

## ДИНАМІКА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: МОНІТОРИНГ І АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

© 2017 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.145

### Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Динаміка реформування системи публічного управління в Україні: моніторинг і аналіз реалізації реформи децентралізації влади

Євроінтеграційний вибір України, закріплений Угодою про Асоціацію між Україною і Європейським Союзом, визначив стратегічний напрям розвитку країни на найближче майбутнє. Одним з основних напрямів модернізації країни є реформування адміністративно-територіальної, політичної системи, системи публічного управління та становлення демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування. Формування засад і принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування є невід'ємною складовою національного законодавства у цій сфері. Проведення моніторингу й аналізу реалізації реформи децентралізації в Україні та оцінка рівня її виконання й ефективність функціонування, виявлення проблемних питань та ризиків реалізації реформи децентралізації є вкрай важливими для своєчасного надання рекомендації щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** реформа децентралізації влади, соціально-економічний розвиток, територіальні громади, система місцевого самоврядування, повноваження, ресурси, адміністративно-територіальний устрій.

Табл.: 1. Бібл.: 18.

**Ярошенко Ігор Васильович** – кандидат економічних наук, завідувач відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1-а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

**Семигуліна Ірина Борисівна** – молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1-а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

УДК 332.145

UDC 332.145

### Ярошенко И. В., Семигулина И. Б. Динамика реформирования системы публичного управления в Украине: мониторинг и анализ реализации реформы децентрализации власти

Евроинтеграционный выбор Украины, закреплённый Соглашением про Ассоциацию между Украиной и Европейским Союзом, определил стратегическое направление развития страны на ближайшее будущее. Одним из основных направлений модернизации страны является реформирование административно-территориальной, политической системы, системы публичного управления и становление демократического института публичной власти – местного самоуправления. Формирование основ и принципов реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине в соответствии с основными положениями Европейской хартии местного самоуправления является неразрывной составляющей национального законодательства в этой сфере. Проведение мониторинга и анализа реализации реформы децентрализации в Украине, а также оценка уровня ее выполнения и эффективность функционирования, выявление проблемных вопросов и рисков реализации реформы децентрализации очень важны для своевременного предоставления рекомендаций по их решению.

**Ключевые слова:** реформа децентрализации власти, социально-экономическое развитие, территориальные громады, система местного самоуправления, полномочия, ресурсы, административно-территориальное устройство, развитие территорий.

Табл.: 1. Библ.: 18.

**Ярошенко Игорь Васильевич** – кандидат экономических наук, заведующий отделом макроэкономической политики и регионального развития, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1-а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

**Семигулина Ирина Борисовна** – младший научный сотрудник отдела макроэкономической политики и регионального развития, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1-а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

### Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. The Dynamics of Reforming the Public Administration System in Ukraine: Monitoring and Analysis of Implementation of the Reform of Decentralization of Power

The European integration choice of Ukraine, enshrined in the Association Agreement between Ukraine and the European Union, has defined the strategic direction of the country's development for the near future. One of the main directions of the country modernization is the reform of administrative-territorial, political, public administration systems and establishment of the democratic institution of public power – the local self-government. Formation of foundations and principles of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine in accordance with the basic provisions of the European Charter of local self-government is an integral part of the national legislation in this sphere. Carrying out monitoring and analysis of the implementation of the reform of decentralization in Ukraine, as well as assessment of the level of its implementation and efficiency of functioning, identification of problematic issues and risks of implementation of the decentralization reform are very important for timely provision of recommendations for the appropriate solutions.

**Keywords:** reform of the decentralization of power, socio-economic development, territorial communities, system of local self-government, authorities, resources, administrative-territorial structure, development of territories.

Tbl.: 1. Bibl.: 18.

**Yaroshenko Igor V.** – PhD (Economics), Head of Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1-a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

**Semigulina Irina B.** – Junior Researcher of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1-a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

Євроінтеграційний вибір України, закріплений Угодою про Асоціацію між Україною і Європейським Союзом [1], визначив стратегічний напрям розвитку країни на найближче майбутнє. Ефективна інтеграція України до європейського співтовариства по-

требує проведення реформ й активних змін у суспільно-політичних і соціально-економічних сферах країни відповідно до європейських норм: це конституційна і виборча реформи, боротьба з корупцією, реформування судової системи і публічної влади, забезпечення євро-

пейської безпеки, дерегуляція процесів розвитку, економічні та галузеві зміни тощо.

Пріоритети і напрями реформування суспільних сфер розвитку країни, що лягли в основу положень державних стратегічних документів: Стратегії розвитку «Україна – 2020» [2], Коаліційної угоди політичних сил [3], Програм Кабінету Міністрів України [4–8], запустили процес формування нової нормативно-законодавчої бази, засад, механізмів для реалізації програми реформ.

Одним з основних напрямів модернізації країни є реформування адміністративно-територіальної, політичної системи, системи публічного управління та становлення демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність територіальної громади в межах законів та повноважень самостійно вирішувати питання місцевого розвитку власних територій. Реалізація реформи децентралізації влади спрямована на побудову оптимального адміністративно-територіального устрою та ефективної системи публічного управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Внаслідок важливості, складності та взаємозалежності з цілим колом інших соціально-економічних процесів вирішення проблем децентралізації в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів і окремих територій постійно залишаються в полі зору дослідників та практиків світу, що надалі визначає перспективність і актуальність вивчення визначеної теми.

*Мета статті* – оцінка поточних результатів реформи децентралізації в Україні, визначення проблемних питань, які виникають в процесі її реалізації, надання рекомендацій щодо шляхів їх вирішення.

*Завдання статті* – провести поточний моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні, оцінити рівень її виконання та ефективність функціонування. На основі аналізу проблемних питань і ризиків реалізації реформи децентралізації, надати рекомендації щодо їх вирішення.

**А**ктуальність реформи децентралізації підтверджується наявністю нерозривного зв'язку з реформуванням в усіх громадських сферах. Перш за все це створення законодавчої бази для реформи державного управління, зокрема державної служби, судової системи, правоохоронних органів, національної безпеки та оборони; антикорупційна реформа; дерегулювання, спрямоване на розвиток бізнесу; реформування фінансового сектора, інноваційної та торгової політики; галузей економіки і соціальної сфери (табл. 1).

Головною метою проведення реформи децентралізації є перехід від централізованої моделі управління в державі до забезпечення самодостатнього місцевого самоуправління та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Результатом повинно стати створення та підтримка комфортного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, функціонування спроможного економічного базису громад, поява установ прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави та територіальних громад.

Ефективність місцевого самоврядування має забезпечуватися цілісною системою взаємопов'язаних

Таблиця 1

**Огляд законодавчих результатів щодо реалізації реформи децентралізації влади в Україні [15; 16]**

Напрями	Законодавчі акти (проекти)
Реалізація реформи децентралізації влади	Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»
Розширення фінансових можливостей громад	Змінами в Бюджетний (у частині розподілу міжбюджетних трансфертів) і Податковий (у частині податкової реформи) кодекси
Взаємодія із пріоритетними напрямами регіональної політики держави	Закон України «Про засади державної регіональної політики», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року та плани заходів щодо її реалізації, нормативно-правові акти щодо врегулювання питань державного фонду регіонального розвитку
Сприяння передачі повноважень на місцевий рівень, посилення функціональної спроможності місцевого самоврядування	Закони України «Про місцеві вибори», «Про державну службу», зміни в законодавчі акти відносно державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяження, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг
Конституційні зміни (в частині децентралізації) як основа для подальших законодавчих змін у вирішенні питань місцевого самоврядування	Зміни до Конституції України (в частині децентралізації) (проголосовані в 1-му читанні) є основою для прийняття: Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», врегулювання питань розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині розпорядження землею за межами населених пунктів, державною і комунальною власністю, інші

складових, які визначають оптимальний розподіл повноважень на різних рівнях влади, наявність необхідних ресурсів для виконання цих повноважень та відповідальністю місцевої влади перед громадянами і державою за ефективність і законність дій.

Сутність децентралізації передбачає не лише передачу повноважень і коштів на місця, головним завданням є забезпечення нової якості суспільних і адміністративних послуг у контексті зміни системи управління власними територіями – це стосується адміністративних, освітніх і медичних послуг, розвитку місцевої економіки та створення робочих місць, взаємодії із соціальними службами, пенсійним фондом, правоохоронними органами, праця пожежних частин і поліцейських станцій тощо.

Фактичними досягненнями реформи децентралізації (попередні результати за період 2014–2017 рр.) у межах діючого законодавства України та часових і функціональних етапів, визначених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є:

#### 1) Діючий активний процес формування спрможних громад:

- ✦ прогнозна кількість новоутворених територіальних громад на кінець 2017 р. становитиме 665 у результаті об'єднання більше 3 тисяч адміністративно-територіальних одиниць (майже 28% колишніх місцевих рад) з населенням близько 6,0 млн осіб (понад 13% від загальної кількості населення країни), з яких: 159 громад (795 АТО) – у 2015 р. пройшли перші вибори, 207 громад (944 АТО) – у 2016 р., 299 громад (1379 АТО) – у 2017 р., з яких у 248 громадах (1123 АТО) – перші вибори пройшли у жовтні 2017 р., у 51 громаді (256 АТО) – вибори призначені на 24.12.2017 р. [13].

#### 2) Зміцнення фінансової бази:

- ✦ 366 громад (159 громад з 2016 р., 207 громад з 2017 р.) отримали повноваження і ресурси на рівні міст обласного значення, перейшли на прямі взаємовідносини із державним бюджетом, безпосередньо отримують медичну, освітню та базову субвенції.

За результатами 2016 р. доходи загального фонду місцевих бюджетів 159 громад (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) збільшилися більше, ніж у 7 разів (за 12 місяців 2016 р. – 7,1 млрд грн, за 12 місяців 2015 р. – 1,1 млрд грн), у тому числі власні доходи – більше, ніж у 3 рази (3,3 млрд грн і 1,0 млрд грн відповідно) [9].

За січень – жовтень 2017 р. власні доходи 366 ОТГ збільшилися в 1,8 разу (за 10 місяців 2017 р. – 7,5 млрд грн, за 10 місяців 2016 р. – 4,1 млрд грн), у тому числі по 159 громадах (об'єдналися у 2015 р.) – у 1,3 разу (3,5 млрд грн і 2,6 млрд грн), по 207 громадах (об'єдналися у 2016 р.) – у 2,8 разу (3,9 млрд грн і 1,4 млрд грн відповідно) [13];

- ✦ розширено можливості отримання фінансових ресурсів на реалізацію проектів соціально-

економічного розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Із передбачених у 2015 р. 2,9 млрд грн коштів Державного фонду регіонального розвитку фактично використано 2,4 млрд грн (876 проектів). У 2016 р. профінансовано 810 проектів на суму 3,0 млрд грн.

За кошти ДФРР у 2017 р. передбачається фінансування близько 800 проектів на загальну суму 3,5 млрд грн, які будуть спрямовані на будівництво та реконструкцію соціальних об'єктів (лікарні, школи, поліклініки), відновлення мостової інфраструктури, проведення термомодернізації тощо [12];

- ✦ запроваджено державну допомогу на розбудову місцевої інфраструктури, будівництво доріг та соціальних об'єктів, підвищення якості послуг для громадян у вигляді інфраструктурної субвенції.

За результатами 2016 р. за рахунок державної інфраструктурної субвенції профінансовано 1383 інфраструктурні проекти на суму 1,0 млрд грн (993,8 млн грн) по 159 громадах.

Із передбачених у 2017 р. 1,5 млрд грн суми субвенції на розвиток інфраструктури погоджено 1884 проекти (на суму 1,461 млрд грн, або 97,4% прогнозних коштів) [12];

- ✦ державна фінансова підтримка у вигляді субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій.

У 2016 р. кошти в сумі 3,3 млрд грн використані на фінансування проектів регіонального розвитку (3711) і ОМС(523). Із передбачених у державному бюджеті 2017 р. 5,1 млрд грн КМУ погоджено реалізацію 9554 проектів (на суму 5,0 млрд грн, з яких 307,4 млн грн виділено на розвиток ОТГ) [12].

3) Організація ефективної системи управління регіональним розвитком, що в подальшому створює умови і дає можливості територіям для планування і використання механізмів державної підтримки сталого соціально-економічного розвитку.

На кінець 2016 р. на регіональному (обласному) рівні прийнято 25 стратегій і 25 планів їх реалізації (на період 2015–2017 рр., в окремих випадках на період 2016–2018 рр.), які, з одного боку, узгоджуються з цілями і завданнями державної регіональної політики, а з іншого – враховують інтереси і пріоритети розвитку територій в регіоні.

4) Можливість отримання міжнародної та донорської допомоги у вигляді фінансових ресурсів Європейського банку реконструкції та розвитку для реалізації проектів і програм; грантових коштів суспільних і громадських організацій на розвиток місцевого самоврядування в Україні; допомоги Європейського Союзу (97 млн євро [11]) на інституційну підтримку децентралізації в Україні та сприяння процесу створення спроможного самоврядування на місцях тощо.

5) Започаткування секторальної децентралізації: впроваджено енергоефективні програми («теплі кредити»), розпочато реформи освіти (створено 450 опорних шкіл, з яких 134 в ОТГ, і 900 філій опорних шкіл, з яких 263 в ОТГ) і охорони здоров'я (центри медичної

допомоги, у 17 регіонах створено 63 госпітальні округи), розпочато процедури передачі повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю (87 із 787 міст обласного значення і ОТГ отримали повноваження, у тому числі 9 ОТГ із 614 ОТГ), у сфері охорони громадського порядку відкрито перші поліцейські станції (наприклад, на Тернопільщині відкрито 3 поліцейські станції на території ОТГ) [13]. Кабінетом Міністрів України затверджено **Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій** (Розпорядження КМУ від 25.01.2017 р. № 61-р [18]), яка регулює питання забезпечення достатнього рівня безпеки населення; захищеності територій, об'єктів економіки від загроз природного і техногенного характеру; підвищення ефективності функціонування сил цивільного захисту та запроваджує механізми децентралізації влади в частині передачі окремих повноважень у сфері гасіння пожеж в реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування (в рамках реформи ДСНС у 2016 р. було ініційовано реалізацію у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях пілотних проектів з питань організації заходів цивільного захисту спроможних територіальних громад та формування структурних підрозділів місцевих органів влади з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту з урахуванням часу прибуття до найвіддаленішого населеного пункту (не більше 20 хвилин) з моменту отримання повідомлення про пожежу або надзвичайну ситуацію).

**б) Заходи по вдосконаленню інституційного забезпечення реформи** дозволили створити додаткові органи, які повинні сприяти руху реформи децентралізації, надавати адміністративну, освітню і роз'яснювальну допомогу громадам в організації їх роботи, розробці стратегій, планів і програм розвитку, залученню бюджетних та інших додаткових фінансових ресурсів: Цільова команда реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування і регіональної політики, Координаційна комісія з питань регіонального розвитку; відкриті Офіси реформ у всіх регіонах; триває процес формування Агенцій регіонального розвитку; позитивним є створення електронних ресурсів: On-line платформа ДФРР, Геопортал «АТУ України», публічна кадастрова карта земель (стадія дослідної експлуатації).

Представлені перші результати реформи, як частини взаємопов'язаних і всеохоплюючих реформаторських змін у суспільстві, свідчать про актуальність і необхідність подальшого стимулювання процесу децентралізації влади в країні.

Серед пріоритетних завдань реформи децентралізації на найближчий період Урядом визначене секторальне її просування – в освіті, медицині, системі надання адміністративних послуг, земельних відносинах, дорожній інфраструктурі, сфері планування територій, публічному управлінні соціально-економічним розвитком тощо.

З метою координації формування політики секторальної децентралізації створений Проектний офіс секторальної децентралізації в рамках реалізації Про-

екту експертної підтримки врядування та економічного розвитку (фінансується Міністерством міжнародних справ торгівлі та розвитку Канади, впроваджується компанією *Agriteam Canada Consulting Ltd (EDGE)* у сфері децентралізації у співпраці з міністерствами України (Мінрегіон, МОН, МОЗ, Мінінфраструктури, Мінприроди, Мінкультури, Мінфін) на основі Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження секторальної децентралізації (підписаний у листопаді 2016 р.).

Розвиток міжбюджетних відносин і фіскальна децентралізація визначені серед ключових пріоритетів Стратегії управління державними фінансами (затверджена Урядом в лютому 2017 р. [17]) та передбачають створення спроможної, ефективної, прозорої та підзвітної системи управління місцевими фінансами. Презентована модель управління процесами реформи децентралізації в секторі «місцеві бюджети» визначає операційні цілі та завдання на 2017 р., орієнтована на досягнення результату в умовах стратегічного планування та моніторингу виконання завдань. У рамках планування завдань сформовано пропозиції щодо впровадження фінансової, бюджетної децентралізації, із урахуванням особливостей реформи секторів освіти, культури, охорони здоров'я [12].

## ВИСНОВКИ

Ефективність проведення реформи децентралізації в Україні потребує вирішення в найближчий перспективі таких першочергових завдань:

**1) Практична реалізація законодавчих положень щодо функціонування інституту старости.** Староста в кожному селі, селищі або на декілька сіл об'єднаної громади – це ефективне представлення інтересів громадян, забезпечення життєдіяльності територій, спроможність вирішення питань і надання необхідних адміністративних послуг населенню. Подальший процес створення цієї ланки місцевого самоврядування, як приклад реального наближення влади до людей у громаді, потребує обов'язкового стимулювання з боку держави, перш за все, в частині правового регулювання інституту старост.

*Фактично в Україні обрано 600 із 2362 старост, які працюють у цьому статусі до виборів та наділені повноваженнями в частині надання адміністративних послуг (станом на 01.11.2017 р.) [13].*

**2) Максимальне наближення адміністративних послуг до громадян.** Створення сучасних офісів для отримання громадянами державних адміністративних послуг і послуг місцевого самоврядування – це забезпечення прозорості, відкритості та зрозумілості. Відкриття системи ЦНАПів по всій Україні є одним з головних пріоритетів у рамках реформи децентралізації.

*Усього в Україні відкрито 723 ЦНАП (199 міських, 462 районного і 62 місцевого рівня, у тому числі 51 ЦНАП працює в ОТГ) [14]. За підтримки міжнародної технічної допомоги (проект U-LEAD component 2 «Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування» у частині розбудови центрів із загальним розміром фінансування 800 тис. євро) пла-*

нується відкриття 26 ЦНАП в ОТГ до кінця 2017 р. і до 600 центрів – до кінця 2020 р. [11].

### 3) Практичне впровадження комплексної секторальної децентралізації за визначеними напрямками.

Реформування медичної галузі – це створення мережі якісних і доступних медичних послуг. Оптимальна модель надання медичних послуг передбачає вирішення нагальних питань надання медичних послуг як на базовому, так і на вторинному рівні (ФАПи, станції медичної допомоги, госпітальні округи). Основною метою цих змін є модернізація медичної інфраструктури, перехід на оптимальну модель надання медичних послуг у державі, створення єдиного медичного простору, де пацієнт може отримати якісну послугу в будь-якому місці країни.

У 2016 р. схвалено Дорожню карту децентралізації у сфері охорони здоров'я, затверджено Методику формування госпітальних округів.

Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» (№ 7117 від 14.11.2017 р., проголосований Верховною Радою України, направлений на підпис Президенту України) є початком реформи сільської медицини у складі загальної медичної реформи, спрямованої на забезпечення якісних і доступних медичних послуг первинного рівня на усій площі сільської території.

Модель реформи передбачає переорієнтацію первинної ланки безпосередньо на сучасну амбулаторію (лікар, обладнання, транспорт, якісні можливості первинної допомоги), навантаження на одного лікаря (1,5 тис. пацієнтів), доступність до амбулаторії (5 км), розробку стандартів і санітарних вимог відповідно до міжнародної практики (перелік обладнання відповідно до послуг, засоби телекомунікації, інформатизації, швидкісного інтернету, мобільного зв'язку), мотиваційні заходи для лікарів (оплата праці, житло, транспорт). Передбачений фінансовий ресурс на розбудову мережі сільської медицини – 4 млрд грн (держбюджет-2017 і проект бюджету-2018) [12].

Реформа освіти в умовах триваючих процесів децентралізації та змін адміністративно-територіального устрою передбачає вирішення низки сучасних проблем освітньої системи на різних територіях – створення належної мережі шкіл з високим матеріально-технічним забезпеченням освітнього процесу, забезпеченість професійним і висококваліфікованим кадровим складом, надання високоякісних освітніх послуг на основі ефективною системи управління і раціонального використання ресурсів. Серед пріоритетів визначено створення системи опорних шкіл з метою підвищення якості середньої освіти дітей у сільській місцевості на умовах рівноправного доступу й ефективного використання ресурсів громади.

Протягом двох років з державного бюджету на закупівлю автобусів для підвезення дітей до опорних шкіл виділено 500 млн грн, на обладнання шкіл природничо-математичними кабінетами – ще 500 млн грн. У 2017 р. для ОТГ виділено окрему субвенцію у 300 млн грн на ці витрати [11].

Охорона громадського порядку в громаді передбачає організацію роботи поліцейських станцій та муніципальної стражі для забезпечення охорони комунального майна, профілактики правопорушень, сприяння виконанню рішень органів місцевого самоврядування, надання правової допомоги в громаді тощо.

Питання організації заходів цивільного захисту спроможних територіальних громад і формування структурних підрозділів місцевих органів влади з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту потребують оптимізації та вдосконалення діяльності комунальних (громадських) аварійно-рятувальних служб, формування волонтерського руху, підготовка волонтерів та їх включення до розрахунку сил реагування на надзвичайні ситуації та пожежі тощо.

4) **Розвиток сільських територій, вирішення проблем села.** Реалізація інтенсивного, комплексного, системного соціально-економічного розвитку сільських територій, спрямованого на створення робочих місць, покращення місцевої інфраструктури, поліпшення умов життя у кожному населеному пункті країни кореспондується з кінцевою метою реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні.

У проекті Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. серед пріоритетів відродження українського села розглядається сприяння та надання допомоги в забезпеченні сільського розвитку за лідерства громад з метою активізації їх життєдіяльності та зростання економіки сільських територій шляхом правової та фінансової підтримки на основі інтегрованих стратегій місцевого розвитку громад, участі держави та інших зацікавлених в їх впровадженні сторін [14].

5) **Формування сучасної дорожньої інфраструктури місцевого рівня.** За даними інвентаризації, протяжність мережі доріг в Україні становить 169,6 тис. км (49,1 тис. км – державного, 120,5 тис. км – місцевого значення), з яких 97% знаходиться в незадовільному стані, у т. ч. 40% потребує повного оновлення [12].

Започаткування з 2018 р. реформи дорожньої галузі та децентралізації доріг передбачає передачу доріг місцевого рівня для обслуговування в громади; фінансування проектів будівництва, ремонту й утримання доріг загального користування місцевого значення з Державного дорожнього фонду (35 % від загальної суми фонду); розробку рекомендацій і проведення навчань для фахівців регіонального і місцевого рівнів [11].

6) **Управління землями за межами населених пунктів,** що є одним з найважливіших ресурсів для успішного територіального розвитку.

Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (прийнятий в першому читанні 19.04.2016 р.), передбачено зміни до Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, у 15 суміжних з ними законах України. Реалізація законодавчих норм щодо передачі в комунальну власність ОТГ земель дер-

жавної власності за межами населених пунктів та отримання сільськими, селищними, міськими радами повноважень для розпорядження цими землями дасть змогу більш якісного й обґрунтованого планування розвитку територій, удосконалення державного контролю за використанням та охороною земель.

**7) Реалізація регіональних програм підтримки індивідуального житлового будівництва на селі.** Мінрегіон ініціює заходи щодо покращення реалізації регіональних програм підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім», що надасть можливість жителям сільських територій отримувати пільгові (3% річних) кредити, а для багатодітних сімей – 0%, на будівництво житла та його благоустрій [12].

**8) Допомога громадам у створенні якісних стратегій розвитку та інвестиційних програм,** які стануть поштовхом до цілеспрямованого розвитку регіонів, потребує взаємодії наукових, суспільних та інших організацій і місцевої влади щодо оцінки потенціалу, виявлення точок економічного зростання, планування розвитку територій на довготермінову перспективу.

**9) Підтримка інституційного розвитку громад** – навчальні програми для органів місцевого самоврядування щодо набуття важливих знань для подальшого розвитку власних територій у питаннях: стратегічного планування, складання бюджету, моніторингу, електронного врядування, ефективного фінансового управління та інші.

10) Для забезпечення результативного процесу впровадження реформи децентралізації влади необхідно **формування повної законодавчої бази та відповідних конкретних механізмів та інструментів її реалізації.**

**11) Вивчення успішного досвіду інших країн і можливості його застосування для України** з урахуванням історичних, громадських, національних традицій власних територій.

**12) Проведення наукових досліджень і практичних консультацій для формування і функціонування самодостатніх громад** з урахуванням як українських переваг, так і індивідуальних особливостей і специфіки окремо взятих регіонів, районів, громад усередині країни.

#### **13) Термінова розробка і впровадження:**

- ✦ *критеріїв* (стандартів, нормативів, індикаторів, показників) для характеристики (оцінки) рівня інфраструктурного, соціального, економічного, фінансового, іншого забезпечення (спроможності, самодостатності) громад, якості послуг (освіта, медицина, адміністративні послуги, тощо);
- ✦ *галузевого (секторального) законодавства* в частині соціальних, адміністративних, освітніх, медичних, інфраструктурних та інших стандартів (нормативів) для забезпечення якісного рівня життя громадян, з визначенням конкретних механізмів та ресурсів для їх реалізації.

**14) Розробка методологічної і методичної бази** з питань децентралізації влади та забезпечення нею органів місцевого самоврядування України для практичного використання в роботі.

**С**лід зауважити, що формування повної нормативно-законодавчої бази, яка необхідна для проведення реформи децентралізації, має здійснюватися комплексно і паралельно по всіх галузевих напрямках, а не фрагментарно. Це дасть можливість не декларативно, а фактично розпочати процес глибоких трансформацій по забезпеченню покращення рівня якості життя громадян, результативного управління територіальним розвитком, формування і функціонування реально самодостатніх об'єднаних територіальних громад, створення прозорих і зрозумілих умов і правил для успішного розвитку територій.

Доцільність подальшого запровадження політики децентралізації в Україні розглядається як дієвий фактор стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та її регіонах, можливість для виходу фінансової системи із кризового стану, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації нових відносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, запровадження механізмів державно-приватного партнерства у сфері забезпечення громадян державними та місцевими благами, сприяння підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Отже, питання практичної реалізації принципів децентралізації в різних сферах життєдіяльності українського суспільства і надалі залишається серед пріоритетних і актуальних тем сучасних досліджень. ■

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>
2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
4. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 799-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/799-18>
5. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 11.12.2014 р. № 26-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
6. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 14.04.2016 р. № 294. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03.04.2017 р. № 275-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>
9. Звіт МРРБУ. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік (фінансово-аналітичні матеріали). URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

10. Моніторинг процесу реформ 2016. URL: [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_web\\_02\\_2017.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf)
11. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua>
12. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization>
13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2017 року. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>
14. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки. URL: <http://minagro.gov.ua/system/files/Єдина%20комплексна%20стратегія%20розвитку%20сільського%20господарства%20та%20сільських%20територій%20на%202015-2020.pdf>
15. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 177–187.
16. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Трансформація системи публічного управління в Україні: моніторинг і аналіз реалізації реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*. 2016. № 11. С. 98–104.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» від 08.02.2017 р. № 142-р URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>
18. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 25.01.2017 р. № 61-р URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>

#### REFERENCES

- [Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/799-18>
- [Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>
- [Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
- [Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
- [Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>
- “Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya stanom na 10 lystopada 2017 roku” [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of November 10, 2017]. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>
- “Monitorynh protsesu reform 2016” [Monitoring of the reform process 2016]. [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_web\\_02\\_2017.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf)
- Oftsiinyi sait Kabinetu Ministriv Ukrainy. <http://www.kmu.gov.ua>

Oftsiinyi sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho gospodarstva Ukrainy. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization>

“Yedyna kompleksna stratehiia ta plan dii rozvytku silskoho gospodarstva ta silskykh terytorii v Ukraini na 2015-2020 roky” [Integrated Strategy and Action Plan for Agricultural and Rural Development in Ukraine for 2015-2020]. <http://minagro.gov.ua/system/files/Єдина%20комплексна%20стратегія%20розвитку%20сільського%20господарства%20та%20сільських%20територій%20на%202015-2020.pdf>

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. “Problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini” [Problematic issues on the implementation of the decentralization reform in Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, no. 4 (2015): 177-187.

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. “Transformatsiia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini: monitorynh i analiz realizatsii reformy detsentralizatsii vlady” [Transformation of the public administration system in Ukraine: monitoring and analysis of the implementation of the decentralization of power reform]. *Biznes Inform*, no. 11 (2016): 98-104.

“Zvit MRRBU. Detsentralizatsiia. Vykonannya dokhodiv mistsevykh biudzhativ za 2016 rik (finansovo-analitychni materialy)” [MRRBU report. Decentralization. Implementation of local budget revenues for 2016 (financial and analytical materials)]. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>