активізації процесу навчання
за темами курсу «Основи децентралізації влади»

Тема	Навчальна технологія	Очікувані результати
1. Громадянське суспільство в Україні	Науково-практична конференція на тему:	*Пояснює* поняття «громадянське суспільство»,

в умовах розбудови правової демократичної державності	«Реформування України в умовах децентралізації влади»	*розповідає* про форми участі громадян у житті демократичної держави. *Розтлумачує* поняття самоврядування, *оцінює* важливість участі громадян у вирішенні загальнодержавних питань та питань місцевого значення. *Досліджує* демократичні процеси у житті громади, функціонування органів місцевого самоврядування, *моделює* демократичні процедури прийняття колективних рішень.
2. Шляхи формування громадянської позиції школярів. Ціннісні орієнтації сучасної української молоді	Семінар-дискусія: «Ціннісні орієнтації сучасної української молоді»	*Пояснює* що таке громадянська позиція, *розповідає* про орієнтації сучасної молоді. *Наводить приклади* шляхів формування громадянської позиції. *Висловлює власне ставлення* до проблем сучасної української молоді.
3. Основні характеристики взаємодії	Ділова гра: «Розподіл повноважень між	*Пояснює* що таке взаємодія громадянського суспільства і держави.

громадянського суспільства та держави	державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування»	*Наводить приклади* взаємодії громади і держави. *Характеризує* правові відносини між державою та громадою та *наводить приклади* правових ситуацій. *Висловлює власну оцінку* ролі держави в житті людей
4. Проблеми самодостатності територіальних громад	Проблемна-лекція «Територіальні громади, та проблеми їх самодостатності»	*Пояснює* що таке територіальна громада. *Наводить приклади* діяльності територіальних громад. *Характеризує* проблеми самодостатності місцевих органів. *Висловлює власну оцінку* щодо формування самодостатності територіальних громад
5. Досвід децентралізації влади місцевого самоврядування країн ЄС: здобутки та застереження для України	Кейс-метод «Бюджетна децентралізація та участь громадськості на прикладі практики Швейцарії та європейських країн"	*Пояснює* поняття «децентралізація». Р*озповідає* про шляхи децентралізації влади. *Оцінює* важливість децентралізації влади в Україні. *Наводить приклади* здобутків ЄС у напрямку децентралізації.

		Моделює процес децентралізації влади в Україні.

Оцінка навчальних досягнень учнів

Об'єктом оцінювання в курсі «Основи децентралізації влади» є не тільки знання і уміння учнів з цього курсу, але й загальна навчальна компетентність учня, наприклад, уміння представити свою думку усно і письмово в різних формах, розв’язувати проблеми та ін., соціальна й комунікативна компетентність, що проявляються у різноманітних способах комунікації і взаємодії учнів між собою, з вчителем, з іншими дорослими.

Такі освітні цілі, індивідуальні відмінності засвоєння матеріалу учнями, конструювання ними знань на основі особистого досвіду, активний характер процесу навчання обумовлюють необхідність розробки і використовування відповідних методів і інструментарію оцінювання.

Видається, що оцінювання процесу та результатів викладання курсу «Основи децентралізації влади» вимагає використання як традиційних методів (усне опитування, тестування), так і альтернативних (так зване оцінювання «участі в діяльності», самооцінювання, взаємооцінювання) в різних комбінаціях. Вибір методів оцінювання повинен здійснюватися з урахуванням характеру об'єктів оцінювання: оцінюватися можуть як усні відповіді і письмові роботи, завдання на виявлення операційних умінь, моделювання життєвих ситуацій, так і участь учнів у дискусіях, рольових іграх, підготовка виставки, збір матеріалу з певної тематики (портфоліо), написання твору (есе), підготовка проекту і виконання його і т.п. Важливою є розробка вчителем з урахуванням цілей навчання чітких, ясних і відомих учням критеріїв, відповідно до яких виставляється оцінка.

Підготовка вчителів до викладання курсу та оволодіння інтерактивними методами має передбачати можливість проходження ними тренінгового навчання зі змісту курсу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття з теми: «Бюджетна децентралізація та участь громадськості на прикладі практики Швейцарії та Європейських країн» із застосуванням кейс-методу (Case study).

Кейс - це:

- це опис реальної ситуації.

- це "шматочок" у реальному житті (в англійській термінології TRUE LIFE).

- це події, які реально відбулися в тій чи іншій сфері діяльності та описані авторами для того, щоб спровокувати дискусію в навчальній аудиторії, «спонукати» учнів до обговорення та аналізу ситуації, і прийняття рішення.

- це "моментальний знімок реальності", "фотографія дійсності".

Кейс - не просто правдивий опис подій, а єдиний інформаційний комплекс, що дозволяє зрозуміти ситуацію.

Особливістю кейс методу навчання є його освітня відкритість з одного боку, а з іншого, замкнутість і жорсткість в результативності навчання.

Грамотно виготовлений кейс провокує дискусію, прив'язуючи учнів до реальних фактів, дозволяє промоделювати реальну проблему, з якою надалі доведеться зіткнутися на практиці.

Матеріали для створення кейса

Проблемні реальні ситуації

Цікаві історичні факти

Літературні джерела

Види уявлення кейсів

Друкований кейс

Мультимедіа кейс

Відео кейс

Обсяг кейсу може бути різним - від декількох пропозицій на одній сторінці («західно-європейські» кейси) до безлічі сторінок («американські» кейси).

Однак слід пам'ятати, що великі кейси викликають деякі труднощі у учнів порівняно з малими, особливо при роботі вперше.

Кейс метод навчання передбачає не тільки наявність банку кейсів, але й методичні рекомендації щодо їх використання, питання для обговорення, завдання учням, дидактичні та інформаційні матеріали.

Деякі фахівці виділяють **п'ять ключових критеріїв**, за якими можна відрізнити кейс від іншого навчального матеріалу:

1. Джерело

Джерелом розв'язання проблемної ситуації є люди, які залучені в певну ситуацію, що вимагає рішення.

2. Процес відбору

Не існує єдиних підходів до змісту даних, але вони повинні бути реальними для сфери, яку описує кейс, інакше він втратить інтерес, оскільки буде здаватися нереальним.

3. Зміст

Зміст кейса має відображати навчальні цілі. Кейс може бути коротким або довгим, може викладатися конкретно або узагальнено. Що стосується цифрового матеріалу, то його має бути достатньо для виконання необхідних розрахунків.

4. Перевірка в класі

Перевірка в класі - це апробація нового кейса безпосередньо в навчальному процесі або оцінка реакції нової аудиторії на кейс, який раніше розглядався, але для інших груп учнів (іншого класу, іншої програми навчання). Вивчення реакції на кейс необхідно для отримання максимального навчального результату.

5. Процес старіння

Більшість кейсів поступово застарівають, оскільки нова ситуація вимагає нових підходів. Кейси, засновані на історії, добре слухаються, але робота з ними відбувається неактивно, оскільки «це було вже давно».

Проблеми, розглянуті в кейсі повинні бути актуальні для сьогоднішнього дня.

У навчанні кейси можуть використовуватися на різних стадіях навчання:

- в процесі навчання;
- в процесі контролю.

Схема організації занять:

1. Підготовчий етап.

Педагог готує ситуацію, додаткові інформаційні матеріали, визначає місце уроку в системі предмета, завдання уроку

2. Ознайомчий етап.

- На даному етапі відбувається залучення учнів у жваве обговорення реальної професійної ситуації.
- Введення в ситуацію.
- Опис ситуації.
- Інформаційний матеріал.
- Глосарій.

3. Основний (аналітичний) етап.

- Вступне слово вчителя;
- розподіл учнів по групах (4-5 чоловік у кожній);
- організація роботи груп: короткий виклад членами груп прочитаних матеріалів та їх обговорення; виявлення проблемних моментів; визначення доповідачів.
- перший раунд дискусії - обговорення проблемних моментів у малих групах, пошук аргументів і рішень.

- другий раунд дискусії - представлення результатів аналізу, загальногрупова дискусія, підведення підсумків дискусії і знайдених рішень.

4. Підсумковий етап.

- Заключна презентація результатів аналітичної роботи (учні можуть дізнатися і порівняти кілька варіантів рішень однієї проблеми);
- узагальнюючий виступ вчителя - аналіз ситуації;
- оцінювання вчителем учнів.

«Кейс стади» є цікавою активною формою навчання, що прищеплює інтерес до теми, дисципліни загалом, сприяє розвитку творчого мислення, вміння приймати конструктивні рішення. Особливо важливим є вміння працювати колективно, організовувати, координувати групу. Таким чином, використання в економічній освіті методу «Кейс стади», в загальноосвітніх навчальних закладах прищеплює такі якості як ініціативність, творчий підхід до розв'язання проблем, готовність до дії в різних умовах, та вміння гнучко реагувати на них, що є необхідним те тільки майбутнім економістам, а й пересічному громадянину[9].

План-конспект проведення уроку за методом «Кейс стади».

Тема уроку: «Бюджетна децентралізація та участь громадськості».

Навчальна мета: закріпити з учнями поняття «бюджетна децентралізація», розглянути питання участі громадськості у бюджетній децентралізації, розробити пропозиції щодо удосконалення політики бюджетної децентралізації у місті, селищі, громаді порівняти практики проведення бюджетної децентралізації на прикладі Швейцарії та країн Європи.

Розвиваюча мета: сформувати в учнів усвідомлення сутності децентралізації влади, розвивати компетенції щодо основ децентралізації влади, розвинути здібність застосовувати набуті знання для розв'язання нестандартних ситуацій, розвивати логіку мислення, індуктивне та дедуктивне мислення.

Виховна мета: виховувати ціннісне ставлення особистості до держави, до суспільства, до певної громади та процесів, які в них відбуваються.

Тип уроку: урок навчання умінням і навичкам

Методи:

- «Кейс стади»;
- пояснювально-ілюстративні (розповідь, бесіда, пояснення);
- інструктивно-репродуктивні (робота з інфографікою та таблицею);
- дослідницький (робота з картками та пошук самостійних рішень на поставлені запитання).

Завдання уроку:

- навчити учнів характеризувати поняття: «бюджетна децентралізація»;
- вивчити основні показники за якими участь громади у бюджетній децентралізації;
- розглянути особливості процесу децентралізації в країнах ЄС та Швейцарії;
- ознайомити учнів з перевагами децентралізації влади та бюджетної децентралізації;
- поглибити вміння учнів порівнювати, аналізувати подані данні;
- розвивати навички роботи з інфографікою;
- розвивати логічне мислення, творчу рефлексію, розумові здібності;
- виховувати культуру спілкування, самоконтроль, самодисципліну.

Література

1. Основи децентралізації влади: Методичні рекомендації з курсу для учнів старшої школи/ ред. Д.А. Лукін. – Суми: ГО «Рада молодих вчених», 2015. – 144 с.. *(Для вчителів).*

2. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е.Захарченко та ін. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с. *(Для вчителів).*

3. Козина, І. Case study: Деякі методичні проблеми /І.Козіна // Рубеж.- 1997.- № 10-11.- С. 177-189. *(Для вчителів).*

4. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / В. Роман – Режим доступу до ресурсу: http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf *(Для учнів)*

Обладнання: правила гри, кейси для кожної з груп, призи, комп'ютерне та програмне забезпечення Microsoft Power Point, Excel.

Структура уроку:

І. Організаційний момент (1 хв.)

ІІ Актуалізація опорних знань і умінь (3 хв.)

ІІІ. Мотивація навчально-пізнавальної діяльності учнів (3 хв.)

ІV. Вивчення нового матеріалу (20 хв.)

V. Закріплення та корекція нових знань та умінь учнів (14 хв.)

VI. Підсумки уроку (2 хв.)

VII. Домашнє завдання (2 хв.)

Хід уроку.

І. Організаційний момент.

Привітання. Налаштування учнів на робочий процес. Перевірка присутності учнів. Розбивка на групи. Завантаження комп'ютерних програм-

кейсів (змагання проводиться в комп'ютерній кімнаті, що дозволить більш гнучко використовувати наочний матеріал).

ІІ. Актуалізація опорних знань і умінь.

Вчитель пропонує звернутись до «Абетки» (стор …) і дати відповіді на питання:

1. Що таке децентралізація? (Процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць при одночасному звуженні прав і повноважень центральних органів влади.)

2. В чому полягає дія органів місцевого самоврядування (У гарантованому державою праві та здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України)

3. Яка різниця між унітарною державою та федеративною?

4. Як називається процес переходу від унітарного державного устрою до федеративного? (Федералізація**).**

5. Як називається одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів, а також прилеглі до неї території? (Громада).

ІІІ. Мотивація навчально-пізнавальної діяльності учнів.

Впродовж всіх років незалежності України держава намагається сформувати ефективну систему управління, яка б забезпечувала ефективний розвиток територій. Звичайно, ці питання дуже важливі і їх потрібно розглядати в аспекті всіх останніх подій що відбуваються в Україні.

Питання вічне – Європа впродовж останнього століття також знаходиться в пошуках ефективної системи функціонування місцевого самоврядування, тому зараз ми можемо говорити про окремі аспекти реформування місцевого самоврядування. В першу чергу - це процеси бюджетної децентралізації та участі громадськості в бюджетному процесі, оскільки це найважливіше питання сьогодення. Кабінет міністрів України вийшов з ініціативою щодо бюджетної децентралізації і це досить позитивний

крок, а от щодо участі громадськості в бюджетному процесі, відповідальності влади перед громадянами, це питання залишилось неврегульованим[3].

IV. Вивчення нового матеріалу.

Робота за методом «Кейс стади»:

Вступне слово вчителя:

Місцеве самоврядування повинно здійснюватись територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, а також через централізовані об'єднання і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в нашій державі здійснюється відповідно до певних принципів, які охоплюють усі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. До основних завдань місцевого самоврядування можна віднести: забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєвоважливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

Відповідно до цих завдань визначаються функції місцевого самоврядування а саме: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; захист прав місцевого самоврядування.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову[4].

Також вони управляють майном, що перебуває в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх здійснення; встановлюють місцеві податки та збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізовують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, які за законом віднесені до їхньої компетенції.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад охоплюють[1]:

1. Складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, які встановлюються Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг України), транспортні та інші послуги та багато інших

2. Делеговані повноваження: здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності; здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

І тоді стоїть питання чи достатньо цих повноважень?

Формування, представлення команд:

Клас поділяється на 4 групи:

І група – «Громада»

II група – «Держава»

III група – «Бізнес»

IV група – «Аналітики»

Робота в складі малої групи; представлення кейсів:

Кожна команда повинна презентувати вирішення питання бюджетної децентралізації з позиції обраної команди, група представляє зацікавлених осіб з даної тематики, тобто «Громада» хоче контролювати всі процеси. «Держава» буде намагатися обмежити вплив «Громади». «Бізнес» шукати шляхи, щоб не сплачувати податки у державний бюджет. «Аналітики» представляють хід процесу бюджетної децентралізації на прикладі країн ЄС та Швейцарії. Але всі команди повинні представити аргументи для ефективного шляху впровадження реформ з бюджетної децентралізації і визначити переваги децентралізації.

Для більш ефективного результату, під час роботи кожна команда використовує для презентації свого кейса інфографіку із «Збірника…,стор. .., таблиця….)

Постановка питань:

1. На підставі яких джерел необхідно надавати права місцевим органам влади здійснювати формування бюджетів ? (На основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету).

2. За рахунок чого можна збільшити дохідну частину місцевого бюджету? (За рахунок збільшення місцевих податків та зборів).

3. В чому полягає ефективність бюджетної децентралізації? (У систематизації видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації).

4. Бюджетна децентралізація – це… (Надання права самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету місцевих громад).

5. В чому проявляється довіра держави по відношенню до органів місцевого самоврядування ? (У наданні нових видів трансфертів та посилення

відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях).

6. В чому ж переваги децентралізації?

V. Закріплення та корекція нових знань та умінь учнів.

Загальна дискусія:

Кожна команда пропонує питання для загального обговорення.

1. Які виникли проблемні питання у суспільства щодо реформи децентралізації влади?

2. Чи вирішить бюджетна децентралізація проблему дефіцитів місцевих бюджетів?

3. Як врахувати етнокультурний фактор у процесі об'єднання громад?

4. Земельні питання при децентралізації: проблеми та перспективи.

5. Інструменти впливу членів територіальних громад на місцеву владу в реформованій системі місцевого самоврядування.

6. Чому громадянам потрібно контролювати владу?

VI. Підсумки уроку.

Заключне слово вчителя.

Під час уроку був розроблений алгоритм, який буде сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями і стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

При цьому слід мати на увазі, що позитивні здобутки реформи місцевого самоврядування прямо пропорційно залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг.

VII. Домашнє завдання.

1. Опрацювати матеріал лекції «тема 5». (Основи децентралізації влади: Методичні рекомендації з курсу для учнів старшої школи/ ред. Д.А. Лукін. – Суми: ГО «Рада молодих вчених», 2015. – 144 с.)
2. Порівняти європейські моделі місцевого самоврядування (таблиця 5.1) і виявити спільні та відмінні риси.
3. Підготувати есе з теми: «Переваги та недоліки процесу децентралізації влади в Україні».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Т. Асламова, Т. Бакка, В. Бортніков, Громадянська освіта: теорія і методика навчання Київ, 2008 Видавництво ЕТНА-1 174 стор. http://sites.znu.edu.ua/interactiv.edu.lab//Posibnyky/TTG_main.pdf
2. Н. Л. Гавкалова, Л. Ю. Гордієнко. Методичні рекомендації до виконання практичних завдань і плани семінарських занять з навчальної дисципліни "Public Management та процеси децентралізації ЄС" для студентів спеціальності 8.15010008 "Публічне адміністрування" денної форми навчання – Х. : Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2014. – 32 с. (Укр. мов.) http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/6657/1/
3. М. В. Мних, «Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571
4. Л. М. Сергеєва, Г. Г. Русанов Конспект лекцій та спецкурсу для системи підвищення кваліфікації керівних та педагогічних кадрів професійної освіти, Київ – 2008
5. О.В. Скрипнюк «Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики»
6. Електронний ресурс, режим доступу: http://www.viche.info/journal/4773/

7. Електронний ресурс, режим доступу: http://www.prichernomorie.com.ua/odessa/articles/kolonka-avtora/2015-07-20/1050.php?scv=9
8. Електронний ресурс, режим доступу: http://bhfoundation.com.ua/news/news_695.html
9. Електронний ресурс, режим доступу: http://www.orenedu.ru/files/internet/profili/didakt/docs/2b/lek2_5.html

Лукін Д.А., Винниченко Н.В., Мірошниченко Г.О.,
Гордієнко В. П., Люта О.В., Шапоренко І.Ж.
«Основи децентралізації влади»

Відповідальний за випуск:
Лукін Д.А.

Редагування:
Лукін Д.А.

Макет-Дизайн:
…….

Підписано до друку вересня 2015 року
Формат …….. Ум. друк. арк. ……
Папір офсетний. Друк офсетний.
Гарнітура ……
Наклад 500 прим.
Віддруковано в друкарні «Світ друку»

Видано на замовлення ГО «Рада молодих вчених»
в рамках Проекту «Школа децентралізації для молоді»

Сайт ГО «Рада молодих вчених» http://cys.uabs.edu.ua/ua/
Офіційна сторінка Проекту: https://www.facebook.com/Decentralizat2015