

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ ВИРІШЕННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

© 2015 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.145

Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади

У роботі розглянуто проблемні питання диференціації соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень (національних та наднаціональних), що являє собою одне з найбільш актуальних питань розробки економічної політики для більшості країн світу. Важливість і актуальність управління диспропорціями в регіональному розвитку обумовлені тим, що вони провокують виникнення і наростання суперечностей в узгодженні економічних інтересів як власне між регіонами, так і між центром і регіонами, посилення політичної роз'єднаності, економічну дезинтеграцію і соціальні вибухи. Тому сьогодні в Україні однією з пріоритетних є реформа децентралізації влади, яка передбачає створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні. Основними проблемними питаннями є: щорічне зростання розриву між регіонами-лідерами та іншими регіонами країни, що провокує зростання соціальної напруженості, відсутність точок економічного зростання в більшості регіонів країни, невідповідність системи адміністративно-територіального устрою країни стандартам ЄС. Одними із головних напрямів усунення міжрегіональної диференціації та подолання проблем регіонального розвитку в Україні є модернізація системи адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування. Особливої уваги потребує розгляд питання створення та функціонування самодостатньої територіальної громади, яка визначена базовим рівнем у системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація влади, соціально-економічний розвиток, адміністративно-територіальний устрій, органи місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, самодостатня громада, диференціація регіонів.

Рис.: 9. Бібл.: 27.

Ярошенко Ігор Васильович – кандидат економічних наук, завідувач відділу проблем розвитку регіональної економіки, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пл. Свободи, 5, Держпром, 7 під'їзд, 8 поверх, Харків, 61022, Україна)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Семигуліна Ірина Борисівна – молодший науковий співробітник відділу проблем розвитку регіональної економіки, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пл. Свободи, 5, Держпром, 7 під'їзд, 8 поверх, Харків, 61022, Україна)

УДК 332.145

UDC 332.145

Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемные вопросы социально-экономического развития регионов Украины и предложения по их решению в контексте реформы децентрализации власти

В работе рассмотрены проблемные вопросы дифференциации социально-экономического развития административно-территориальных образований (национальных и наднациональных), что является одним из наиболее актуальных вопросов разработки экономической политики для большинства стран мира. Важность и актуальность управления диспропорциями в региональном развитии обусловлены тем, что они провоцируют возникновение и нарастание противоречий в согласовании экономических интересов как собственно между регионами, так и между центром и регионами, усиление политической разобщенности, экономическую дезинтеграцию и социальные взрывы. Поэтому сегодня в Украине одной из приоритетных является реформа децентрализации власти, которая предусматривает создание эффективной системы организации и управления социально-экономическим развитием на местном уровне. Основными проблемными вопросами являются: ежегодный рост разрыва между регионами-лидерами и другими регионами страны, что провоцирует рост социальной напряженности, отсутствие точек экономического роста в большинстве регионов страны, несоответствие системы административно-территориального устройства страны стандартам ЕС. Одними из главных направлений устранения межрегиональной дифференциации и преодоления проблем регионального развития в Украине является модернизация системы административно-территориального устройства и органов местного самоуправления. Особого внимания требует рассмотрение вопроса создания и функционирования самодостаточной территориальной общины, которая определена как базовый уровень в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация власти, проблемы социально-экономического развития, административно-территориальное устройство, органы местного самоуправления, объединенная территориальная община, самодостаточная община, дифференциация регионов.

Рис.: 9. Библ.: 27.

Ярошенко Игорь Васильевич – кандидат экономических наук, заведующий отделом проблем развития региональной экономики, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пл. Свободы, 5, Госпром, 7 подъезд, 8 этаж, Харьков, 61022, Украина)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Семигуліна Ірина Борисівна – младший научный сотрудник отдела проблем развития региональной экономики, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пл. Свободы, 5, Госпром, 7 подъезд, 8 этаж, Харьков, 61022, Украина)

Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. Challenging Issues of Socio-Economic Development of the Regions of Ukraine and Proposals for Addressing them in the Context of the Reform of Decentralization of Power

The publication considers challenging issues concerning the differentiation of socio-economic development of the administrative-territorial entities (national and sub-national), which is one of the most topical issues of development of economic policy for most countries in the world. The importance and topicality of managing imbalances in regional development are postulated by that they provoke emergence and intensification of contradictions in reconciling the economic interests between regions, as well as between center and regions, increasing political fragmentation, economic disintegration and social explosions. Therefore, one of the priority reforms in Ukraine today is the reform aimed at decentralization of power, which provides for the establishment of an effective system of organization and management of socio-economic development at the local level. The main challenging issues are: annual growth of the gap between the regions-leaders and other regions of the country, causing rise of social tensions, absent points of economic growth in most parts of the country, unconformity of the system of administrative-territorial division of the country with the EU standards. One of the main directions in curing interregional differentiation and overcoming the problems of regional development in Ukraine is modernization of the system of administrative-territorial organization and local self-government bodies. Special attention should be given to consideration of the issue of establishment and functioning of a self-sufficient community, which is defined as the base level in the system of local self-government.

Keywords: decentralization of power, problems of socio-economic development, administrative-territorial division, local self-government bodies, consolidated territorial community, self-sufficient community, differentiation of regions.

Fig.: 9. Bibl.: 27.

Yaroshenko Igor V. – Candidate of Sciences (Economics), Head of Department of Regional Economic Problems, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (pl. Svobody, 5, Derzhprom, 7 pidyizd, 8 poverkh, Kharkiv, 61022, Ukraine)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Semigulina Irina B. – Junior Researcher, Department of Regional Economic Problems, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (pl. Svobody, 5, Derzhprom, 7 pidyizd, 8 poverkh, Kharkiv, 61022, Ukraine)

Нерівномірність соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень (національних і наднаціональних) являє собою одне з найбільш актуальних питань розробки економічної політики для більшості країн світу. Важливість і актуальність управління диспропорціями в регіональному розвитку обумовлені тим, що вони провокують виникнення і наростання суперечностей в узгодженні економічних інтересів як власне між регіонами, так і між центром і регіонами, посилення політичної роз'єднаності, економічну дезінтеграцію і соціальні вибухи. У зв'язку з цим глобальною метою регіональної політики будь-якої держави є усунення суттєвої нерівномірності міжрегіонального розвитку, насамперед, за доходами, що виступає важливим чинником перспектив економічного зростання і добробуту населення [20, 21].

В Україні протягом років незалежності питанням регіональної політики приділялося недостатньо уваги. Державна регіональна політика, яка донедавна в Україні сприймалася виключно як допомога бідним регіонам, себе не виправдала. Асиметрії в регіональному розвитку не пом'якшуються, натомість постійний перерозподіл ресурсів від економічно більш спроможних регіонів до менш спроможних призводить до міжрегіональної напруженості та позбавляє регіони стимулів до економічного зростання [19]. У межах держави не відбувається вирівнювання не лише з точки зору валового регіонального продукту, а й, передусім, у регіональному індексі людського розвитку, що вкрай загрозово для згуртованості регіонів та єдності нації. Тому сьогодні в Україні однією з пріоритетних є реформа децентралізації влади, яка передбачає створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Мета статті – визначити проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та надати пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади.

Завдання статті – оцінити рівень нерівномірності і визначити проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та адміністративно-територіальних одиниць країни. Здійснити порівняльний аналіз

окремих показників адміністративно-територіального устрою і соціально-економічного розвитку Харківської області та Люблінського воєводства. Провести аналіз законодавчої бази, яка регламентує створення та функціонування об'єднаних територіальних громад у межах реалізації реформи децентралізації влади в Україні, виявити проблемні питання. Підготувати пропозиції щодо вирішення виявлених проблем.

Протягом останніх років в Україні зростає диференціація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, збільшується кількість проблемних серед них.

До проблем соціально-економічного розвитку регіонів України належать:

- ✦ зростання розриву між регіонами-лідерами та іншими регіонами країни (у 2013 р. різниця по загальному ВРП складала 28,2 разу з м. Київ та 14,9 разу без м. Київ, по ВРП на одну особу дорівнювала 7,2 разу з м. Київ та 3,1 разу без м. Київ) (рис. 1);
- ✦ зростання соціальної напруженості (у 2013 р. відхилення наявного доходу населення (всього) регіонів складала 15,5 разу з м. Київ та 12,3 разу без м. Київ, наявний дохід на одну особу відрізнявся в 3,1 разу з м. Київ та 1,7 разу без м. Київ; рівень безробіття (з та без м. Київ) відрізнявся в 1,8 разу) (див. рис. 1);
- ✦ відсутність точок економічного зростання в більшості регіонів країни (у 2013 р. різниця в обсязі капітальних інвестицій регіонів складала 33,1 разу з м. Київ та 13,1 разу без м. Київ, обсяг промислової продукції (з та без м. Київ) відрізнявся в 51,2 разу) (див. рис. 1);
- ✦ невідповідність системи адміністративно-територіального устрою країни стандартам ЄС (незбалансована 4-рівнева структура, наявність проміжних рівнів; невідповідність системі NUTS, що не дозволить отримувати фінансування з фондів ЄС)[8].

Одними з головних напрямів усунення міжрегіональної диференціації та подолання проблем регіональ-

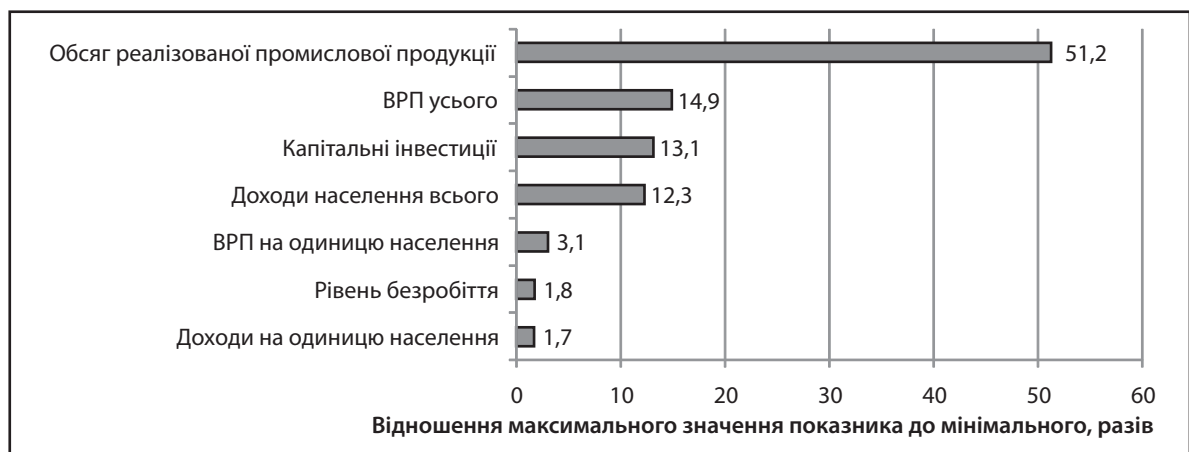


Рис. 1. Нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України у 2013 р. (без м. Київ)

Джерело: складено авторами на основі [22].

ного розвитку в Україні є модернізація системи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) за рахунок реалізації реформи децентралізації влади.

Недоліки сучасної системи адміністративно-територіального устрою України полягають у такому:

- ✦ невідповідність АТУ України структурі, прийнятій в ЄС (4-ступенева структура, наявність адміністративно-територіальних одиниць проміжних рівнів) [27];
- ✦ занадто велика подрібненість території (області поділяються на райони та міста обласного значення; райони поділяються на сільські ради, селищні ради та міста районного значення; міста обласного значення поділяються на районні міста, сільські ради, селищні ради та міста районного значення) (рис. 2);
- ✦ відсутність фінансового потенціалу для розвитку регіонів (частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2013–2014 рр. складала більше 50% при нормі в розвинених країнах – до 40%) [22];
- ✦ значна між- та внутрішньорегіональна диференціація показників соціально-економічного розвитку території (наприклад, обсяг промислового виробництва м. Харків у 25 разів перевищує обсяг промислового виробництва м. Лозова, що є промисловим біцентром області).

Ці негативні явища не можуть бути вирішені тільки шляхом впорядкування територіальної структури за принципом вирівнювання площі, чисельності населення з адаптацією до досвіду ЄС або інших країн. Головною проблемою, яка має бути вирішена в рамках модернізації АТУ та ОМС, є створення умов для активізації їх розвитку.

Актуальність реформування системи АТУ та ОМС України полягає у:

- ✦ необхідності децентралізації для забезпечення умов розвитку з використанням внутрішнього потенціалу та подолання соціально-економічних проблем розвитку регіонів і окремих територій;

- ✦ усуненні суперечностей в системі адміністративно-територіальних одиниць та впорядкування їх у відповідності до європейських стандартів;
- ✦ створенні базового рівня адміністративно-територіальних одиниць, наділених реальними повноваженнями у сфері управління територіальним розвитком;
- ✦ уведенні системи NUTS і створенні фондів для фінансування потреб регіонального розвитку [27];
- ✦ збалансуванні функцій державного управління та місцевого самоврядування.

Ігнорування проблеми призведе до подальшої диференціації соціально-економічного розвитку регіонів країни та зростання соціальної напруженості в них, а також ускладнить застосування досвіду ЄС у сфері регіонального розвитку.

Особливої уваги потребує розгляд питання створення та функціонування самодостатньої територіальної громади, яка визначена базовим рівнем у системі місцевого самоврядування.

На сьогодні прийняті окремі базові Закони України: «Про співробітництво територіальних громад» [6], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9], що визначають питання організації та діяльності територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [6] регулює організаційно-правові положення співпраці територіальних громад, принципи, форми, механізми такої співпраці, питання стимулювання, фінансування та контролю.

Упровадження норм цього закону спрямовано на ефективну реалізацію органами місцевого самоврядування повноважень для забезпечення соціального, економічного та культурного розвитку, покращення якості послуг освіти, медицини, благоустрою території, культури і спорту тощо.

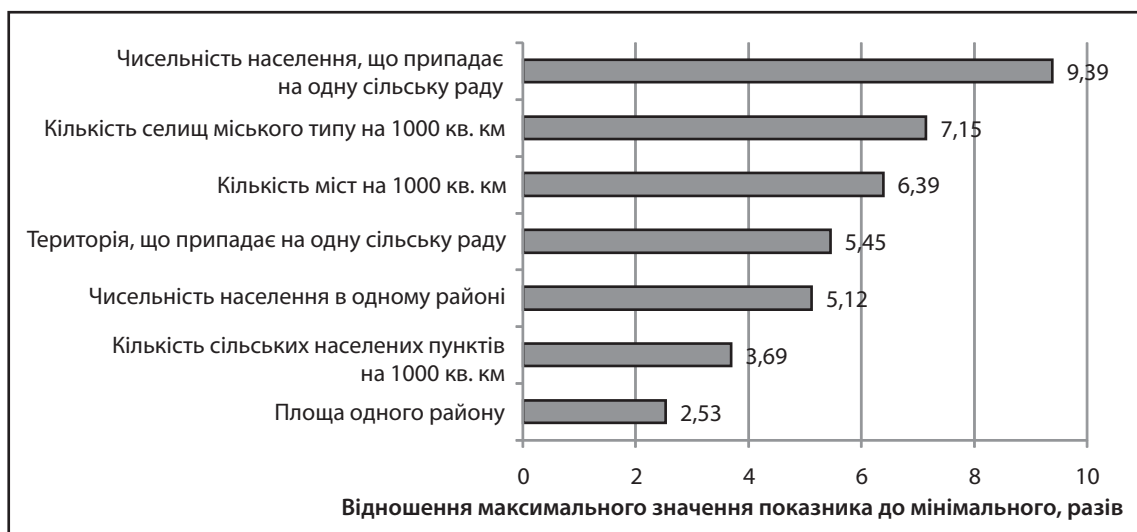


Рис. 2. Непропорційність адміністративно-територіального устрою України станом на 01.01.2014 р.

Джерело: складено авторами на основі [22].

Наказом Міністерства регіональної розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон) [18] затверджено форми договорів та розроблені методичні рекомендації щодо практичного застосування норм закону.

На практиці результати застосування норм цього закону незначні. За даними Мінрегіону (станом на 20.11.2015 р.) підписано лише 31 договір у 6 областях України (Вінницькій, Івано-Франківській, Житомирській, Полтавській, Хмельницькій, Чернігівській) [24]. Більша кількість у західних регіонах країни і, в основному, це угоди про співпрацю по забезпеченню локальних енергетичних та інфраструктурних об'єктів на прикордонних територіях. У Харківській області поки таких договорів не складено жодного.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] регулює відносини, які виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Упровадження цього закону має на меті створення самодостатньої (спроможної) громади (наявність виробничого, природно-ресурсного, фінансового, кадрового, інфраструктурного та інших потенціалів), що здатна забезпечити якісний і доступний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунальних послуг.

Основні напрями реформи децентралізації на рівні місцевого самоврядування включають:

1. Формування оптимального адміністративно-територіального устрою та органів публічної влади на місцях.
2. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування.
3. Збільшення фінансових ресурсів територіальної громади.

Порівняльний аналіз адміністративно-територіального устрою та органів публічної влади до і після ре-

форми вказує на очікувану оптимізацію кількості адміністративно територіальних одиниць: на районному рівні в 5 разів, на місцевому рівні – майже у 8 разів (рис. 3).

На сьогодні: у кожному районі діють районні ради і райдержадміністрації, повноваження яких дублюються повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Після реформи: на всіх рівнях будуть створені виконавчі комітети. За облдержадміністраціями та райдержадміністраціями будуть закріплені повноваження щодо контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування та координації роботи представництв центральних органів виконавчої влади. Інтереси села буде представляти староста (що обирається).

У зв'язку з цим розширюються повноваження органів місцевого самоврядування (зараз ці повноваження здійснюються через райдержадміністрації та районні ради) у сферах (рис. 4):

1. Освіти – щодо управління загальноосвітніми і дошкільними навчальними закладами.
2. Охорони здоров'я – щодо надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної медичної допомоги та профілактики захворювань.
3. Економічного розвитку громади – залучення інвестицій, розвитку підприємництва, планування регіонального розвитку.
4. Розпорядження землями громади, у тому числі за межами населених пунктів.
5. Вирішення питань забудови території (виділення земельних ділянок, видача дозволів на будівництво, прийняття житла в експлуатацію).
6. Організація роботи транспорту та пасажирських перевезень у громаді.
7. Забезпечення громадського порядку, організація роботи власної поліції та пожежної охорони.
8. Розвиток культури та спорту.
9. Забезпечення допомоги і соціального захисту та надання адміністративних послуг через діяльність територіальних центрів.

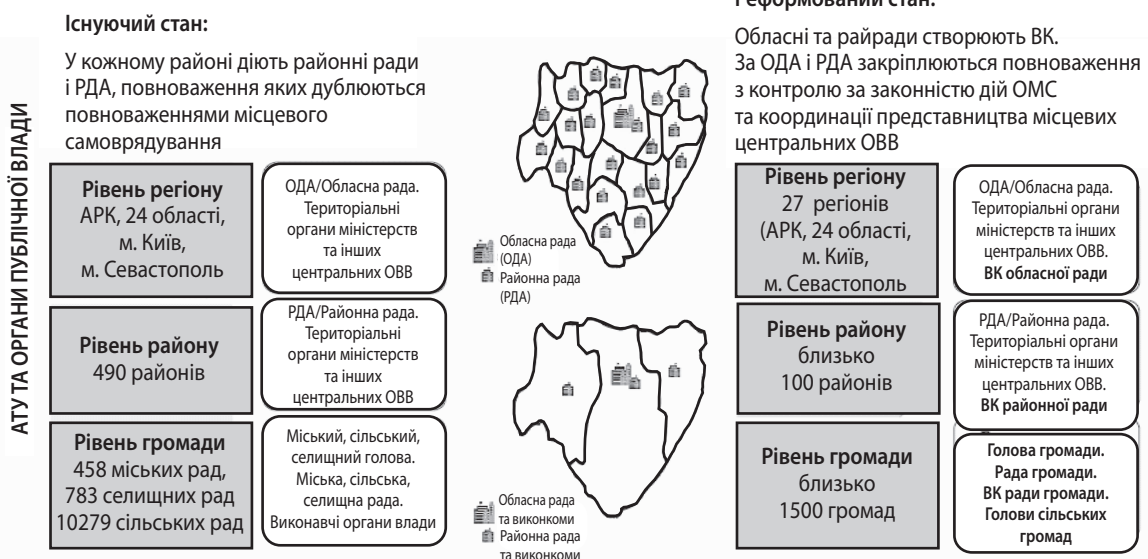


Рис. 3. Система місцевого самоврядування (регіон, район, громада) до і після реформи

Джерело: складено авторами на основі [17].



Рис. 4. Базовий рівень місцевого самоврядування (громада) до і після реформи

Джерело: складено авторами на основі [8, 17].

На сьогоднішній день законодавчо регламентовані повноваження наявні лише у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства [10].

В інших напрямках і сферах законодавча та нормативна бази для здійснення повноважень на рівні громади відсутні (прийняті в першому читанні зміни до Конституції України, Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» «Про муніципальну поліцію», «Про розширення повноважень органів місцевого самоврядування і оптимізації надання адміністративних послуг»).

Ефективне місцеве управління в рамках розширення повноважень неможливо без достатніх фінансових ресурсів у громаді.

Це питання законодавчо закріплено на рівні змін в Бюджетний (у частині міжбюджетних відносин) [8] і Податковий (у частині податкової реформи) [7] кодекси України.

Аналіз фінансових ресурсів у частині податків і зборів показав, що фактично відбувся перерозподіл сплачених податків і зборів між бюджетами районного і місцевого рівнів (див. рис. 4).

Це стосується податку на доходи фізичних осіб та екологічного податку, які будуть відразу залишатися на місцях, а не надходити на місцевий рівень у вигляді субсидій з районного бюджету, як це діє зараз.

У цілому фінансові ресурси громади будуть складатися із (рис. 5):

1. Податкових та інших фінансових надходжень (розглянути вище).
2. Субвенцій з державного бюджету (освітня, медична та інфраструктурна):

- ✦ *освітньої* – надається на утримання загальноосвітніх шкіл і дошкільних закладів; визнача-

ється відповідно до параметрів: кількість учнів, наповненість класів, коригуючого коефіцієнта, що залежить від типу закладу та місцевості (параметри визначаються Міністерством освіти та науки України, які поки не розроблені);

- ✦ *медичної* – надається на первинну медичну допомогу, програми медико-санітарної освіти та інші програми медичної та санітарної допомоги (функціонування служби статистики, швидкої допомоги тощо); визначається відповідно до параметрів: чисельність населення на території, коригуючого коефіцієнта на вартість послуг, особливостей гірської місцевості (параметри визначаються Міністерством охорони здоров'я України, які поки не розроблені);

- ✦ *інфраструктурної* – надається на формування інфраструктури відповідно до плану соціально-економічного розвитку територіальної громади; обсяг фінансової допомоги розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно рівномірно площі території та чисельності населення (затверджується Законом України «Про Державний бюджет України»).

Крім того, існує базова дотація вирівнювання, що виділяється з державного бюджету місцевим бюджетам (за умови індексу податкоспроможності менше 0,9; у межах 80% від необхідної суми), і реверсна дотація, що відраховується до державного бюджету з бюджету громади (за умови індексу податкоспроможності більше 1,1; у межах 50% від суми, що перевищує).

3. Фінансування з фонду регіонального розвитку. Кошти виділяються на фінансування проектів, представлених територіальними громадами для вирішення пріоритетних завдань, визначених у стратегіях регіо-



Рис. 5. Фінансові ресурси об'єднаної територіальної громади

Джерело: складено авторами на основі [8].

нального розвитку території; інвестиційних програмам і проектів щодо співробітництва територіальних громад; підтримки процесів добровільного об'єднання територіальних громад; переможців конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування у 2013–2014 рр. (регулюється Законом України «Про засади державної регіональної політики» [5], Постановами Кабінету Міністрів України № 196 «Про деякі питання державного фонду регіонального розвитку» [14] і № 195 «Питання використання в 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» [13]).

Фактично сума державного фонду регіонального розвитку у 2015 р. становить 3,0 млрд грн, у 2016 р. – 4,7 млрд грн (на 2 роки рахується близько 1,3 тис. проектів) [24].

Для Харківської області виділена сума становить у 2015 р. 152,5 млн грн, у 2016 р. – 226,6 млн грн (для порівняння, щомісячна сума доходів місцевого бюджету області в середньому близько 500 млн грн, за 10 місяців 2015 р. доходи місцевого бюджету області (без трансфертів) становлять 5,0 млрд грн).

4. Можливості самостійного використання кредитів і донорської допомоги.

Одним з пріоритетних напрямів реформи децентралізації на місцевому рівні є створення самодостатніх громад (рис. 6).

Самодостатньою є територіальна громада, яка здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень послуг у галузі освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення і розвитку інфраструктури.

Відповідно до Методики формування самодостатніх територіальних громад [15]:

1. На першому етапі визначаються потенційні центри територіальних громад – це переважно міста облас-

ного значення або районні центри, що мають розвинуту інфраструктуру, із зоною доступності 20–25 км дороги з твердим покриттям, кількістю школярів принаймні 250 осіб і дітей дошкільного віку не менше, ніж 100 осіб. Бажаною умовою є статус незалежного економічного центру, недотаційність, наявність різноманітного виробництва, високої зайнятості та міграції з навколишніх населених пунктів.

2. Далі визначається зона доступності (близько 20 км дороги з твердим покриттям, час прибуття швидкої допомоги та пожежної служби до 30 хвилин), крім того, в опорних селах необхідність часу до школи, амбулаторії та фельдшерсько-акушерського пункту становить до 15 хвилин.

3. Третє – при розміщенні населених пунктів на території громади необхідно брати до уваги такі умови: неподільність території у межах області, з урахуванням історичних, географічних, етнічних, культурних, соціально-економічних умов, забезпечення якісних і доступних публічних послуг.

Враховуючи вищевикладене, слід відмітити, що в законодавчих і нормативних документах відсутні будь-які критерії для визначення самодостатності громади.

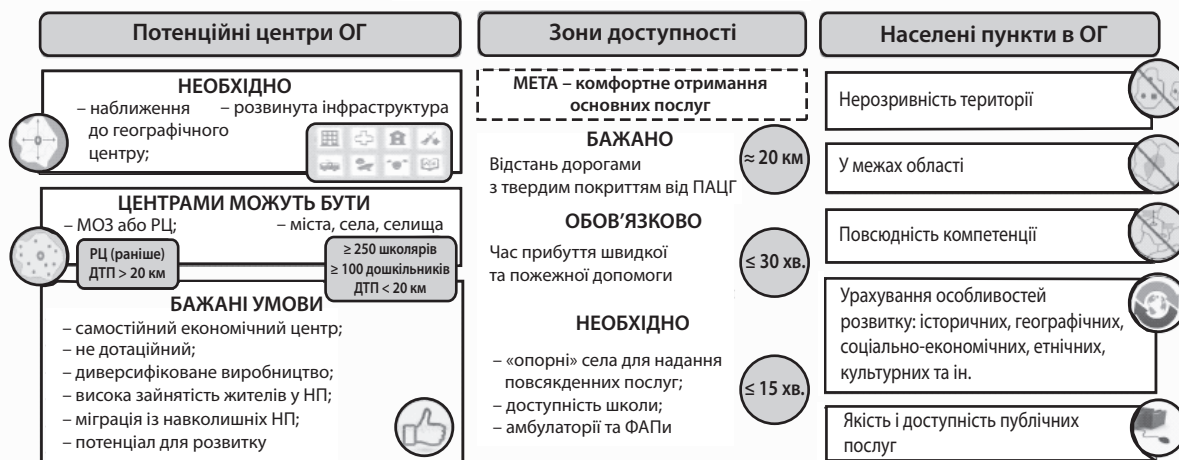
Постановами КМУ затверджені перспективні плани формування 867 територіальних громад у 21 областях (станом на 11.11.2015 р.) [23] (рис. 7).

Попередній розрахунок (за наявними даними) окремих показників по регіонах України (населення, площа території, ВРП, доходи і витрати місцевих бюджетів) у розрахунку на 1 раду і 1 громаду показали збільшення диспропорцій по площі території та кількості адміністративно-територіальних одиниць і скорочення диспропорцій по чисельності населення, ВРП, доходах і витратах.

Через відсутність статистичних даних паспортів громад можливості для розрахунків таких показників для кожного регіону і громади поки відсутні.

СПРОМОЖНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ТГ сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні ОМС забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної АТО

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНОЇ ГРОМАДИ



Умовні позначення: МОЗ – міста обласного значення; РЦ – районний центр; НП – населений пункт; ПАЦГ – потенційний адміністративний центр громади; ДТТ – дорога з твердим покриттям.

Рис. 6. Критерії спроможної громади згідно з Постановою КМУ від 08.04.2015 р. № 214 «Методика формування спроможних територіальних громад»

Джерело: складено авторами за [15].

Середні показники в розрахунку на 1 АТО (попередні розрахунки)

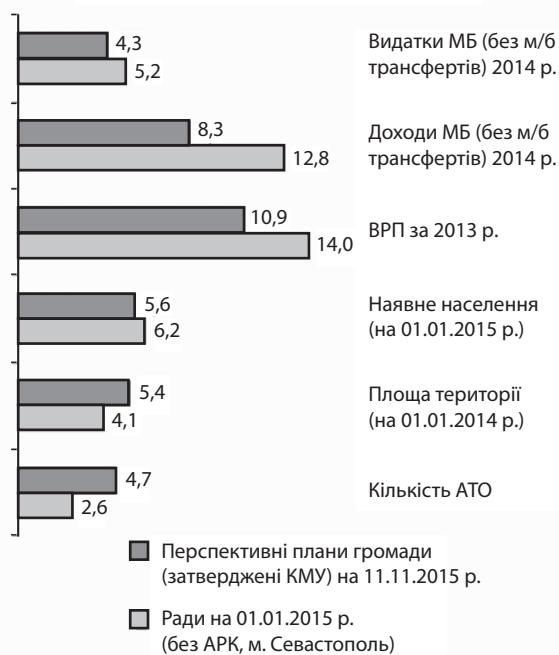
Показник	Кількість одиниць	У розрахунку на 1 АТО				
		Площа, кв. км	Найвнє населення, тис. осіб	ВРП, млн грн	Доходи МБ, млн грн	Видатки МБ, млн грн
Ради на 01.01.2015 р. (без АРК, м. Севастополь)						
Україна	11738	49,1	3,7	124,8	8,5	18,9
Середнє (без м. Київ)	489	52,2	3,7	106,1	7,8	18,0
Мінімальнє	285	21,9	1,7	28,6	2,2	8,8
Максимальнє	734	89,2	10,4	400,3	28,4	45,1
Диспропорція, рази	2,6	4,1	6,2	14,0	12,8	5,2
Перспективні плани громад (на 11.11.2015 р.)						
Україна (Концепція реформування ОМС)	1500	384,4	28,6	976,8	66,6	147,6
Україна (Перспективні плани громад)	867	601,0	41,5	1204,4	89,1	205,4
Середнє (без м. Київ)	41	682,1	45,7	1271,7	94,3	222,0
Мінімальнє	18	256,8	20,1	396,6	30,6	117,8
Максимальнє	85	1388,1	113,1	4340,2	254,0	501,8
Диспропорція, рази	4,7	5,4	5,6	10,9	8,3	4,3

Джерело: дані Державної служби статистики України (www.ukrstat.gov.ua).

Рис. 7. Диспропорції показників розвитку регіонів України в умовах децентралізації до та після реформування

Джерело: розраховано авторами за [22, 23].

Диспропорція показників, рази (дані по Україні без урахування м. Києва)



Не затверджені Перспективні плани: Закарпатська, Київська, Тернопільська, м. Київ

У Харківській області, при діючих станом на 01.01.2015 р. 485 радах, відповідно до Перспективного плану, затверджені 53 громади, оптимізація структури становить 9,2 разу.

З метою оцінки попередніх результатів впровадження реформи у Харківській області, проведений порівняльний аналіз окремих показників з даними по гмінах Люблінського воєводства Польщі показав наступне (рис. 8, рис. 9).

Фактично, Харківська область перевищує Люблінське воєводство по чисельності населення і території в 1,3 разу.

Крім того, особливістю є значний рівень урбанізації населення в м. Харків (чисельність жителів м. Харків більше 1 млн осіб, м. Люблін – близько 400 тис. осіб).

У розрахунку на 1 громаду Харківська область перевищує Люблінське воєводство по площі території в 1,2 разу і по кількості дітей дошкільного віку в 1,9 разу.

Натомість у Люблінському воєводстві, за умови перевищення кількості гмін (у 4 рази) і більшої щільності населення (у 1,7 рази на 1 кв. км на 1 гміну), власні доходи гмін вище в 7,4 разу, а в розрахунку на 1 жителя в гміні – у 2,3 разу.

Отже, чим більший фінансовий ресурс, тим вище рівень самодостатності громади і більше можливостей для подальшого розвитку.

ВИСНОВКИ

I. Для вирішення завдань реформування адміністративно-територіального устрою Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, обласним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування

із залученням наукових організацій НАН України та експертів необхідно забезпечити розробку та прийняття нормативно-правових актів щодо:

- ✦ внесення змін до Конституції України[1], Закону України «Про місцеве самоврядування» [2], інших законодавчих актів у частині нової системи адміністративно-територіального поділу країни, визначення повноважень органів місцевого самоврядування, обласних і районних державних адміністрації, фінансового забезпечення діяльності на основі бюджетно-податкової децентралізації;
- ✦ визначення оптимальності АТУ та просторової компактності кожного регіону, з урахуванням досвіду країн ЄС щодо системи регіонального поділу NUTS;
- ✦ визначення й оцінки потенціалу територіальних громад та пріоритетних напрямків його реалізації для територіального розвитку;
- ✦ оцінки регіонального потенціалу, рівня економічного та соціального розвитку регіонів, суб-регіонів, окремих територій для створення точок економічного зростання, зокрема в проблемних регіонах країни.

II. Для вирішення проблемних питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком України та її регіонів, зокрема проблемних (депресивних) територій, питань зі створенням точок економічного зростання Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, іншим органам влади, органам місцевого самоврядування, із залученням наукових організацій та експертів необхідно забезпечити розробку та прийняття нормативно-правових актів щодо:

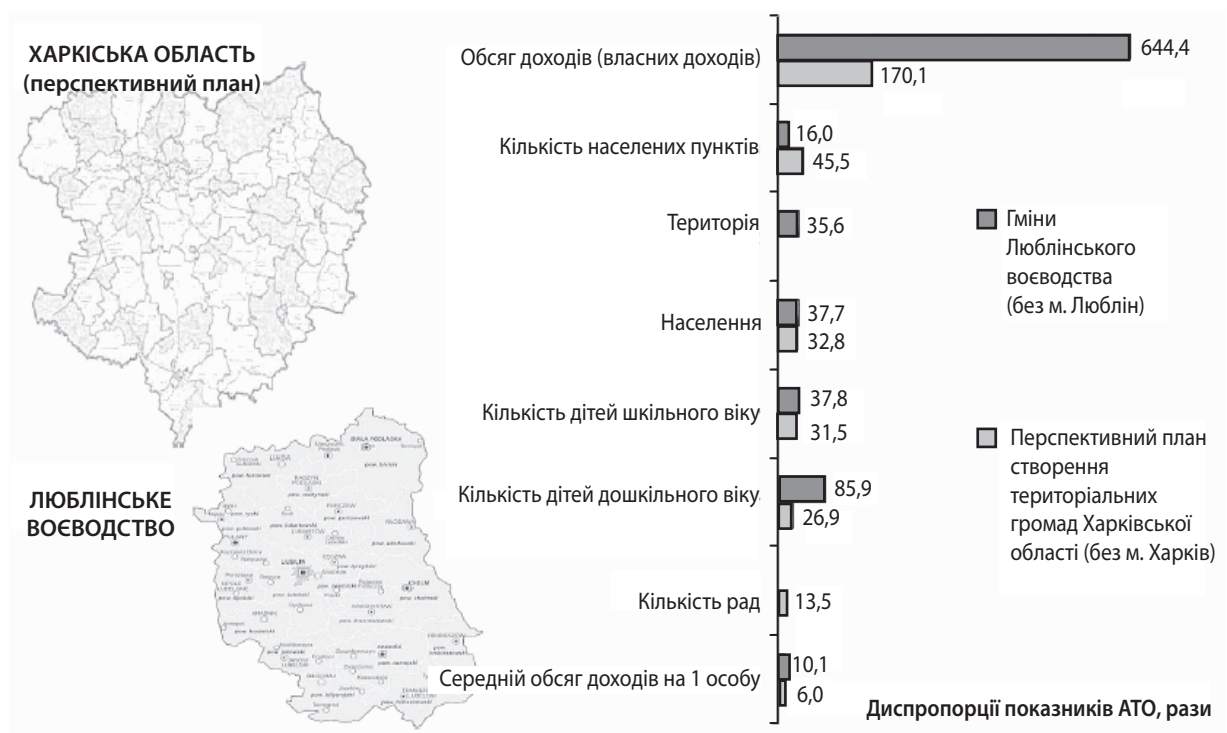


Рис. 8. Порівняльний аналіз диспропорцій окремих показників адміністративно-територіальних одиниць Харківської області та Люблінського воєводства

Джерело: розраховано авторами за [25, 26].

Показник	Харківська область				Люблінське воєводство			
	загальні	макс.	мін.	різниця	загальні	макс.	мін.	різниця
Кількість громад (перспективний план) / гмін	53				213			
Населення регіону, тис. осіб	2744,4				2156,2			
Територія регіону, кв. км	31418,5				25122,5			
Щільність осіб на 1 кв. км	87				86			
<i>Розрахунок на 1 АТО (без м. Харків і м. Люблін)</i>								
Населення, тис. осіб	1296,5	83,0	2,5	32,8	1812,6	65,5	1,7	37,7
Територія, кв. км	31041,0				24975,0	325,4	9,2	35,6
Щільність осіб на 1 кв. км	41,8				72,6			
Кількість рад	451	27	2	13,5				
Кількість населених пунктів	1740	91	2	45,5	4047	64	4	16,0
Кількість дітей шкільного віку, осіб	120115	7557	240	31,5	174879	5666	150	37,8
Кількість дітей дошкільного віку, осіб	75688	4496	167	26,9	40527	3092	36	85,9
Обсяг доходів (розрахований) ТГ / власні доходи гміни, тис. дол.	84522,8	11065,6	65,1	170,1	622600,3	275111,3	426,9	644,4
Середня площа 1 АТО, кв. км	535,2				117,8			
Середній обсяг доходів (розрахований) ТГ / власні доходи гміни на 1 особу, дол.	65,2	154,8	25,7	6,0	343,5	1391,9	138,5	10,1

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПОКАЗНИКІВ

	4,0 разу	ЛВ
ХО	1,3 разу	
ХО	1,0 разу	
	1,4 разу	ЛВ
ХО	1,2 разу	
	1,7 разу	ЛВ
	2,3 разу	ЛВ
	1,5 разу	ЛВ
ХО	1,9 разу	
	7,4 разу	ЛВ
ХО	4,5 разу	
	5,3 разу	ЛВ

Джерело: розраховано за даними Центрального статистичного бюро Польщі (stat.gov.pl) і Перспективного плану створення спроможних територіальних громад у Харківській області станом на 18.06.2015 р.

Рис. 9. Порівняльний аналіз диференціації окремих показників адміністративно-територіального устрою і соціально-економічного розвитку Харківської області та Люблінського воєводства

Джерело: розраховано авторами за [22, 25, 26].

- ✦ створення систем аналізу, оцінки, моніторингу та прогнозування соціально-економічного розвитку України та її регіонів і окремих територій;
- ✦ ідентифікації проблемних (депресивних) регіонів України та визначення пріоритетних напрямів їх розвитку, зокрема за рахунок створення точок зростання в них;
- ✦ створення та функціонування структурних фондів регіонального розвитку, що відповідає головним цілям регіональної політики, зокрема підтримки розвитку проблемних (депресивних) регіонів;
- ✦ бюджетної та податкової децентралізації зі створенням реально діючого механізму та інструментів її функціонування, яке б дало змогу реального розширення повноважень органів місцевого самоврядування і забезпечило необхідним фінансовим ресурсом для реалізації завдань регіонального розвитку;
- ✦ формування та функціонування точок економічного зростання, у першу чергу на сільських територіях і в проблемних (депресивних) регіонах (стратегії, цільові програми, проекти, методичні рекомендації тощо);

- ✦ концепції та стратегії розвитку сільських територій на основі точок економічного зростання як базису для формування нового економічного укладу в сільській місцевості та підвищення рівня якості життя громадян;
- ✦ стимулювання розробки та реалізації інвестиційних проектів на інноваційній основі в точках економічного зростання.

III. Аналіз підходів до створення самодостатніх громад засвідчив таке:

1. Методикою не конкретизовані та не запропоновані конкретні показники (індикатори), які б характеризували (оцінювали) рівень інфраструктурного, соціального і економічного забезпечення громад;
 - не запропоновані оптимальні моделі структури економіки;
 - не запропоновані порогові значення стандартів (нормативів) мінімально необхідних показників;
 - не розглянуті механізми реалізації делегованих повноважень і їх ресурсне забезпечення.
2. Заяви щодо використання досвіду децентралізації в Польщі є дискусійними і неоднозначними.
3. Оцінка приблизно однакових регіонів України (Харківської області) та Польщі (Люблінського воєводства)

ства) різняться за всіма основними показниками, що вказує на наявність індивідуальних особливостей розвитку й адміністративно-територіального устрою в окремо взятій країні та відмінностей між окремими регіонами.

4. Україні необхідно більш детально вивчити досвід місцевого самоврядування в країнах ЄС, вивчити можливості впровадження передового досвіду і практики цих країн в Україні.

5. Крім того, в Україні необхідно провести наукові дослідження та практичні консультації щодо формування і функціонування самодостатніх громад з урахуванням української специфіки та індивідуальних особливостей і специфіки окремих регіонів (районів, громад) всередині країни.

6. Підготувати методологічну та методичну базу для практичного використання в органах місцевого самоврядування в Україні.

Для реалізації поставлених завдань необхідно передусім сформулювати нормативно-законодавчу базу, для чого внести відповідні зміни до Конституції України [1], Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів» [4], «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [3], «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади державної регіональної політики», Бюджетного та Податкового Кодексів та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України [11, 12, 16], а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інші. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/apot/2850-15>
5. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII / Законодавство України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

7. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу (в частині податкової реформи)» від 28.12.2014 р. № 71-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
8. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу (в частині реформи міжбюджетних відносин)» від 28.12.2014 р. № 79-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
9. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
10. Закон України «Щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. № 320-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/320-19>
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26.04.2003 р. № 621 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. № 195 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/195-2015-%D0%BF>
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. № 196 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF>
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» від 04.10.2006 р. № 504-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
18. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства № 233 від 27.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://new.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-prozatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad/>
19. Кизим Н. А. Неравномерность регионального развития в Украине: теоретико-методические основы и инструментальной оценки : монография / Н. А. Кизим, Е. В. Раевнева, А. Ю. Бобкова. – Х. : ФЛП Либуркина Л. М.; ИД «ИНЖЭК», 2011. – 200 с.

20. Ярошенко І. В. Світовий та вітчизняний досвід підтримки проблемних регіонів / І. В. Ярошенко // Бізнес Інформ. – 2014. – № 10. – С. 79–86.

21. Ярошенко І. В. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу / І. В. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45–53.

22. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

23. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

24. Офіційний сайт Міністерства регіональної розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>

25. Офіційний сайт Центрального статистичного бюро Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stat.gov.pl>

26. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua>

27. Офіційний сайт Євростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

[Legal Act of Ukraine] (1996). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Ofitsiyniy sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. <http://www.ukrstat.gov.ua>

Ofitsiyniy sait Kabinetu Ministriv Ukrainy. <http://www.kmu.gov.ua>

Ofitsiyniy sait Ministerstva rehionalnoi rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva. <http://www.minregion.gov.ua>

Ofitsiyniy sait Tsentralnoho statystychnoho biuro Polshchi. <http://stat.gov.pl>

Ofitsiyniy sait Kharkivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. <http://kharkivoda.gov.ua>

Ofitsiyniy sait Yevrostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicator

Yaroshenko, I. V. "Svitoviy ta vitchyznianyi dosvid pidtrymky problemnykh rehioniv" [National and international support to troubled regions]. *Biznes Inform*, no. 10 (2014): 79-86.

Yaroshenko, I. V. "Analiz sotsialno-ekonomichnoho rozvytku problemnykh rehioniv krain I Evropeiskoho Soiuzu" [Analysis of socio-economic development of problem regions of the European Union]. *Problemy ekonomiky*, no. 3 (2014): 45-53.

REFERENCES

Kizim, N. A., Raevneva, E. V., and Bobkova, A. Yu. *Neravnomenost regionalnogo razvitiya v Ukraine: teoretiko-metodicheskie osnovy i instrumentariy otsenki* [Uneven regional development in Ukraine: theoretical and methodological framework and assessment tools]. Kharkiv: FLP Liburkina L. M.; ID «INZhEK», 2011.

[Legal Act of Ukraine] (1997). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

[Legal Act of Ukraine] (2000). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

[Legal Act of Ukraine] (2005). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2003). <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/195-2015-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2006). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://new.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-pro-zatverdzhennya-primirnih-formdogovoriv-pro-spivrobotnytstvo-teritorialnih-gromad/>