Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 338.24.021.8+35.075.31(477)
JEL O18, R13

О. С. Власюк

Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні

Висвітлено науково-практичний аспект децентралізації як раціональної альтернативи федералізації та механізму наближення України до стандартів європейського розвитку. Встановлено, що Україна протягом останніх десяти місяців послідовно втілює децентралізацію як складову модернізованої регіональної політики, що закріплено в основних чинних нормативно-правових актах установчого та програмного характеру. Аналізуються ризики децентралізації, серед яких відзначено: обмеженість коштів місцевих бюджетів, низьку спроможність громад щодо залучення фінансових ресурсів, низьку ефективність використання фінансових ресурсів. Наголошено на потребі вирішення завдання економічного зміцнення невеликих територіальних громад і зменшення їх залежності від бюджетної підтримки. Запропоновано основні напрями реформування сфери адміністративних послуг в Україні шляхом: нормативно-правової оптимізації оплати за отримання адміністративних послуг; уніфікації адміністративної процедури та удосконалення надання адміністративних послуг; поступового переведення до компетенції органів місцевого самоврядування більш широкого спектра послуг. Наголошується на дотриманні збалансованого підходу до децентралізації, унеможливлення появи «привілейованих» регіонів, забезпечення рівних умов регіонального розвитку, формування дієздатних і конкурентоспроможних територіальних громад, здатних реалізовувати активну економічну політику. Розкрито передумови забезпечення саморозвитку та економічного зростання територіальних громад. Пропонується широке впровадження на місцевому рівні механізмів та інструментів раціонального використання внутрішнього потенціалу розвитку, заснованих на децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, регіональна політика, бюджетна децентралізація, адміністративні послуги.

У 2014 р. Україна зіткнулася з викликами, які поставили під загрозу територіальну цілісність держави, її незалежність, добробут громадян. Російська анексія Криму та активізація сепаратистських рухів у Донецькій і Луганській областях з подальшим розгортанням Антитерористичної операції (АТО) зумовили першочерговість питання щодо забезпечення безпеки України, у тому числі шляхом здійснення низки комплексних реформ у сфері соціально-економічного розвитку. У цьому контексті невідкладного реформування потребує система державного управління регіональним розвитком, місцеве самоврядування та територіальна організації влади в Україні. Квінтесенцією реформ тут є децентралізація.

Надмірна централізація управління регіональним розвитком, яка була усталеною нормою вітчизняної регіональної політики до 2013 р., призвела до численних негативних наслідків. Серед них: стійкі патерналістські очікування регіонів щодо фінансових вливань з Державного бюджету, втрата економічної ініціативи та ліквідація дієвих стимулів до саморозвитку й ефективного господарювання на місцях, «повзуче» падіння темпів виробництва в регіонах і зростання нерівномірності їх соціально-економічного розвитку. Ефект комплексної дії зазначених негативних явищ, помножений корупцією, обтяжливою регуляторною політикою та стійкістю міфічних уявлень про існування в Україні регіонів-донорів і регіонів, хронічно залежних від державної допомоги, стимулював нарощування протиріч між «центром» і регіонами на міжрегіональному рівні та на рівні «громада – район – регіон». Поряд з цим засилля корупції у всіх сферах державного управління та небажання центральної і місцевої влади «повернутися обличчям до людини» призвело до зростання соціальної напруги у суспільстві, що

© *О. С. Власюк,* 2015.

вилилась у Революцію гідності. Виголошені під час Революції гідності справедливі вимоги громадськості щодо оновлення публічної влади безпосередньо стосуються і кардинальних реформ у системі відносин між центром і регіонами.

Раціональною альтернативою абсолютно деструктивним ідеям на кшталт федералізації країни проголошено реалізацію політики регіонального розвитку за принципом децентралізації. Збільшення повноважень територіальних громад у їх відносинах з центром, право на формування та реалізацію стратегій розвитку й визначення перспектив регіону без надмірного адміністративного втручання з Києва, концентрація необхідного для саморозвитку обсягу фінансових ресурсів на рівні територіальних громад були і залишаються головними вимогами на місцях. Децентралізація у цьому плані не є безумовною панацеєю, але вона цілком здатна як задовольнити «апетити» регіонів щодо саморозвитку, так і зберегти унітарність і цілісність держави.

Практичне впровадження реформ децентралізації наближає Україну до стандартів європейського розвитку, оскільки втілення принципу децентралізації та підвищення дієвості місцевого самоврядування розглядаються як основи реалізації ефективної регіональної політики в країнах ЄС та у інших розвинених державах світу. Україна виборола право на приєднання до спільноти демократичних країн і визнає, що повноцінна реалізація Угоди про асоціацію з ЄС потребує впровадження комплексних реформ, з-поміж яких оптимізація взаємовідносин між центром і регіонами і розвиток повноцінного самоврядування громади посідають одне з провідних місць.

Від розуміння того, що проведене реформування необхідне незалежно від тривалості процесу євроінтеграції, нам і варто відштовхуватись. ***Ефективна децентралізація – саме той державний атрибут, з яким Україна може посісти гідне місце у складі європейської спільноти.***

Стратегічні пріоритети реформування місцевого самоврядування та децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних нормативно-правових актах установчого та програмного характеру, прийнятих упродовж останніх 10 місяців.

Базові засади децентралізації та реформування місцевого самоврядування визначаються **Концепцією реформування місцевого самоврядування** та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р.) та Планом заходів щодо її реалізації (розпорядження КМУ від 18 червня 2014 р.)

У тексті **Коаліційної угоди** чинної парламентської коаліції «Децентралізації та реформі публічної адміністрації» присвячено окремий однойменний розділ, де зазначається: «Ми забезпечимо формування системи державної влади та системи органів місцевого самоврядування так, щоб забезпечити ефективну реалізацію прав громадян, надавати на належному рівні публічні послуги, відповідально управляти об'єктами прав державної і комунальної власності, в тому числі шляхом збільшення прав та повноважень місцевих громад» [1].

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у **«Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»** (далі – «Стратегія»), схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015 [2].

Стратегія передбачає реалізацію до 2020 р. 62 реформ, пріоритетними з яких визначено 8 реформ і 2 програми; визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни. Особлива увага у «Стратегії» приділяється *ролі територіальних громад у розвитку країни:* «...Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни».

«Децентралізація та реформа державного управління. Реформа регіональної політики» [2] визначені «Стратегією-2020» серед пріоритетних реформ у сфері регіонального розвитку. А пріоритетами децентралізації, своєю чергою, є:

– відхід від централізованої моделі управління регіональним розвитком;

– забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
– повноцінна реалізація в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;
– підвищення прозорості та ефективності в управлінні публічними фінансами, у сфері їх розподілу та витрачання (у т. ч. на місцевому, регіональному рівні) тощо.

Пріоритети децентралізації влади в Україні тісно корелюють з пріоритетами **реформування місцевого самоврядування**. Так, у п. 1.2. «Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування» Коаліційної Угоди [1] йдеться про такі пріоритети реформ: прийняття необхідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів, до інших законів, які гарантуватимуть належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; про наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом; про забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів на засадах децентралізації відповідно до нового Бюджетного та Податкового кодексів і закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення доходної бази місцевих бюджетів.

У практичній площині, у напрямі політики децентралізації (як зазначено у **Програмі діяльності Кабінету Міністрів України**, схваленою постановою Верховної Ради України 11 грудня 2014 р.), передбачено забезпечити: максимальну трансляцію функцій держави на місцевий рівень, унаслідок внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України (щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації); забезпечити відповідні зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» (у т. ч. у сфері бюджетної децентралізації); прийняти закон про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; поліпшити систему надання публічних послуг тощо.

Комплексне трактування децентралізації передбачає поєднання трьох складових:
– **бюджетна децентралізація** (зокрема, через прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України) задля передачі на місцевий рівень необхідних ресурсів (насамперед фінансових) для реалізації повноважень, переданих з Центру до регіонів;
– **зміна адміністративно-територіального устрою країни (насамперед шляхом оптимізації розміру громади, запровадження дієвих стимулів щодо добровільного об'єднання громад)** задля наближення публічних послуг до їх безпосереднього споживача – члена територіальної громади;
– **оптимальний розподіл повноважень на рівні «громада – район – регіон»** *(як по вертикалі,так і по горизонталі)*, що формує підґрунтя для саморозвитку громад.

Розглянемо детальніше складові децентралізації.

Децентралізація державного управління неможлива без фінансової (бюджетної) децентралізації: розподілу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і місцевими рівнями управління [3]. Процеси **бюджетної децентралізації** були започатковані в Україні ще наприкінці 2014 р. змінами до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці зміни формують нову фінансову базу щодо реформування місцевого самоврядування і водночас створюють матеріальне підґрунтя для реалізації повноважень, переданих на базовий рівень, – до громад.

Законодавчу основу бюджетної децентралізації становлять: Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (№79-19 від 28 грудня 2014 р.) [4] і Закон України «Про внесення змін

до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (№71-19 від 28 грудня 2014 р.) [5].

В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2013 р. становила лише 23,8% [1]. Натомість показником високого рівня децентралізації міжбюджетних відносин у світовій практиці є частка місцевих видатків на рівні, що перевищує 45% загальних урядових видатків, середнього рівня – 30-45%, а низового рівня – менше 30%. З огляду на це виглядає логічним початок процесу децентралізації в Україні саме з передачі на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері. В основу змін до Бюджетного кодексу України було покладено перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Водночас така передача супроводжується низкою ризиків, поглиблення яких може призвести до гальмування (чи взагалі – зриву) процесів децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Одним з таких ризиків є **збереження надмірного контролю з боку центральної влади за розподілом бюджетних ресурсів**.

Попри те, що в процесі бюджетної децентралізації систему вирівнювання змінено на «м'якшу», сам механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти залишився незмінним, тобто проводиться за формулами, у яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються згідно з фінансовими можливостями Державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, які держава до цього часу не розробила. За таких умов органи місцевого самоврядування стають відповідальними за все на своїй території (і насамперед за утримання об'єктів соціально-культурної сфери), не маючи при цьому можливості прорахувати свої потреби згідно із стандартами та впливати на обсяг виділених державою коштів.

Крім того, держава залишила за собою і контроль за централізованими капітальними видатками, які передбачається розподіляти у «ручному» режимі. Централізованим залишається і державний контроль за рухом коштів місцевих органів, що перебувають на рахунках у Держказначействі, тобто при всій самостійності місцевих бюджетів існує визначена умова можливості використання власних надходжень.

Наступним ризиком бюджетної децентралізації є обмеженість коштів, що отримують місцеві бюджети, а також низька спроможність громад щодо залучення фінансових ресурсів і їх ефективного використання. Хронічний брак коштів у таких місцевих бюджетах може призвести до неспроможності забезпечити виконання власних і делегованих повноважень. Особливо це спостерігається на рівні сіл, селищ і міст районного значення. Світовий досвід господарювання свідчить, що розподіл джерел надходжень між різними рівнями влади у децентралізованих моделях територіальної організації влади реалізується за такою логікою: місцева влада значною мірою покладається на податки на власність, регіональна влада – на сукупність податків з продажу та доходу, а центральний уряд – на податки на дохід. Розподіл доходів відрізняється в різних країнах, проте практично всюди місцева влада отримує податки на власність, а центральна влада – більшість податків на дохід. Функції стабілізації та розподілу, по суті, вважаються функціями «центрального уряду» [3].

В Україні внаслідок проведених змін щодо бюджетної децентралізації бюджети сіл, селищ і міст районного значення у 2015 р. отримують два нові податки – 100% акцизного збору на роздрібний продаж нафтопродуктів та алкоголю і податок на нерухоме майно. За рахунок введення податку на нерухомість очікуються додаткові доходи громад у сумі 3,8 млрд грн а за рахунок сплати акцизного збору з роздрібних продажів підакцизних товарів (з можливістю встановлення місцевою владою ставки до 5%) планується залучити 8,1 млрд грн.

Крім того, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних

послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкції, дивідендів, місцевих позик і плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримають 25% екологічного податку, 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Взагалі урядом очікується збільшення ресурсу місцевих бюджетів у 2015 р. більше ніж на 40 млрд грн, а у наступні 2016-2018 рр. – у два-три рази більше [6]. В ідеалі в Україні нормою має стати такий розподіл бюджетних коштів, коли щонайменше 60% усіх податків, зібраних на місцевому рівні, залишатиметься в регіонах, що надасть місцевим громадам потужного стимулу щодо саморозвитку [7].

Разом з тим перелік переданих на рівень місцевих бюджетів і введених нових податків внаслідок розпочатої бюджетної децентралізації викликає певні сумніви щодо спроможності цих джерел доходів забезпечити у достатньому обсязі децентралізовані видаткові повноваження.

Передусім проблема недостатності джерел фінансування видатків стосується громад сіл, селищ і міст районного значення, які втратили надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що для багатьох таких спільнот складає понад 90% усіх бюджетних доходів [8]. Що стосується додаткових надходжень у бюджет громади від нових податків і від змінених ставок цих податків, то тут існують такі ризики: встановлюючи високі ставки місцева рада може втратити на своїй території підприємців, а відтак і прихильність виборців, а якщо податки будуть низькі, чи бізнесу будуть надані значні пільги, може не вистачити коштів для фінансування бюджетних витрат. Це ж саме стосується й податку на нерухомість, який взагалі, згідно з Податковим кодексом, не є обов'язковим до встановлення.

Зазначимо, що проблема недостатнього фінансування місцевих громад існуватиме доти, допоки не будуть сформовані дієздатні, нові добровільно об'єднані громади на основі міст районного значення (або на основі великих селищ), які будуть отримувати 60% податку на доходи фізичних осіб і матимуть прямі міжбюджетні відносини з центральним бюджетом.

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу чинну систему балансування видатків замінено системою бюджетного вирівнювання за індексами податкоспроможності. Така європейська система вирівнювання, звичайно, є більш прогресивною і має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади у залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування.

Водночас «ложкою дьогтю» варто вважати те, що за відсутності конкретних обмежень видатків, які були притаманні попередній системі, уже сьогодні деякі районні ради розподілили кошти насамперед на утримання апарату, практично позбавивши фінансування дитячі садочки, школи та місцеві лікарні. Для запобігання такій ситуації у подальшому держава має розробити механізм посилення відповідальності місцевих громад за дотриманням бюджетного законодавства в частині фінансування необхідних соціальних витрат. Іншими словами – фінансова самостійність регіонів не має обернутися фінансовою анархією.

Взагалі формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й відповідного реформування територіальної організації влади. Бюджетна децентралізація є першим кроком, фінансовою основою, матеріальним підґрунтям децентралізації у широкому розумінні цього слова.

Базова ідея децентралізації полягає у тому, що в процесі розширення повноважень місцевої влади та отримання відповідного ресурсного забезпечення саме територіальні громади мають розглядатися у ролі ключових «стейкхолдерів» реформування регіонального розвитку. Зацікавленість громад у поповненні місцевих бюджетів, забезпеченні економічного зростання на місцевому рівні та саморозвитку, створенні для всіх мешканців громад безпечних і комфортних

умов проживання вимагає інноваційних рішень, серед яких: стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання (що, без сумніву, позитивно вплине на зміцнення їх фінансової і ресурсної спроможності). Крім того, добровільне об'єднання територіальних громад дозволить реально наблизити надання публічних послуг до безпосереднього споживача – до пересічного мешканця територіальної громади.

Місцеве самоврядування визначається (ст. 140 Конституції України) як право територіальних громад (жителів міст, селищ і сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення, що цілком узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцева влада має повне право на вирішення будь-якого питання, якщо це не доручено іншому органу. Проте на практиці це право не підкріплюється реальними інструментами для його реалізації, що означає існування великої кількості фінансово та організаційно неспроможних утворень (невеликих за розмірами територіальних громад), особливо у сільській місцевості.

У сільській місцевості в Україні проживає майже третина населення. Нинішня сільська поселенська мережа в Україні налічує понад 28 тис. населених пунктів, адміністративно об'єднаних у понад 10 тис. сільських рад (приблизно одна на 3 села). Водночас 92% сільських територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, а майже 11% сільських територіальних громад взагалі нараховує менше 500 мешканців.

Крім того, у системі місцевого самоврядування в Україні варто виділити й інші *проблеми*, які суттєво впливають на ефективність та дієздатність громад:

- проведення заходів зі стратегічного планування розвитку сільських територій неможливе без залучення значних людських і фінансових ресурсів, що, своєю чергою, вимагає від територіальних громад відповідної ресурсної (матеріальної, фінансової, кадрової) бази, яка здебільшого відсутня;
- майже у кожній області існують населені пункти, котрі перебувають на території одного району, але адміністративно приєднані до іншого. Як наслідок, принаймні у плані інфраструктурного забезпечення – громадяни стають заручниками невдалого адміністративно-територіального розмежування;
- міста обласного підпорядкування та районного значення часто «затиснуті» межами приміських сіл, що об'єктивно заважає розвитку як одних, так і інших, загострює конфліктні ситуації в процесі вирішення «земельних питань» [9];
- чимало локальних проблем по всій території держави можуть бути ефективно вирішені за місцем їх виникнення, але в результаті недосконалої моделі взаємовідносин між центром і периферією члени територіальних громад часто позбавлені можливості оперативного впливу на розвиток своїх населених пунктів;
- понад 90% бюджетів територіальних громад є дотаційними, а бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечується лише на 3/4 від реальної потреби; хронічне недофінансування з Державного бюджету цільових програм (підтримки соціально-економічного розвитку малих міст, розвитку міського електротранспорту, забезпечення питною водою, реформування і розвитку житлово-комунального господарства тощо) погіршують умови проживання людини на місцях і вимагають запровадження кардинальних управлінських рішень на місцях щодо пошуку внутрішніх ресурсів розвитку на місцевому рівні.

Економічна слабкість невеликих територіальних громад неминуче означає їх залежність від бюджетної підтримки. Понад половина сільських територіальних громад України впродовж 2014 р. майже на 70% залежала від дотацій з Державного бюджету для забезпечення їх повсякденних потреб. Таким чином, нинішня система органів місцевого самоврядування не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами для ефективного виконання завдань з управління територією.

На початку 2015 р. повноваження багатьох сільських, селищних рад фактично перейшли на районний рівень, а до місцевих бюджетів невеликих територіальних громад після запроваджених новацій у бюджетній і податковій сферах почало надходити значно менше коштів, ніж раніше. Це пояснюється принципом «немає повноважень – немає грошей». На практиці це проявляється у нездатності малих сіл самостійно утримувати школи, дитячі садочки, об'єкти культури тощо. Тільки об'єднані громади зможуть реалізувати такі функції.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує норми Конституції і передбачає можливість добровільного об'єднання в одну громаду жителів кількох сіл. Зокрема, у ст. 6 Закону йдеться про те, що територіальні громади є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, а мешканці кількох сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду за рішенням місцевих референдумів відповідних сіл [10].

Передумови для об'єднання територіальних громад закладаються вже в Законі «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. Передбачене Законом визначення організаційно-правових засад співробітництва, його принципів, форм і механізмів дозволяє окреслити «точки дотику» між окремими територіальними громадами, визначити їхню потенційну здатність до об'єднання та його можливі наслідки [11].

У цьому контексті під співробітництвом територіальних громад розуміються відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах для забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку територій і підвищення якості надання послуг населенню. Договором про співробітництво фіксуються умови співробітництва територіальних громад, форма, зобов'язання та відповідальність сторін, джерела та обсяги фінансування спільних проектів.

Законом (ст. 4) передбачені форми співробітництва, які деталізуються у Розділі ІІІ (ст. 10-14): делегування одному зі суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає акумулювання ресурсів на визначений період; спільне утворення, фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

Водночас, згідно зі ст. 3 Закону «Про співробітництво територіальних громад», таке співробітництво здійснюється у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Перелік сфер співробітництва може бути як завгодно широким залежно від місця розташування населених пунктів, чисельності членів територіальних громад, ресурсних можливостей, наявності амбітних планів і творчих ідей, пов'язаних з бажанням їх реалізувати. Логіка співробітництва територіальних громад передбачає поєднання зусиль територіальних громад у вирішенні питань, що мають вагоме значення для всіх учасників такої кооперації. Адже їхнє вирішення самотужки стає для громад матеріально затратним, вимагає залучення додаткових ресурсів (у т. ч. і кредитних, що суттєво здорожує вартість проекту).

Об'єктами спільної співпраці територіальних громад можуть бути проекти, які стосуються житлово-комунального господарства (зокрема, у сфері водозабезпечення та очищення води, безпечного водовідведення, підвищення енергоефективності тощо), поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), оновлення та забезпечення надійної роботи пожежної охорони, покращення надання адміністративних послуг і вирішення багатьох інших питань життєзабезпечення, дозвілля, громадської безпеки на місцевому рівні.

Найважливіше те, що така кооперація вже починає втілюватися у реальних проектах. Наприкінці минулого року Комісія з відбору проектів співробітництва територіальних громад Полтавської області визначила перелік найкращих конкурсних заявок, зокрема: проект з утилізації сміття в громадах

м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски; запровадження єдиної схеми збору та поводження з ТПВ у Ковалівській, Новоселівській і Куликівській сільських громадах Полтавського району, створення комунального трудового архіву територіальних окремих громад Чорнухинського району тощо [12].

Є й інші приклади. Так, 7 грудня 2014 р. в Україні у смт. Віньківці Хмельницької області відбулось підписання Договорів про співробітництво територіальних громад: 12 місцевих рад підписали договори про співробітництво щодо створення спільного комунального підприємства з ремонту і утримання доріг місцевого значення та щодо спільного фінансування місцевої пожежної охорони [13].

Водночас слід зазначити, що основну загрозу ефективній реалізації ідеї об'єднання територіальних громад становить теперішня законодавча невизначеність ходу та процедури його здійснення. Територіальні громади не можуть об'єднуватися в одну (чи виходити з її складу) виключно за рішенням місцевих референдумів, оскільки це неминуче означатиме зміну адміністративного центру, а питання адміністративно-територіального устрою унормовуються Конституцією України та не можуть вирішуватися на місцевому рівні. Територіальна організація держави (утворення, ліквідація, зміна меж адміністративно-територіальних одиниць) є питанням загальнодержавного значення, вирішення якого належить до компетенції органів державної влади (наприклад, Верховної Ради України) і не може здійснюватись поза їх участю.

Вказані інституційно-правові суперечності вимагають нагального вирішення. З цією метою 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (законопроект №0915 від 27.11.2014 р.), згідно з яким процес об'єднання має відбуватися з дотриманням таких умов [14]:

1) одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування;
2) територію об'єднаної територіальної громади складають території громад, що об'єдналися, по їхніх зовнішніх межах;
3) об'єднана територіальна громада має бути розташована у межах території Автономної Республіки Крим або однієї області;
4) якість і доступність публічних послуг після об'єднання мають підвищуватись;
5) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвиненою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру;
6) органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

Проте запропонований у Законі алгоритм об'єднання також передбачає можливість проведення місцевого референдуму для легітимації рішення стосовно об'єднання, що суттєво заважає неухильному дотриманню його вимог.

***Довідково**: Порядок об'єднання територіальних громад згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 5.02.2015 р.):*

*1) не менш як третиною загального складу сільської/селищної/міської ради, або сільським/селищним/міським головою, або членами територіальної громади,або ОСН відповідної території **пропонують ініціювати** добровільне об'єднання територіальних громад;*

*2) сільський/селищний/міський голова забезпечує **вивчення пропозиції** щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її **громадське обговорення** в 30-денний термін,після чого вона подається до відповідної ради для надання згоди та делегування представника (представників) до спільної робочої групи;*

*3) сільський/селищний/міський голова після рішення відповідної ради про згоду **надсилає пропозицію** про об'єднання сільському/селищному/міському голові суміжної територіальної громади, де процес проходить ті ж самі фази*

(вивчення пропозиції,її громадське обговорення,надання згоди з делегуванням представників робочої групи або відмова);

4) *в разі обопільної згоди на засадах рівноправності представництва утворюється* ***спільна робоча група*** *з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад з інформуванням ВР АРК, РМ АРК,відповідної обласної ради та ОДА;*

5) *відбувається* ***громадське обговорення проектів рішень*** *щодо добровільного об'єднання територіальних громад (з переліком громад, що об'єднуються, визначенням адміністративного центру,планом організаційних заходів щодо об'єднання),за результатами якого спільна робоча група протягом 10 днів готує їх остаточну редакцію;*

6) *сільські/селищні/міські голови вносять питання про* ***схвалення*** *у 30-денний термін остаточної редакції проекту рішення щодо об'єднання на розгляд відповідно сільських,селищних,міських рад;*

7) *схвалені проекти рішень у 5-денний термін подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для* ***надання висновку*** *щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України (не зважаючи на те, що єдиним органом конституційного контролю в Україні є Конституційний Суд України), який затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим чи розпорядженням голови обласної державної адміністрації;*

8) *сільські/селищні/міські ради* ***приймають рішення*** *про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;*

9) *в разі прийняття рішення чи схвальному результаті волевиявлення сільський/селищний/міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про об'єднання, звертається з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про* ***утворення об'єднаної територіальної громади;***

10) *Верховна Рада Автономної Республіки Крим,обласна рада протягом 30 днів розглядає подання про утворення об'єднаної територіальної громади та приймає відповідне рішення. Якщо до її складу передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів.*

На думку фахівців Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, питання добровільного об'єднання територіальних громад має вирішуватися на принципово іншій концептуальній основі, оскільки певна частина питань, що стосуються адміністративно-територіального устрою, може бути врегульована виключно законом про територіальний устрій України [15]. Саме такий закон має визначати повноваження органів публічної влади та порядок вирішення ними питань, пов'язаних з утворенням в Україні нових чи модифікацією наявних адміністративно-територіальних одиниць.

Загалом об'єднання територіальних громад потребує копіткої роботи на місцевому рівні: роз'яснення переваг такого об'єднання мешканцям громади, проведення регулярних і фахових консультацій, обговорення з громадськістю ризиків і переваг об'єднання територіальних громад тощо. Варто усвідомлювати, що всі неузгодженості та суперечності на практиці призводять до негативного сприйняття населенням ходу та результатів реформування. Адміністративний тиск у цій сфері недопустимий, адже це неминуче призведе до негативного сприйняття населенням «реформування згори» без урахування громадської думки.

До очікуваних ***ризиків***, що можуть супроводжувати розвиток окремих територій України в умовах реалізації реформи децентралізації та в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, варто віднести таке. Недопустимо розглядати об'єднані територіальні громади у ролі альтернативи місцевим радам, що суперечить як ідеї здійснення місцевого самоврядування в Україні, так і самому процесу реформування територіальної організації влади в Україні. Без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад може призвести до суттєвого зростання впливу місцевих еліт.

Крім того, без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад призведе до значного підвищення ролі місцевих еліт, що без повного переходу виборчого процесу на пропорційну модель здатне спричинити суттєві загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави.

Критерієм успішного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні,«індикатором» успішного здійснення реформи децентралізації та налагодження рівноправних,партнерських відносин між центром і регіонами слід назвати якість і доступність публічних (у т. ч. адміністративних) послуг,що надаються населенню на місцях.

Аналіз роботи Центрів надання адміністративних послуг, проблеми відкритості та прозорості органів місцевого самоврядування свідчать про значний розрив між декларованою близькістю держави до громадянина та реальним станом справ у цій сфері. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, не гарантує надання мешканцям громад органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних публічних (у т. ч. адміністративних) послуг. Відповідно, чинна на сьогодні система місцевого самоврядування об'єктивно не задовольняє потреби суспільства, що вимагає реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Так, за результатами опитування, проведеного фондом «Демократичні ініціативи» спільно з Центром Разумкова, в Україні протягом 2014 р. збільшилася кількість людей – до 40% серед опитаних (у 2013 р. – 32%), які були незадоволені якістю публічних послуг, що надавались за місцем проживання. Позитивну оцінку щодо якості надання публічних послуг (за місцем проживання людини) у 2014 р. надало лише близько 5% від кількості опитаних в Україні (у 2013 р. – 12%) [16].

Разом з цим переважна більшість населення і досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання публічних послуг, але частка необізнаних щодо цього питання громадян скоротилася у 2014 р. до 59% порівняно з 67% у 2013 р. (від загальної кількості опитаних). Натомість в Україні істотно зросла частка тих громадян, хто знає про створення Центрів надання адміністративних послуг, – з 8% у 2013 р. до 21% у 2014 р. та про створення офіційних веб-ресурсів щодо надання адміністративних послуг – з 4% у 2013 р. до 9% у 2014 р. відповідно.

До найпопулярніших серед населення України адміністративних послуг належать: реєстрація прав на нерухоме майно та земельні ділянки; реєстрація актів цивільного стану; отримання або заміна паспорта громадянина України, закордонного паспорта; оформлення (перерахунок) пенсій; реєстрація (зняття з обліку) транспортних засобів; отримання субсидії на оплату житла і житлово-комунальних послуг; подання податкової звітності тощо. Ці та інші адміністративні послуги надаються територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Разом з цим публічні послуги, що надаються населенню на містах, охоплюють і інші сфери – соціальну, освітню, сферу охорони здоров'я та забезпечення громадського порядку тощо.

У положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наголошується на тому, що публічні послуги мають надаватися з урахуванням таких вимог:

– *територіальної доступності*, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
– *належної матеріально-технічної бази* (приміщення та інфраструктура) органів місцевого самоврядування для надання основних форм публічних послуг;
– *відкритості інформації* про послуги, порядок та умови їх надання;
– *професійності* надання публічних послуг;
– *безперервності освіти* посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» (від 6 вересня 2012 р.), суб'єктами надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (та їх уповноважені на це посадові особи) [17]. Адміністративні послуги надаються споживачам безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який поки що перебуває в процесі розробки та тестування.

За даними Державної регуляторної служби, наприкінці 2014 р. в Україні діяло 659 ЦНАП. Найбільша їх кількість у Харківській (43), Київській (37), Дніпропетровській (35) і Львівській (35) областях [18]. Типовим для всіх областей України стало розміщення у кожному районному центрі по одному Центру надання адміністративних послуг при районній державній адміністрації. У процесі їх функціонування широко застосовується принцип «єдиного вікна» та «прозорого офісу».

Найкращі практики світового досвіду свідчать, що будь-які *«центри», «єдині вікна» та «прозорі офіси» з надання публічних (адміністративних) послуг мають створюватися за принципом максимального наближення до тих, хто отримує ці послуги, – до людини*. Наприклад, у Канаді до федерального офісу з надання послуг має бути не більше 50 кілометрів, до провінційного – не більше 10 кілометрів [19]. Натомість в Україні відстань від багатьох населених пунктів у сільській місцевості до найближчого ЦНАП часто перевищує 25 км.

Реальне наближення публічних послуг до людини в Україні вимагає вирішення цілої низки питань: від розбудови та налагодження роботи ефективної інфраструктури до кадрового забезпечення роботи ЦНАП.

Серед пріоритетів реформування сфери адміністративних послуг в Україні слід визнати:
– оптимізацію законодавства стосовно оплати за отримання адміністративних послуг;
– розробку та ухвалення уніфікованої адміністративної процедури надання адміністративних послуг та удосконалення процедур їх надання в окремих сферах;
– поступове переведення до компетенції органів місцевого самоврядування надання послуг з видачі паспортів, реєстрації транспортних засобів, реєстрації місця проживання тощо.

Поряд з адміністративними послугами мешканці територіальної громади потребують і широкого спектра інших послуг з життєзабезпечення: від організації дошкільної освіти до охорони здоров'я та забезпечення культурного дозвілля. Це прямо пов'язано з утриманням і фінансуванням медичних закладів, сільських клубів, музеїв та інших об'єктів, вимагає відповідної ресурсної бази та дієздатного місцевого самоврядування.

Роздуми на майбутнє...

Після підписання 12 лютого 2015 р. Мінської угоди, один з пунктів якої передбачає проведення Конституційної реформи для затвердження особливого статусу Донбасу, розпочаті в Україні реформи щодо реформування місцевого самоврядування та децентралізації видаються особливо актуальною темою і для фахівців і для пересічних громадян. Проте для запобігання появи нового (чи нових) «привілейованих» регіонів нові засади децентралізації та державної регіональної політики мають отримати відповідне законодавче внормування в Основному законі

країни. Якщо оновлена Конституція визначатиме, так би мовити, нові теоретичні засади децентралізації, то в практичній площині це вимагатиме значно більших зусиль, аніж просто голосування у парламенті. Індикаторами успіху стануть:

– створення ***рівних умов*** для розвитку міст, урбанізованих територій, а також для сільських територій, сіл і селищ; формування комфортного та безпечного середовища для проживання людини на всій території України;
– ***формування дієздатних і конкурентоспроможних територіальних громад***, здатних залучати інвесторів (у т. ч. іноземних), формувати на своїй території «точки економічного зростання», створювати нові робочі місця, що стане основою зростання добробуту мешканців громад на всій території України;
– відновлення на засадах децентралізації дієвих механізмів та інструментів щодо ефективного та раціонального задіяння та використання наявного на місцевому рівні внутрішнього потенціалу розвитку (насамперед ресурсів), що становитиме підґрунтя для саморозвитку та економічного зростання на місцях – основи соціально-економічного процвітання територій, створення комфортного і безпечного проживання людини на всій території України.

Зазначене дозволяє стверджувати, що реформи самоврядування в Україні започатковані. Їх підґрунтям є нормативна база, яка частково створена й активно формується. Водночас в умовах кризи суттєво загострюється проблема ресурсного забезпечення реформ. Необхідна також політична воля, підтримана спільним бажанням і в центрі, і на місцях здійснити необхідні перетворення. Тому досягнути успіху на шляху розбудови нової регіональної політики і децентралізації можливо лише шляхом цілеспрямованої, копіткої та системної роботи.

Список використаних джерел

1. Коаліційна Угода 2014 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України VIII скликання. – Режим доступу : http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» / Указ Президента України від 12 січня 2015 р., №5/2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html
3. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин // Контракти UA. – 2014. – 17.10. – Режим доступу : http://kontrakty.ua/article/82116
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. №79-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19
5. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. №71-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19
6. Кабмін вніс у Раду законопроект щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2014. – 22 грудня. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/kabmin-vnis-u-radu-zakonoproekt-schodo-byudzhetnoyi-decentralizaciyi-159866_.html
7. Зубко Г. Г. Забюрократизована державна машина не впорюється з викликами війни та економічної кризи [Електронний ресурс] / Г. Г. Зубко // Дзеркало тижня. – 2015. – 16 січня. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/vice-prem-yer-gennadiy-zubko-zabyurokratizovana-derzhavna-mashina-ne-vporyuyetsya-z-viklikami-viyni-ta-ekonomichnoyi-krizi-_.html
8. Абибок Ю. Реформа місцевого самоврядування, або децентралізація на короткому повідку [Електронний ресурс] / Ю. Абибок // РБК-Україна. – 2015. – 21.11. – Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/analytics/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-ili-detsentralizatsiya-na-21012015115300
9. Савчук О. Роздуми про добровільне об'єднання громад [Електронний ресурс] / О. Савчук // Блог Інституту аналізу державної та регіональної політики. – Режим доступу : http://polityka.volyn.ua/ukr/blog/62/
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
11. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 №1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public
12. Обрано проекти співробітництва територіальних громад Полтавської області, які отримають співфінансування від проекту GIZ [Електронний ресурс] // Веб-сторінка Полтавської обласної ради. – 2014. – 18 листопада. – Режим доступу : http://oblrada.pl.ua/index.php/the-news/5348-obrano-proekti-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-poltavskoyi-oblasti-jaki-otrimajut-spivfinansuvannja-vid-proektu-giz

13. Розпочалась практична реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] // Веб-сторінка «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні». – 2014. – 09.10. – Режим доступу : http://www.dialogueauc.org.ua/node/45279
14. Проект закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 27.11.2014 №0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379
15. Висновок на проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 13.06.2014 р. №4070а) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51326&pf35401=306689
16. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – Режим доступу: http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jijidjijijhrgjkj.htm
17. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6.09.2012 №5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17
18. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за 2014 рік [Електронний ресурс] / Державна регуляторна служба України. – 2015. – 12.01. – Режим доступу : http://www.dkrp.gov.ua/info/4081
19. Коліушко І. Б. Доступність послуг і децентралізація [Електронний ресурс] / І. Б. Коліушко // Українська правда. – 2011. – 1 грудня. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2011/12/1/6804717/

References

1. Supreme Council of Ukraine (2014). *Koalitsiyna Uhoda [The Coalition Agreement]*. Retrieved from http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf [in Ukrainian].
2. President of Ukraine (2015). *Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina-2020» [On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»]*. Presidential Decree on 2015, January 12, 5/2015. Retrieved from http://www.president.gov.ua/documents/18688.html [in Ukrainian].
3. Danylyshyn, B. M. (2014, October 17) Detsentralizatsiya upravlinnya v Ukrayini: z choho pochaty? [Decentralization of Governance in Ukraine: from which to start?]. *Kontrakty UA – Contracts UA*. Retrieved from http://kontrakty.ua/article/82116 [in Ukrainian].
4. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo reformy mizhbyudzhetnykh vidnosyn [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations]*. Law of Ukraine, adopted on 2014, December 14, 79-19. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19 [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo podatkovoyi reformy [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on tax reform]*. Law of Ukraine, adopted on 2014, December 14, 71-19. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19 [in Ukrainian].
6. ZN.UA (2014, December 22). Kabmin vnis u Radu zakonoproekt shchodo byudzhetnoyi detsentralizatsiyi [Cabinet of Ministers of Ukraine has submitted to the parliament a draft law on fiscal decentralization]. *Dzerkalo tyzhnya – ZN.UA*. Retrieved from http://dt.ua/economics/kabmin-vnis-u-radu-zakonoproekt-schodo-byudzhetnoyi-decentralizaciyi-159866_.html [in Ukrainian].
7. Zubko, H. H. (2015, January16). Zabyurokratyzovana derzhavna mashyna ne vporyuyet′sya z vyklykamy viyny ta ekonomichnoyi kryzy [Bureaucratic state machinery not coped with the challenges of war and economic crisis] *Dzerkalo tyzhnya – ZN.UA*. Retrieved from http://gazeta.dt.ua/internal/vice-prem-yer-gennadiy-zubko-zabyurokratizovana-derzhavna-mashina-ne-vporyuyetsya-z-viklikami-viyni-ta-ekonomichnoyi-krizi-_.html [in Ukrainian].
8. Abybok, Y. (2015, October 21). Reforma mistsevoho samovryaduvannya, abo detsentralizatsiya na korotkomu povidku [Local government reform or decentralization on a short leash]. *RBK-Ukrayina – RBC.UA*. Retrieved from http://www.rbc.ua/ukr/analytics/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-ili-detsentralizatsiya-na-21012015115300 [in Ukrainian].
9. Savchuk, O. (n. d.). Rozdumy pro dobrovil′ne ob″yednannya hromad [Reflections on a voluntary association of communities]. *Bloh Instytutu analizu derzhavnoyi ta rehional'noyi polityky – Blog of Institute of Analysis of State and Regional Policy*. Retrieved from http://polityka.volyn.ua/ukr/blog/62/ [in Ukrainian].
10. Supreme Council of Ukraine (1997). *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini [On local government in Ukraine]*. Law of Ukraine, adopted on 1997, May 21, 280/97-вр. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].
11. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad [On cooperation of local communities]*. Law of Ukraine, adopted on 2014, June 17, 1508-VII. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 [in Ukrainian].
12. Poltava Regional Council (2014, November 18). Obrano proekty spivrobitnytstva terytorial′nykh hromad Poltavs′koyi oblasti, yaki otrymayut′ spivfinansuvannya vid proektu GIZ [Chosen projects of cooperation of communities of Poltava region, which will co-finance from the project GIZ]. *Veb-storinka Poltavs'koyi oblasnoyi rady – Website of Poltava Regional Council*. Retrieved from http://oblrada.pl.ua/index.php/the-news/5348-

obrano-proekti-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-poltavskoyi-oblasti-jaki-otrimajut-spivfinansuvannja-vid-proektu-giz [in Ukrainian].
13. USAID (2014, October 09). Rozpochalas′ praktychna realizatsiya Zakonu Ukrayiny «Pro spivrobitnytstvo terytorial′nykh hromad» [Begins the work on the practical implementation of the Law of Ukraine "On the cooperation of local communities"].*Veb-storinka: «Initsiatyva zakhystu prav ta predstavlennya interesiv mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini»* – Web site "The initiative of rights protection and advocacy of local government in Ukraine". Retrieved from http://www.dialogueauc.org.ua/node/45279 [in Ukrainian].
14. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad» [On a voluntary association of local communities]*. Draft Law of Ukraine, adopted on 2014, November 27, 0915. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379 [in Ukrainian].
15. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad [On a voluntary association of local communities]*. Conclusion on the Draft Law of Ukraine, adopted on 2014, June 13, 4070a. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51326&pf35401=306689 [in Ukrainian].
16. The Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (DIF) (n. d.). Otsinky naselennyam Ukrayiny yakosti nadannya administratyvnykh posluh [Estimates by the population of Ukraine quality of services providing]. Retrieved from http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jijidjijijhrgjkj.htm [in Ukrainian].
17. Supreme Council of Ukraine (2012). *Pro administratyvni posluhy [On Administrative Services]*. Law of Ukraine, adopted on 2014, October 06, 5203-VI. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 [in Ukrainian].
18. State Regulatory Service of Ukraine (2015). Uzahal′nena informatsiya za rezul′tatamy monitorynhu vykonannya orhanamy vykonavchoyi vlady i orhanamy mistsevoho samovryaduvannya vymoh Zakonu Ukrayiny «Pro administratyvni posluhy» za 2014 rik [Summarized information on the results of monitoring of the executive by authorities and local governments of requirements of the Law of Ukraine "On Administrative Services" for 2014]. Retrieved from http://www.dkrp.gov.ua/info/4081 [in Ukrainian].
19. Koliushko, I. B. (2011, December 01). Dostupnist′ posluh i detsentralizatsiya [Access to services and decentralization]. *Ukrayins'ka pravda – Ukrainian Truth*. Retrieved from http://www.pravda.com.ua/columns/2011/12/1/6804717/ [in Ukrainian].

Vlasyuk O. S. Challenges, risks and priorities of the reform of regional development in Ukraine in the conditions of decentralization of power.

The article is devoted to coverage of the scientific and practical aspects of decentralization as a rational alternative to the federalization and the mechanism of Ukraine's rapprochement with the European standards development. It is established Ukraine during the last ten months of consistent decentralization as part of the modernized regional policy, enshrined in the basic normative legal acts of the constituent and programmatic character. In particular, in the Concepts and Action Plan of reform of local self-government and territorial organization of government in Ukraine, the Coalition Agreement of the current parliamentary coalition, "Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020", the Programme of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine etc. The risks of decentralization, namely the limited funds of local budgets, weak capacity of local communities to attract financial resources, low efficiency of use of financial resources are analyzed. The necessity of solving the tasks of economic strengthening of small regional communities, as well as reducing their dependence on budgetary support is emphasized in the article. Towards solving this problem should be considered as implementation of administrative-territorial reform and the Acts "On Cooperation between Territorial Communities" and "On a voluntary association of territorial communities". The basic directions of reformation of administrative services in Ukraine is proposed: regulatory optimization for obtaining payment of administrative services; unification of administrative procedures and the improvement of administrative services; the gradual transfer to the competence of local authorities a wider range of services. Maintaining balanced approach to decentralization, the impossibility of the appearance of "preferred" regions, ensuring equal conditions for regional development, the formation of viable and competitive territorial entities that can implemented an active economic policy are noted on. The prerequisites of self-development and growth of local entities is revealed. A wide implementation at the local level mechanisms and instruments of rational use of internal capacity development, which is based on decentralization, is proposed.

Key words: decentralization, local government, regional policy, fiscal decentralization, administrative services.

Власюк Олександр Степанович – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень (e-mail: info-niss@niss.gov.ua).

Vlasyuk Oleksandr Stepanovych – Doctor in Economics, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, First Deputy Director of the National Institute of Strategic Studies (e-mail: info-niss@niss.gov.ua).

Надійшло 19.02.2015 р.