

пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 3 квітня 2017 р. № 275-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.

5. Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 7 грудня 2016 р. № 545/2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

*Дьомкін Петро Олексійович, кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри політичних наук,*

*Київський національний університет будівництва і архітектури*

### **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СУТНІСТЬ, РЕАЛІЗАЦІЯ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку став дороговказом для перетворення нашої країни і проведення актуальних 62 реформ, передбачених стратегією сталого розвитку “ Україна 2020”. Сьогодні на перший план, поряд з іншими, вийшли проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за збереження унітарності держави, а не її федералізації. Дана реформа є об’єктивною необхідністю, яка докорінно міняє політичну систему України, сприятиме поглибленню демократичного розвитку, надасть спроможності органам місцевого самоврядування надавати громадянам якісні публічні послуги та розвивати місцеву економіку і веде до європейської моделі самоврядування. Як підкреслював Володимир Гройсман “ саме об’єднання громад врятує сільські території від стагнації і надасть імпульсу для розвитку “[1] .

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування опирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізації влади – тобто передачу значної частини певних повноважень, певних ресурсів та відповідальності, функцій, прав і обов’язків від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, а точніше – місцевим громадам. Такий акцент, на нашу думку, є дуже важливим в боротьбі з опонентами реформи.

В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і набула чинності 1 вересня 1988 року. Децентралізація влади, застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади) є головною ідеєю Хартії. Це перший документ такого роду, що гарантує визнання принципу субсидіарності. Вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективними або неможливими. Документ

фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної та пан'європейської бюрократії. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р.

Революцією Гідності українці підтвердили, що вони сповідують ті ж самі цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн з гідним сучасної людини рівнем життя. Тому у квітні 2014 р. уряд схвалив основний концептуальний документ (№ 333-р) – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка визначає напрямки, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт децентралізації. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольного-наглядового типу дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Був розроблений пакет змін до Конституції, який знайшов підтримку суспільства і отримав високу оцінку Венеціанської Комісії, але політичні обставини не дозволили Верховній Раді внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Це сталося, на нашу думку, через те, що проблема реалізації реформи за своєю суттю - політична та економічна, нашою вихнула на суперечність інтересів, антагоністичність, спротив форми якого різноманітні, на різне розуміння змісту поняття «децентралізація влади», різні підходи до визначення повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування та їхнього розподілу, через непорозуміння між ними щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування в окупованих районах Донецької та Луганської областей. На конституційному рівні варто було б чітко та всебічно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності та зафіксувати положення про те, що держава гарантує всі права територіальним громадам. Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу в межах чинної Конституції.

Верховна Рада та Кабінет Міністрів України за цей час розробили і ухвалили базові документи, що дали змогу розпочати об'єднання громад населених пунктів. Сформований і діє основний пакет нового законодавства та впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. За внесеними змінами до

Бюджетного і Податкового кодексів за три роки місцеві бюджети зросли на 78 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 р. до 146,6 млрд. грн. у 2016 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зростає і на кінець 2017 року наближається до 50%, а частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зростає з 8,8% у 2014 р. до 28% у 2017р.

Головною подією децентралізації стало ухвалення 5 лютого 2015 року Закону “ Про добровільне об’єднання територіальних громад ”, який дав початок дуже важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи існувало 11520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10279 сільських. До реформи у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, а майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%, а 483 територіальні громади взагалі утримувалися за рахунок дотацій. Після завершення об’єднавчого процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних дієздатних громад. Мета - дати змогу формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Спроможна територіальна громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктури та кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. В добровільні об’єднані територіальні громади (ОТГ) можуть об’єднуватися громади сіл, селищ і міст, що мають спільні межі. Після об’єднання ОТГ включає територію, якою раніше керували місцеві ради, що об’єдналися. ОТГ не може включати іншу територіальну громаду, яка має свій орган місцевого самоврядування. Ініціювати об’єднання територіальних громад можуть сільські, селищні та міські голови, або депутати місцевої ради в кількості не менше третини, а також пропонувати створити ОТГ можуть місцеві жителі або органи самоорганізації населення, що представляють не менше третини членів громади. З того часу процес об’єднання громад триває з позитивною динамікою. Станом на 17 жовтня 2017 р. 3118 територіальних громад об’єдналися у 665 ОТГ (27,8% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1. 01. 2015 р.), в яких проживають 5,7 млн. жителів ( 13,4% від загальної кількості населення України). Перші вибори місцевих голів громад відбулися восени 2015 р. У січні 2016 року в Україні почали роботу 159 ОТГ. На початок 2017 року створено 366 спроможних об’єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло близько 1800 колишніх місцевих рад. В 2017 р. 30 квітня та 29 жовтня відбулися вибори в 247 ОТГ, а 24 грудня ще у 51 ОТГ обирали своїх місцевих лідерів. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Вже обрано більше 600 старост.

Закон “Про співробітництво територіальних громад” створив механізм вирішення спільних проблем громад, яким скористалися 516 громад. На кінець

2017 р. реалізується вже 113 договорів про співробітництво у сфері ЖКГ, благоустрою, пожежної безпеки, освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення.

Головний акцент уряд разом з донорськими міжнародними організаціями робить на підтримці ОТГ. Згідно Закону “ Про засади державної регіональної політики” державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформ зросла у 30 разів з 0,5 млрд. в 2014 р. до 14,9 млрд. грн. у 2017 р. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, а в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії. Одним із допоміжних інструментів наближення влади до людей стали центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), створення яких записано в субвенцію підтримки ОТГ. Завдяки фінансовій підтримці наших міжнародних партнерів, зокрема «U-LEAD з Європою» є міжнародною програмою, яка фінансується Європейським Союзом та його країнами – членами: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, було профінансовано в 2016 році створення десяти ЦНАПів, а 28 громад отримали фінансову й експертну допомогу у створенні таких центрів[1]. Один із них був відкритий 1 листопада цього року в селищі Калита Київської області, який надаватиме мешканцям громади більше 88 видів адміністративних послуг.

Серед проблем , які проявилися в процесі здійснення децентралізації та гальмують об'єднання громад, на наш погляд, можна назвати:

Непослідовність нормативного забезпечення. Законодавча база, що регламентує діяльність ОТГ, потребує постійного вдосконалення шляхом розробки нових механізмів управління й впровадження найкращого досвіду європейських країн. Не прийняття змін до Конституції, ускладнює прийняття багатьох законів, які б дозволили остаточно закріпити нові повноваження за об'єднаними громадами, зокрема, про територіально-адміністративний устрій, про префектів, про розпорядження земельними ресурсами, бракує також необхідних повноважень у бюджетній сфері. Не завершилася передача всіх повноважень на місця. Зокрема, один з найбільш корумпованих напрямів – це земельне питання[2]. Без земельних повноважень розпоряджатися землею за межами населених пунктів ОТГ розвиватися повноцінно не зможуть. Про це свідчить і те, що 231 ОТГ звернулась до парламенту надати можливість розпоряджатися землею. Слід також підкреслити, що процес створення ОТГ було розпочато без достатньо продуманої та чітко спланованої інформаційно-роз'яснювальної кампанії [2].

Громади мають право на добровільне об'єднання, так і на добровільне від'єднання від цієї громади. Тільки в законі немає прописаної процедури такого процесу.

Актуальною проблемою є підготовка якісних управлінських кадрів, які на рівні сільських об'єднаних громад могли б запровадити систему ефективного фінансового менеджменту, а також розробити середньострокові перспективні

плани розвитку громад і визначити пріоритети у використанні фінансового ресурсу.

Одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, багатоплановість реформи. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних відомств та міністерств.

#### **Список використаних джерел**

1. Стадільна Я. Децентралізація. Момент сили реформ / Я. Стадільна // Віче. – 2016. – № 5 – 6. – С. 24 – 25.
2. Зоря І. Стимули й бар'єри на шляху децентралізації / І. Зоря // Віче. – 2016. – № 11–12. – С. 12–15.

*Дмитренко Оксана Сергіївна, кандидат політичних наук, доцент,  
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*

### **СЕРВІСНА ДЕРЖАВА ЯК МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Одним із головних завдань проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ в Україні є пошук шляхів оптимізації державного управління. Мається на увазі пошук нових моделей удосконалення державних інститутів, їхнього призначення та діяльності. На Заході популярною є концепція модернізації державної організації, що заснована на ідеї сервісного публічного управління яке здійснюється як державними структурами так і місцевими органами влади.

Концепція сервісної держави набула широкого розповсюдження в США та деяких країнах Західної Європи, зокрема у Великобританії, Франції, Німеччині у 80-90-х роках ХХ ст. Відповідно до даної концепції, сенс і призначення держави полягає в служінні індивіду, і при її буквальному тлумаченні, практично будь-яка діяльність держави у взаємовідносинах з індивідом визначається як державна послуга [2, с. 44]. Сервісна ідея розвитку державної системи базується на класичній економічній схемі: «виробник послуг» - «споживач». Держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача (клієнта), його запити та очікування. За такої моделі управління відбувається кардинальна зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визначаються соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади є надання якісних публічних послуг. Відповідно громадянин у відносинах з владою є не прохачем, а споживачем послуг.

В «сервісній» організації управління домінуючим показником управління виступає «задоволення потреб споживача». Тому держава повинна забезпечити відповідне співвідношення заробітної платні та вартості послуг, визначити