

енергозбереження для реінвестування в нові проекти з впровадження енергозберігаючих технологій.

Очевидним фактом є неможливість в сучасних умовах економічного розвитку України значних капітальних вкладень в розвиток енергозбереження, а тому пропоновані реформи, засновані на поетапному розвитку за принципом «більше економії коштів від економії енергії – більше інвестицій в енергозбереження».

Вкладення коштів в комплексні енергозберігаючі проекти (освітлення, теплопостачання і електропостачання) в локальних зонах господарювання: на окремій ділянці або в цеху комунального підприємства, в мікрорайоні, районі міста або регіону в цілому, дозволяє забезпечити контрастне порівняння суб'єктів господарювання. Такі проекти доцільно здійснювати в порядку експерименту в рамках створення демонстраційних зон високої енергетичної ефективності з метою відпрацювання базових організаційно-економічних механізмів з подальшим застосуванням позитивного досвіду. Головною метою формування енергоефективної бюджетної політики на місцевому рівні має стати подальше зниження бюджетних дотацій на утримання підприємств житлово-комунального господарства та субсидій незахищеним верствам населення.

***Воротін Валерій Євгенович,***

*доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу  
комплексних проблем державотворення  
Інституту законодавства Верховної Ради України*

## **ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ І ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013 – р, окреслює основну мету, цілі та напрямки реформування центральних органів виконавчої влади згідно зі Стратегією реформування державного управління до 2020 року. Практично дана Концепція конкретизує впровадження новітніх механізмів та інструментів державного управління, які закладені в Стратегії реформування до 2020 року. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі щодо оптимізації чисельності працівників та реформування системи оплати праці, а також основні кроки для реалізації Концепції.

В рамках реформи держуправління з 2017 року реформуються, зокрема, 10 пілотних міністерств. З 2018-19 рр. заплановане реформування інших 8 міністерств.

Власне, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, де визначені пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій.

З моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

Мета реформування - посилення інституційної спроможності щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема на муніципальному рівні.

Відзначимо, що робота міністерств в основному зосереджуватиметься на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації. Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

У сучасній управлінській науці та практиці публічного управління та адміністрування практично відсутні нові розробки щодо формування новітніх механізмів і інструментів, публічної ініціативи, взаємодії та партнерства, що враховують сучасний настрій громадянського суспільства та розв'язання нагальних завдань суспільного розвитку та залучення ресурсів в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і

можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети поки не виконують функцію дієвого зростання. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на муніципальному рівні управління [1]. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийняттого обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері.

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на муніципальному рівні.

Відомо, що Урядом України розроблено декілька нових концепцій реформування державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової

спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що означені документи реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму.

Означимо, що починаючи з часів незалежності України, чисельність сільського населення зменшилася на 2,7 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах — менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Складна проблема це дотаційність. Так дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Така складна ситуація щодо дотаційності та здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ в Україні.

На сьогодні налічується більше 3-х тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «регіональне управління»; 700 законів пов'язані із сферою управління та самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані із регулюванням відносин у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування [2].

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно і економічно

вирішують завдання, які сьогодні у нашій державі відповідно до законодавчих норм ще здійснюють державні адміністрації. Зокрема, в Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили разючі зміни насамперед в соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу. Система польського місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гміна, повіт, воєводство, що відповідає у нашій структурі: сільська, селищна, міська ради; районна рада; обласна рада. Витоки такого досвіду обговорили під час XI міжнародного Форуму «Європа-Україна», м. Жешув (Польща) (13-15 березня 2018 р), який було організовано Інститутом східноєвропейських досліджень і Маршалом Підкарпатського Воєводства Польщі, де автор приймав участь.

Діюча система регіонального управління та місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Зазначимо, що Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено КМУ ще 01.04.14 р. Метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків 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.

Концепція реалізується двома етапами. Зокрема, на першому підготовчому етапі передбачається: розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва.

Другий етап реалізації Концепції передбачає: уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Безперечно, важлива складова формування дієвої системи державного та регіонального управління – створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування професійного кадрового складу для забезпечення виконання органами регіонального управління, місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема за умов децентралізації.

### **Список використаних джерел**

1. Воротін В.Є та ін. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В.О. Зайчука, акад. НАПНУ. – Том 8. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 350 с.

2. Воротін В.Є. Модифікація державного та регіонального управління: теоретичні та практичні інновації // Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 197 с. – (Сер.:

Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування.  
– Вип. 1).

*Деревінський Василь Федорович, доктор історичних наук, проф.,  
професор кафедри політичних наук КНУБА  
Клименко Єлизавета Олегівна,  
студентка архітектурного факультету КНУБА*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОЗНАКА СУЧАСНОГО ЕТАПУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ІСТОРІЇ В АСПЕКТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ**

В наш час історичний розвиток України зазнає «...масштабної модернізації всіх сфер життя, тобто комплексного реформування чинних та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій...» [1, с.8]. В аспекті означеного, підґрунтям чого є вибір європейського вектору розвитку України, відбувається й зміна формату спілкування держави та громадян. Означена зміна зумовлює й масштабну модернізацію державної політики України у сфері місцевого самоврядування, яка спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [2].

Децентралізація має відіграти ключову роль у зміцненні демократії в Україні, поліпшенні якості життя громад, стимулюванні місцевого економічного розвитку та підвищенні якості надання публічних послуг. Реформа децентралізації в Україні стає комплексом змін до існуючого законодавства, щодо передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Комплекс заходів з реформи децентралізації, який почався в 2014 році, отримав назву «Національний проект „Децентралізація“». Реформа децентралізації передбачає здійснення певних змін, серед яких: посилення місцевого самоврядування; зміна положення про адміністративно-територіальний устрій; врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад; скасування місцевих та районних державних адміністрацій, створення об'єднаних територіальних громад, запровадження інституту префектів [3].

Щодо децентралізації влади. На цей час в Україні сформований і діє основний пакет нового законодавства, у складі якого: