

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:005.591.4

## ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РЕЗУЛЬТАТИВНОГО ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**В.С.Куйбіда,**

*Національна академія державного управління при Президентові України*

Розкрито сутність сучасного етапу проведення реформ місцевого самоврядування та виявлено й охарактеризовано ключові проблеми цього процесу, перш за все правового характеру.

Із позицій системного підходу, в контексті загальної оцінки процесу децентралізації, увага акцентується на ресурсному потенціалі, що включає майновий, природно-ресурсний, демографічний, фінансовий, інвестиційний, інноваційний, інституційний.

Досліджено передумови створення ефективного громадського контролю, максимального залучення мешканців громад у процеси розробки й ухвалення рішень на місцях. Розроблено та обґрунтовано пропозиції щодо вибору напрямів забезпечення результативного процесу децентралізації та механізмів їх реалізації на засадах принципів сучасного публічного управління.

Доведено, що створення адекватного середовища для роботи фахівців місцевого рівня в Україні вимагає формування нової територіальної організації публічної влади, тобто такого адміністративно-територіального устрою, який би став правовою основою сучасного публічного управління.

*Ключові слова:* міське самоврядування, децентралізація, ресурсний потенціал, громадський контроль, публічне управління.

## PROBLEMS AND DIRECTIONS OF THE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS

**V.S.Kuibida,**

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The essence of the present stage of implementing local self-government reforms is disclosed and the key problems of this process are revealed and characterized, first of all legal nature.

From the point of view of the system approach, in the context of a general assessment of the decentralization process, the attention is focused on the resource potential, which includes property, natural resource, demographic, financial, investment, innovation, institutional.

The prerequisites for creating the effective public control, maximizing community involvement in the development and decision making process on the local level are explored. The proposals on choosing the directions of ensuring the effective decentralization process and mechanisms for their implementation on the principles of modern public administration are developed and substantiated.

It is proved that creating the adequate environment for the work of local level specialists in Ukraine should lead to the real formation of a new territorial organization of public authority, that is, such an administrative-territorial system that would become the legal basis of modern public administration.

*Key words:* local self-government, decentralization, resource potential, public control, public administration.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Сьогодні процес розбудови системи місцевого самоврядування, започаткованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним із стратегічних завдань розвитку України як демократичної держави. Практика свідчить, що без активного залучення потенціалу місцевих громад та територій негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку регіонів тільки загострюються. Отже, активне проведення модернізаційних змін на регіональному рівні, реформування публічного управління здатне забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя громадян України.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проведений аналіз досліджень свідчить, що проблеми становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та публічної влади в Україні перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців, зокрема, можна назвати публікації Р.Гришко [2], Н.Гончарук [13], Д.Скупченко [14], О.Новікової [8], А.Торгонської [15], дослідження науковців Національної академії державного управління при Президентові України [12] та ін. Проте процеси, що відбуваються в країні, настільки мобільні, що вимагають постійного аналізу та визначення й обґрунтування на цій основі реальних передумов реалізації реформ.

© Куйбіда В.С., 2018

**Формулювання цілей (мети) статті:** дослідити загальний стан та проаналізувати проблеми проведення реформи місцевого самоврядування в Україні; розробити та обґрунтувати пропозиції щодо напрямів забезпечення результативного процесу децентралізації та механізмів їх реалізації.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Реально реформа місцевого самоврядування в Україні розпочалася в 2014 р. з ухваленням Кабінетом Міністрів України нової Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [9]. Метою реформи заявлено формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та функціонування повноцінного життєвого середовища для громадян через надання їм високоякісних і доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Вважається, що з ухваленням Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (2015 р.) [3] розпочався процес реформування місцевого самоврядування в Україні. Однак ця ініціатива мала більше політичний характер, ніж чітко продуманий з юридичної точки зору системний процес із установами, перш за все, засад формування адміністративно-територіального устрою в Україні. На сьогодні чинне законодавство, яке визначає порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, – це Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”.

Слід зазначити, що 23 лютого 2018 р. у Верховній Раді України під № 8051 зареєстровано розроблений Мінрегіоном і схвалений урядом законопроект “Про засади адміністративно-територіального устрою України” [10]. Цей законопроект у рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, установами і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Саме цей нормативно-законодавчий акт є одним із необхідних для успішного продовження децентралізації.

Фактичним відліком запуску на практиці реформи децентралізації вважається 05 лютого 2015 р., коли були прийняті два базових для цієї реформи закони: Закон України “Про засади державної регіональної політики” [4] і Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [3].

За задумами ініціаторів модернізаційних реформ на державному рівні, реформа місцевого самоврядування покликана:

1) усунути проблему надмірної централізації влади, що спричиняє високий рівень корупції, низьку якість та несвоєчасність управлінських рішень, що, у свою чергу, викликає неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;

2) розв’язати проблему ресурсної бази (передусім матеріально-фінансових ресурсів) територіальних громад, відсутність (чи неможливість скористатися) якої є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та інших інфраструктурних об’єктів й створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;

3) розв’язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць та вирішити соціально-економічні питання, перш за все сільського населення депресивних регіонів та територій.

За даними Мінрегіонрозвитку України, на грудень 2018 р. створено 874 об’єднані територіальні громади. На сьогодні в Україні існує 490 районів, у тому числі: 18 районів, де 100% території покрито ОТГ; 99 районів, де не утворено ОТГ (без урахування 25 районів окупованих територій) [7].

Унаслідок бюджетної децентралізації власні доходи місцевих бюджетів зросли майже втричі: з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 192,0 млрд грн у 2017 р. і 231 млрд грн у 2018 р. (прогноз). Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП за 2014–2018 рр. зросла з 5,1% у 2014 р. до 7,1% (прогноз) у 2018 р. Якщо врахувати міжбюджетні трансферти, то в 2018 р. частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни 2018 р. згідно з прогнозом становитиме 51,5% (див. таблицю) [7].

Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) за 2014–2018 рр. зросла з 0,7% у 2014 р. до 30,0% у 2018 р. (прогноз). У 2018 р. в 39 разів порівняно з 2014 р. (з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р.) зросла державна підтримка розвитку територіальних громад та модернізації їх інфраструктури. Крім того, на 2018 р. передбачена субвенція (перехідний залишок з 2017 р.) на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення.

## Результати фінансової децентралізації виконання власних доходів місцевих бюджетів

Платежі до бюджету	665 ОТГ, всього				з них:							
					366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 рр.				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 р.			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2017 р.	2018 р.	+/-	%	2017 р.	2016 р.	+/-	%	2017 р.	2018 р.	+/-	%
Всього, із них:	10453,6	16962,2	6508,6	<b>162,3</b>	7470,9	9051,7	1572,8	<b>121,0</b>	2974,7	7910,5	4935,8	<b>265,9%</b>
Податок на доходи фізичних осіб	4100,8	9 388,8	5 287,4	<b>228,9</b>	4100,8	5104,0	1003,2	<b>124,5</b>	–	4264,3	–	–
Акцизний податок	1259,7	1281,0	21,3	<b>101,7</b>	658,0	671,2	13,1	<b>102,0</b>	601,7	609,8	8,2	<b>101,4</b>
Плата за землю	2279,5	2523,6	244,1	<b>110,7</b>	1185,8	1321,3	135,5	<b>111,4</b>	1093,7	1202,3	108,6	<b>109,9</b>
Єдиний податок	2231,2	2803,9	572,7	<b>125,7</b>	1187,7	1480,4	292,8	<b>124,7</b>	1043,5	1323,5	279,9	<b>126,8</b>
Податок на нерухоме майно	227,8	349,5	121,6	<b>153,4</b>	123,0	183,0	60,0	<b>148,8</b>	104,9	166,5	61,6	<b>158,8</b>

ня в сумі 11,5 млрд грн. Слід також зазначити, що 479 ОТГ вже отримали у комунальну власність землі за межами населених пунктів, загалом – 938,7 тис. гектарів. До кінця 2018 р. землю отримають усі 665 ОТГ, що створені в 2015–2017 рр.

Звичайно, що основою таких досягнень є фінансова децентралізація, відповідні законодавчі зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, а саме право на самостійне формування бюджетів на основі стабільних джерел та видаткових повноважень (ст. 75 БКУ), ухвалення місцевого бюджету незалежно від державного (ст. 77 БКУ) та спрощення процедур надання місцевих гарантій та місцевих запозичень (ст. 74 БКУ). Фінансова децентралізація, як процес делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, виявляється у фіскальній незалежності органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, уведення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню.

Для того, щоб розуміти реальний стан (хоч би й проміжний) процесів, що відбуваються, необхідно, крім кількісних статистичних показників, проаналізувати результати проведення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, які ідентифікуються на практиці.

Отже, у загальному визначенні слід назвати такі результати:

- зроблено крок у напрямі посилення правової, організаційної та ресурсної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування;

- упроваджується механізм здійснення місцевими адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запроваджуються стандарти (нормативи) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, уточнюються критерії оцінювання якості таких послуг;

- здійснено спробу створити сприятливі правові умови для максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого публічного врядування;

- у всіх регіонах України об'єднані територіальні громади набувають досвіду самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- розпочато стимулювання економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

- визначено межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечена повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-терито-

ріальної одиниці та розробляються заходи щодо недопущення наявності в межах території громад інших адміністративно-територіальних одиниць такого самого рівня;

– здійснюється розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового і регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями і територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Водночас дослідження думок науковців та експертів дає змогу визначити проблеми, що виникають у процесі проведення реформи місцевого самоврядування [5; 6], які можна розподілити на такі групи, зокрема проблеми, що стосуються:

– участі громадськості в місцевому самоврядуванні: невпевненість значної частини громадськості у власних можливостях як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування; недостатній ступінь довіри з боку населення громадських об'єднань, що позиціонують себе як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування; певна недовіра населення щодо рівня компетентності кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування; низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади, що посилює складність виконання функцій громадського контролю над діяльністю місцевого самоврядування;

– функцій органів місцевого самоврядування: ігнорування думки громадськості під час прийняття рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективного використання зазначеними органами інструментів і методів співпраці з територіальною громадою;

– інформаційного супроводу: неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема стосовно того, на що витрачені гроші платників податків; пасивність громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці;

– методів економічного управління: відсутність стандартів та методології визначення вартості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, невизначеність на законодавчому рівні умов для їх належного фінансування;

– забезпечення компетентними кадрами: зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації як службовців, так і депутатів місцевих рад.

Крім того, на практиці здебільшого виявляється таке, надмірна централізація повноважень і ресурсів, що зумовлює статус місцевого самоврядування тільки як номінального суб'єкта управління місцевим розвитком; недостатньо чіткий розподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю над їх виконанням; неефективний розподіл повноважень (прав і відповідальності) між різними рівнями місцевого самоврядування, що призводить до їх дублювання, створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів; погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок економічної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження; низький рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та підвищення питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів; неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів, що не сприяє забезпеченню фінансової самостійності та спроможності територіальних громад та ін.

Звичайно, ключовим, після правового, є питання ресурсного забезпечення ОТГ. Із позицій системного підходу в контексті загальної оцінки процесу децентралізації більш доречно буде вести мову про ресурсний потенціал, що включає майновий, природно-ресурсний, демографічний, фінансовий, інвестиційний, інноваційний, інституційний. Проте на сьогодні найбільш актуальне питання – це земельні ресурси. Слід зазначити, що законопроект про деконцентрацію передбачав не тільки питання передавання земельних повноважень, а й значно ширші можливості для підтримки бізнесу в громадах, зокрема: регулювання нормативно-грошової оцінки, щоб підтримати фермерський бізнес; сплачування фізичними особами–підприємцями податків саме в цей місцевий бюджет, а не за місцем реєстрації тощо.

Отже, йдеться про те, що цей законопроект дає можливість залучення інвестицій і, найголовніше, – наповнення бюджету, контроль та облік земель, адже зараз контроль за землями всіх рівнів і землями будь-якої форми власності здійснює Держгеокадастр України.

Ще одним ключовим питанням є питання контролю, адже передаючи дедалі більше ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню, необхідно створити умови для ефективного громадського контролю їх використання, а також максимального залучення мешканців громад у процеси розробки й ухвалення рішень на місцях.



Забезпечити виконання цих функцій можуть чинні інститути прямої місцевої демократії, такі як громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи та петиції, органи самоорганізації населення тощо. Однак на практиці ця складова повноцінної децентралізаційної реформи поки що вкрай слабка. Одним із позитивних кроків у цьому напрямі є те, що в 2015 р. з'явилася можливість подавати місцеві електронні петиції, а також всюди активно впроваджується бюджет участі.

Важливим аспектом організації контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є створення механізму запобігання зловживанню органом державного контролю своїми контрольними повноваженнями. Проте створити його можливо тільки через прийняття відповідного закону парламентом, до того ж найближчим часом, оскільки процес організації ж контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування має відбуватися паралельно із процесом формування об'єднаних територіальних громад, забезпечуючи таким чином динамізм реформ без відволікань на усунення помилок та наслідків невчасно виявлених загроз.

Отже, слід частково погодитися з експертами, що функціонування місцевого самоврядування наразі недостатньо спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [6]. У правовому полі Конституція України не відображає нового реального стану справ у країні в результаті об'єднання громад, змін в адміністративно-територіальному устрої, нових джерел власних доходів громад, змін у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, а також деяких інших питань у сфері децентралізації. Багато системних і сутнісних змін в організації внутрішнього устрою України досі перебувають поза Конституцією, що викликає сумнів щодо незворотності цього процесу (тим паче, у зв'язку з майбутнім виборчим процесом у країні) та сталості змін, що відбуваються. Єдиним гарантом успішності й результативності реформ місцевого самоврядування може бути активна позиція самих ОТГ та їх переконливий вдалилий практичний досвід.

Таким чином, успіхи в децентралізації України, які, безперечно, вже є і заслуговують на увагу, реально з правової точки залишаються в якомусь

сенсі умовними, а сам процес утворення громад супроводжується феноменом юридичного нехтування. Через те, що Верховна Рада законодавчо не затвердила обов'язкового характеру їх утворення, роль нових громад у системі місцевого самоврядування залишається поки що невизначеною, а у відповідному законодавстві про місцеве самоврядування часто не згадується про ОТГ.

Відсутність нового правового режиму, що базується на очікуванні повсюдного утворення ОТГ, породжує невизначеність щодо того, яку нову роль відіграватимуть існуючі райони після того, як більшість їх функцій буде передано громадам. Крім того, унаслідок недостатньої юридичної зрозумілості майбутньої структури територіального устрою України ускладнюються реформування в галузі освіти та реструктуризація національної системи охорони здоров'я. У 99 районах України досі не створено жодної ОТГ, а ще в 203 вони охоплюють менше половини території. Уряд України поки що не має чіткого бачення того, що робити з тими громадами, які так і не об'єднуються добровільно. Отже, розробка механізму примусового об'єднання нині виходить на порядок денний уряду.

Потрібно визнати, що реформа децентралізації методологічно й стратегічно підготовлена чи не найкраще з усіх запроваджених наразі реформістських ініціатив. Проте сьогодні порядок денний для її завершення можна зрозуміти тільки з політичної логіки дій основних політичних гравців. Але й вони до кінця не розуміють, коли і чим ця реформа має завершитись. Поки що зрозуміло одне: нові місцеві вибори у жовтні 2020 р. повинні відбутися на новій адміністративно-територіальній основі. Однак зволікання з цими питаннями в умовах входження в передвиборчий період має ризик розтягнути процес реформ децентралізації на роки.

Загалом потрібно ухвалити ще 16 законопроектів для завершення децентралізації. “Так, у частині завершення земельної децентралізації важливий законопроект № 6403, що зобов'язує місцеву владу спланувати забудову території громади (де соціальна інфраструктура, дорожня інфраструктура, спортивні, культурні об'єкти, заклади охорони здоров'я). Щоб передати розпорядження земельними ресурсами, потрібно щоб громади обов'язково мали розроблені реальні стратегії розвитку. Після цього, будь ласка, виставляйте землю у прозорий публічний доступ і можете тоді вирішувати, якого інвестора запрошувати для того, щоб він впроваджував свої проекти на території ОТГ” [1].

Фахівці-практики в царині місцевого самоврядування особливо проблемним викликом для проведення успішної децентралізації влади справедливо називають відсутність місцевих кваліфікованих фахівців. Широкомасштабна перепідготовка персоналу, яка потрібна для вирішення цього складного завдання, неможлива без значної зовнішньої підтримки. Вона нині реалізується здебільшого завдяки діяльності іноземних агентств розвитку (наприклад USAID, GIZ, SDC, SKL та ін.). Ключову роль тут відіграє Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності й розвитку, “U-LEAD з Європою”, яку фінансують ЄС та його держави-члени (Данія, Естонія, Німеччина, Польща і Швеція), з офісами децентралізації в Києві та всіх областях України. Поряд із деякими окремими державами, які демонструють особливу підтримку, дві багатомільйонні програми у сфері децентралізації фінансуються США: це PULSE (“Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні”) і DOBRE (“Децентралізація приносить великі результати й ефективність”).

Проте практика свідчить, що ці та інші схожі проекти міжнародних фондів, а разом із ними значна експертна підтримка та практична допомога, яка надається місцевим громадам, може поступово зменшуватися (звичайно, завжди є шанс пролангації фінансової допомоги та визначення й упровадження нових інструментів підтримки). Тому стратегічним завданням є мобілізація власних, передусім, організаційних ресурсів, особливо в частині підвищення привабливості служби в органах місцевого самоврядування, насамперед через конкурентний рівень заробітної плати, можливості зростання і соціальний пакет тощо. Водночас такі фахівці мають бути компетентними у сфері публічного управління, стратегічного планування, проектного менеджменту, адміністративного права та міського розвитку, інноваційного та креативного менеджменту, економічного аналізу.

У цьому контексті слід зазначити, що 29 листопада 2018 р. Рада Європи завершила пілотний проект новітньої навчальної програми з управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування України. Сертифікати офіційного зразка про підвищення кваліфікації за програмою тематичного короткострокового семінару “Сучасні інструменти управління людськими ресурсами в органах місцевого самовря-

дування” одержали представники об’єднаних територіальних громад. Метою навчання було формування компетентностей керівництва та фахівців з управління персоналом щодо результативного й ефективного управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування, включаючи здійснення набору і відбору на службу в ОМС, розвиток професійної компетентності службовців, їхню мотивацію, планування службової діяльності та оцінку її результатів, упровадження етичних стандартів та запобігання конфліктам. У процесі навчання також були досліджені типові проблеми та виклики, які стоять перед органами місцевого самоврядування у сфері кадрової роботи та управління персоналом, а учасники навчання отримали консультативну підтримку у вирішенні своїх питань від тренерів Ради Європи.

На наше переконання, для того щоб створити адекватне середовище для роботи фахівців місцевого рівня, в Україні повинно відбутися реальне формування нової територіальної організації публічної влади, тобто створення такого адміністративно-територіального устрою, який би став правовою основою сучасного публічного управління. Йдеться про розбудову нового місцевого й регіонального самоврядування, спроможного забезпечити сприятливі умови для сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій, раціонального використання їх інтелектуального, економічного, соціального і природного потенціалу.

Корисним у цьому напрямі є досвід ЄС, де політико-правові зміни в публічному управлінні європейських країн, які спочатку були спрямовані на розв’язання суперечностей між центральним і місцевим рівнями управління, з появою і розвитком принципів децентралізації спрямовувались на перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів від центрального рівня управління до самоврядної публічної адміністрації на регіональному і місцевому рівнях, тим самим зменшуючи політичне, адміністративне і фінансове навантаження на державний апарат [11].

У цьому контексті модернізація публічного управління на засадах децентралізації є складним, перманентним процесом, який вимагає врахування історичних, соціально-економічних та ментальних особливостей розвитку країни, що необхідно враховувати під час проведення реформ децентралізації. Тим паче, що результат деяких етапів адміністративних реформ в євро-

пейських країнах виявився далеким від бажаного. Зокрема, “залишаються проблемні місця у сфері розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади; має місце значний рівень фінансової залежності регіональних територіальних громад від центральної влади; виборчі системи і принципи набору на службу, за якими формуються органи місцевого самоврядування, у ряді випадків політизують їх керівний склад, що негативним чином впливає на якість надання публічних послуг тощо” [11].

Результати застосування положень теорій так званого нового регіоналізму на практиці показують, що успіх державної економічної політики в напрямі децентралізації багато в чому залежить від того, наскільки нові знання формуються залежно від характеру завдань у процесі реалізації планів соціально-економічного розвитку регіону і наскільки тісно взаємодіють місцеві еліти (насамперед влада, вчені та підприємці) для обміну знаннями, вибору правильної траєкторії своїх інтелектуальних зусиль, оцінки результатів і, якщо необхідно, коригування напрямів розвитку.

Для активізації роботи в цьому напрямі найбільш сприятливі умови можуть виникнути при реалізації організаційного ресурсу регіональної влади, що дасть змогу створити на рівні регіонів адекватну світовим тенденціям і національним науковим, технологічним та освітнім традиціям регіональну інноваційну екосистему. Удосконалення механізмів реалізації регіональної економічної політики в напрямі становлення інноваційної екосистеми на основі принципів децентралізації може відбутися за допомогою: ужиття заходів щодо формування нових технологічних компаній у сферах креативних індустрій; моніторингу й оцінки ступеня креативності економіки для розробки програми дій у цьому секторі; просування експорту стимулювання креативної діяльності; аутсорсингу високотехнологічної продукції та послуг тощо.

Таким чином, регіональна економічна політика повинна мати системний характер, і завдання підвищення конкурентоспроможності, модернізації економіки й розвитку людського потенціалу необхідно вирішувати комплексно, з урахуванням економіко-технологічного, соціокультурного й політичного контексту. Ці сфери політики мають бути горизонтально скоординовані й взаємозалежні, щоб сприяти креативності й інклюзії, не забуваючи при цьому цілей

соціального вирівнювання та усунення “цифрової нерівності”. Це викликає й необхідність горизонтальної координації секторальних сфер політики, які традиційно вважалися дещо незалежними одна від одної. Політика в галузі конкуренції повинна розглядатися як ефективний інструмент прискорення, але вона має брати до уваги потенціал інноваційної діяльності й розвитку людських ресурсів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Поза сумнівом, єдиною альтернативою в сучасних умовах є створення об’єднаних територіальних громад, що відкриває шлях місцевим ініціативам, соціальному та економічному розвитку й фактично створює підґрунтя для появи та зміцнення реального самоврядування в Україні. Водночас процеси реформи місцевого самоврядування в контексті здійснення децентралізації мають бути складовою розбудови новітньої моделі публічного управління, що суттєво посилить її самоорганізаційний потенціал і дасть змогу значно ефективніше та швидше реагувати на виклики зовнішнього і внутрішнього середовища та знизити системні ризики щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.

Як перспективи подальших досліджень слід зазначити, що для розв’язання всіх установлених у процесі дослідження проблем й визначених напрямів соціально-економічного розвитку, пошуку відповідей на існуючі виклики, одним із стратегічних завдань для українського суспільства залишається підготовка новітнього корпусу державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

В умовах української дійсності актуалізація здійснення процесу їхньої підготовки має бути спрямована на створення моделей публічного менеджменту, які б обов’язково включали відповідальність за кінцеві результати роботи; створення умов для підвищення продуктивності працівника управлінської праці через забезпечення свободи творчості та ініціативи, оцінки та підтримки (стимулювання) прояву ініціатив, ствердження та розвитку в їхній творчій індивідуальності; забезпечення підвищення інноваційного потенціалу організаційних структур управління в цілому, що дасть змогу не лише розв’язати проблеми з конкретними управлінськими інноваціями, а й прокладе шлях до створення та впровадження інших нововведень і відповідних інноваційних технологій для розбудови сучасної моделі публічного управління.

### Список використаних джерел

1. Зубко Г. Жорстке завдання – щоб на кінець 2018 року не залишалось жодного району без ОТГ [Електронний ресурс] / Геннадій Зубко. – Режим доступу: <https://agropolit.com/interview/430-gennadiy-zubko-jorstke-zavdannya--schob-na-kinets-2018-roku-ne-zalishalosya-jodnogo-rayonu-bez-otg>.
2. Гришко Р. Ю. Нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні / Р. Ю. Гришко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 5. – С. 105–109.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Кравченко Т. А. Конституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні / Т. А. Кравченко // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 10 (14). – С. 72–81.
6. Малаш С. М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю / С. М. Малаш // Держ. упр.: теорія та розвиток. – 2017. – № 9. – С. 21–27.
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 грудня 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.
8. Новікова О. Основні напрями реформування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / О. Новікова. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12noovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12noovu.pdf).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
10. Про засади адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).
11. Пухкал О. Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України [Електронний ресурс] / О. Г. Пухкал. – Режим доступу: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post\\_25.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html).
12. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.
13. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін,

### References

1. Zubko, H. (2018). *Zhorstke zavdannia – shchob na kinets 2018 roku ne zalyshalosia zhodnoho raionu bez OTH*. Retrieved from <https://agropolit.com/interview/430-gennadiy-zubko-jorstke-zavdannya--schob-na-kinets-2018-roku-ne-zalishalosya-jodnogo-rayonu-bez-otg>.
2. Hryshko, R.Yu. (2017). Normatyvno-pravovi aspekty realizatsii polityky detsentralizatsii upravlinnia v Ukraini. *Investment: Practice and Experience*, 5, 105–109.
3. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 2015, No 157-VIII. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy 2015, No 156-VIII. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Kravchenko, T.A. (2015). Konstytutsiine zabezpechennia bezposerednoi uchasti hromadian Ukrainy u mistsevomu samovriaduvanni. *Aspects of Public Administration*, 10 (14), 72–81.
6. Malash, S.M. (2017). Problematyka vzaiemovidnosyn mizh orhanamy vykonavchoi vlady ta hromadskistiu. *Public Administration: Theory and Development*, 9, 21–27.
7. *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 hrudnia 2018 roku*. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.
8. Novikova, O. (2011). *Osnovni napriamy reformuvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini*. Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12nooovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12nooovu.pdf).
9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy 2014, No 333-r. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
10. Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: proekt Zakonu Ukrainy. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).
11. Pukhkal, O.H. (2018). *Modernizatsiia publichnoho upravlinnia na zasadakh detsentralizatsii: yevropeiskyi dosvid dlia Ukrainy*. Retrieved from [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post\\_25.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html).
12. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M., Dehtiarova, I.O. & Romaniuk, S.A. (2018). *Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia : naukova dopovid*. Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.
13. Serohin, S.M. & Honcharuk, N.T. (2015). Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini. *Aspects of Public Law*, 4, 111–120.



- Н. Т. Гончарук // Аспекти публ. права. – 2015. – № 4. – С. 111–120.
14. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д. О. Скупченко // Теорія та практика держ. упр. – 2017. – № 2. – С. 1–7.
  15. Торгонська А. В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А. В. Торгонська // Право і суспільство : зб. наук. пр. – 2017. – № 1. – Ч. 2. – С. 42–47.
  14. Skupchenko, D.O. (2017). Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini. *Theory and Practice of Public Administration*, 2, 1–7.
  15. Torhonska, A.V. (2017). Reformuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Law and Society: Proceedings Scientific publication*, 1 (P. 2) 2, 42–47.

**Куйбіда Василь Степанович,**

доктор наук з державного управління, професор,  
президент Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
03050, Україна, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова,  
12/2

**Цитування:** Куйбіда В. С. Проблеми та напрями результативного проведення реформ місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда // Вісн. НАДУ. Серія "Державне управління". – 2018. – № 4 (91). – С. 5–13.

**Стаття надійшла:** 14.12.2018

**Схвалено до друку:** 21.12.2018

**Kuibida, Vasyi S.,**

Doctor of Sciences (Public Administration),  
professor, president of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine,  
12/2, Akademik Romodanov St., Kyiv, 03050, Ukraine  
Email: office@academy.gov.ua  
ORCID: 0000-0001-7564-4706

**Citation:** Kuibida, V. S. (2018). Problemy ta napryamy rezul'tatyvnoho provedennya reform mistsevoho samovryaduvannya [Problems and directions of the effective implementation of local self-government reforms]. *Bulletin of the NAPA, Series "Public Administration"*, 4 (91), 5–13.

**Article arrived:** 14.12.2018

**Accepted:** 21.12.2018