

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

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

УДК 332.145

Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б.

## Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні

Децентралізацію влади в Україні визначено як одну з пріоритетних реформ, яка передбачає створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні. Діюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення і підтримки належного життєвого середовища, яке є необхідним для повноцінного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Метою проведення реформи децентралізації є перехід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення самодостатнього місцевого самоуправління і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Результатом – створення та підтримка належного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, виникнення установ прямого народоуправління, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави та територіальних громад. Моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні показав незначні фактичні результати її виконання, на даний час досі не створене повноцінне базове законодавство в частині повноважень, ресурсів, відповідальності. Доцільним є глибоке науково-практичне дослідження світового й українського досвіду, розробка й впровадження науково обґрунтованої власної системи децентралізації влади з урахуванням історичних, ідеологічних, культурних, соціальних, економічних, географічних та інших особливостей країни з урахуванням кращих світових практик, які можна результативно використовувати.

**Ключові слова:** реформа децентралізації влади, соціально-економічний розвиток, точки економічного росту, територіальні громади, система місцевого самоврядування, повноваження, ресурси, адміністративно-територіальний устрій, розвиток територій

Рис.: 4. Табл.: 1. Бібл.: 23.

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

Email: iyaroshenko@i.ua

**Семигуліна Ірина Борисівна** – молодший науковий співробітник, відділ 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 реализации реформы децентрализации власти в Украине

Децентрализация власти в Украине является одной из приоритетных реформ, которая включает в себя создание эффективной системы организации и управления социально-экономическим развитием на местном уровне. Действующая в Украине система местного самоуправления сегодня не соответствуют потребностям общества. Функционирование органов местного самоуправления в большинстве территориальных громад не обеспечивает создание и поддержку полноценной среды жизнедеятельности, которая является необходимой для полного развития человека, его самореализации, защиты прав, обеспечения качественных и доступных административных, социальных и других услуг на соответствующих территориях. Целью проведения реформы децентрализации являются переход от централизованной модели управления в государстве, обеспечение самодостаточности местного самоуправления и строительство эффективной системы территориальной организации власти в Украине. Результатом – создание и поддержка полноценной среды обитания для граждан, предоставление качественных и доступных услуг, появление институтов прямой демократии, удовлетворение интересов граждан во всех сферах системы жизнеобеспечения на соответствующей территории, согласованность интересов государства и территориальных громад. Мониторинг реализации реформы децентрализации в Украине показал незначительные фактические результаты ее осуществления, в настоящее время не создана полноценная законодательная база в части полномочий, ресурсов и ответственности. Целесообразным является глубокое научно-практическое исследование мирового и украинского опыта, разработка и внедрение научно обоснованной собственной системы децентрализации власти с учетом историче-

## Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. Problem Issues of Implementing the Reform of Power Decentralization in Ukraine

Decentralization of power in Ukraine is one of the priority reforms, which includes creation of an effective system of organization and management of socio-economic development at the local level. The current Ukrainian system of local self-government does not correspond to the needs of society. The functioning of local self-government bodies in the majority of territorial communities does not provide creation and support of appropriate living environment, which is necessary for profound development of a person, his/her self-realization, protection of the rights, ensuring the quality and affordable administrative, social and other services in the relevant territories. The aim of the decentralization reform is transition from a centralized management model in the country ensuring the self-sufficiency of local self-government and building an effective system of territorial organization of power in Ukraine. The result is creation and support of an appropriate living environment for citizens, providing quality and accessible services, emergence of direct democracy institutions, satisfying the interests of citizens in all spheres of life-support systems in the relevant territory, coordinating the interests of the state and territorial communities. Monitoring of realization of the decentralization reform in Ukraine showed insignificant actual results of its implementation, currently a complete legal framework in terms of powers, resources and responsibilities has not been created yet. It is expedient to conduct deep scientific and practical study of the world and Ukrainian experience, develop and implement our own scientifically based system of power decentralization taking into account the historical, ideological, cultural, social, economic, geographical and other features of the country applying the world's best practices that can be used effectively.

**Keywords:** reform of power decentralization, socio-economic development, economic growth areas, territorial communities, local self-government sys-

ских, идеологических, культурных, социальных, экономических, географических и других особенностей страны с применением лучших мировых практик, которые можно эффективно использовать.

**Ключевые слова:** реформа децентрализации власти, социально-экономическое развитие, точки экономического роста, территориальные громады, система местного самоуправления, полномочия, ресурсы, административно-территориальное устройство, развитие территорий

**Рис.: 4. Табл.: 1. Библ.: 23.**

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

**Email:** iyaroshenko@i.ua

**Семигулина Ирина Борисовна** – младший научный сотрудник, отдел проблем развития региональной экономики, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пл. Свободы, 5, Госпром, 7 подъезд, 8 эт., Харьков, 61022, Украина)

tem, authority, resources, administrative and territorial structure, development of territories

**Рис.: 4. Табл.: 1. Библ.: 23.**

**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)

**Email:** 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)

**Вступ.** Децентралізацію влади в Україні визначено як одну з пріоритетних реформ, яка передбачає створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Чинна в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення і підтримку належного життєвого середовища, яке є необхідним для повноцінного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

**Мета статті** полягає у визначенні проблемних питань, які виникають у процесі реалізації реформи децентралізації в Україні, та наданні рекомендацій щодо шляхів їх вирішення.

**Завдання полягають у такому:** дати загальну характеристику реформи децентралізації в Україні та її взаємозв'язок із іншими реформами у країні; провести поточний моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні й оцінити рівень виконання; оцінити результати адміністративно-територіальної реформи у Польщі та провести порівняльний аналіз окремих показників адміністративно-територіального устрою та макроекономічних показників розвитку в Україні та Польщі; здійснити аналіз питань формування, функціонування та самодостатності територіальних громад у контексті базового рівня у системі місцевого самоврядування; запропонувати концептуальні підходи зі створення точок економічного зростання для збалансованого, рівномірного та самодостатнього соціально-економічного розвитку територіальних громад.

**Основні результати.** В Україні з близько 12 тисяч територіальних громад нараховується більш ніж 6 тисяч громад із чисельністю населення до 3 тисяч (50 % від загальної кількості), у тому числі 4,8 тисяч громад (40 %) – з чисельністю до 1 тисячі жителів, а 1,1 тисяч громад (9 %) – до 500 осіб. У більшості таких громад не створені органи виконавчої влади в сільських радах, відсутні бюджетні уста-

нови і комунальні підприємства. Тобто органи місцевого самоврядування не виконують законодавчо надані їм повноваження.

Крім того, дотаційність 5,4 тисяч місцевих бюджетів громад (близько 45 % від загальної кількості) становить більш ніж 70 %, а 483 територіальні громади (4 %) на 90 % утримуються за рахунок державного бюджету [1].

Таким чином, із метою поліпшення ефективності управління суспільним розвитком на визначеній території необхідним є удосконалення адміністративно-територіального устрою, системи територіальної організації влади та системи розподілу фінансових ресурсів.

Можна сказати, що початком реалізації реформи децентралізації в Україні є прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році [1].

Проведення реформи за принципом децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень і фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Гарантія територіальної цілісності України є базовою передумовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі територіальних громад.

Сутність реформи децентралізації полягає у такому:

- створення виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх рівнях: громади, райони, області;
- закріплення принципу субсидіарності під час розподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів;
- тримання органами місцевого самоврядування різних рівнів – громади, райони, області – повноважень, які найбільш ефективно виконуватимуться саме на цьому рівні, водночас для виконання цих повноважень отримання необхідних фінансових, матеріальних та інших ресурсів під власну відповідальність.

Проведення реформи децентралізації вимагає внесення змін до Конституції України. Крім цього, необхідно внести зміни або прийняти значну кількість інших нормативно-законодавчих актів.

Отже, метою проведення реформи децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення самодостатнього місцевого самоуправління і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Результатом є створення та підтримка належного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, поява установ прямого народо-владдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави та територіальних громад.

Головними складовими ефективною місцевої влади є:

- повноваження – оптимальний розподіл повноважень між різними рівнями влади;
- ресурси – обсяг ресурсів має відповідати повноваженням;
- відповідальність – влада має відповідати за ефективність перед народом і за законність – перед державою.

Основні завдання, що вирішує реформа, це:

1. Створення ефективної і збалансованої системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які мають необхідні повноваження, достатньо ресурсів і є відповідальними перед суспільством і державою;
2. Визначення оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою;
3. Розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях за принципом субсидіарності;

4. Розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основах децентралізації влади;
5. Створення необхідних матеріальних, фінансових (фінансова децентралізація) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
6. Забезпечення прогнозного фінансування регіонального розвитку.

Відповідно до Концепції етапи реалізації реформи включають:

- 2014 р. – формування законодавчої бази (внесення змін до Конституції, базового та галузевого законодавства);
- 2015 – 2017 рр. – створення територіальної основи (розробка і затвердження перспективних планів територіальних громад); передача повноважень і ресурсів (децентралізація повноважень і ресурсів у різних сферах, фінансова децентралізація, земельна реформа тощо).

Слід зазначити, що графік виконання етапів реформи децентралізації, особливо який був запланований на 2014 р., не виконаний. Процес розробки та прийняття базового законодавства, необхідного для впровадження реформи, триває і протягом 2015 р. [3].

Крім цього, гальмується реалізація реформ в інших пріоритетних напрямках розвитку країни, що негативно впливає на динаміку і якість реформи децентралізації.

Головні завдання реформи та законодавчі документи для їх реалізації наведено в табл. 1.

Актуальність реформи децентралізації підтверджується наявністю нерозривного зв'язку з реформуванням в усіх суспільно-політичних та соціально-економічних сферах (рис. 1).

Таблиця 1

Головні завдання реформи та законодавчі документи для їх реалізації

| № з/п                                | Заходи реформи   | Законодавчий документ   |
|--------------------------------------|--|---|
| 1                                    | 2  | 3   |
| Прийняті закони                      |  |   |
| 1                                    | Початок змін адміністративно-територіального устрою України      | Закон України від 05.02.2015 №157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11]                                |
| 2                                    | Створення основи державної регіональної політики                 | Закон України від 05.02.2015 №156-VIII «Про засади державної регіональної політики» [10]                                      |
| 3                                    | Проведення бюджетної децентралізації                             | Закон України від 28.12.2014 №79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу (в частині реформи міжбюджетних відносин)» [8] |
| 4                                    | Забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів           | Закон України від 28.12.2014 №71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу (в частині податкової реформи)» [7]           |
| 5                                    | Створення можливостей для співпраці територіальних громад        | Закон України від 17.06.2014 №1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [2]  |
| Законопроекти (поки не розглядалися) |  |   |
| 6                                    | Підготовка конституційних основ реформи місцевого самоврядування | Законопроект «Зміни до Конституції України». Прийнятий у 1 читанні  |
| 7                                    | Оптимізація системи адміністративно-територіального устрою       | Законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій»  |

Закінчення табл. 1

| 1  | 2   | 3  |
|----|---|--|
| 8  | Створення ефективного місцевого самоврядування                                  | Законопроект «Про місцеве самоврядування» (нова редакція)  |
| 9  | Створення ефективних органів державної влади на території                       | Законопроект «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція)  |
| 10 | Упорядкування системи органів влади в м. Києві                                  | Законопроект «Про місто Київ – столицю України» (нова редакція)  |
| 11 | Визначення порядку впровадження законодавства в частині реформи децентралізації | Законопроект «Про адміністративно-територіальну реформу (щодо порядку впровадження законодавства в частині реформи децентралізації)» |
| 12 | Забезпечення участі громадян в управлінні місцевими питаннями                   | Законопроект «Про місцевий референдум»   |
| 13 | Забезпечення участі громадян в вирішенні питань місцевого значення              | Законопроект «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція)  |
| 14 | Впровадження нових підходів до служби в органах місцевого самоврядування        | Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція)   |

Насамперед це створення законодавчої бази для реформи державного управління, зокрема реформування державної служби, антикорупційна реформа, реформи судової системи, правоохоронних органів, національної безпеки та оборони; також дерегулювання, спрямоване на розвиток бізнесу, реформування фінансового сектора, інноваційної та торгової політики; галузей економіки та соціальної сфери тощо.

Реформа децентралізація має відображення в усіх ключових державних програмних документах: Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (визначені основні цілі регіональної політики – підвищення конкурентоспроможності; територіальна соціально-економічна інтеграція та розвиток; ефективне регіональне управління) [4]; Стратегії розвитку України 2020 [9] і Коаліційній угоді (зв'язок із реформами в усіх сферах) [5]; Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (нова політика державного управління) [6].

Моніторингом та оцінкою стану впровадження реформ в Україні займаються державні та громадські організації, такі як Національна рада реформ [22], Офіси реформ – децентралізація влади [23], огляд стану реформ за напрямками здійснюється профільними міністерствами.

За даними Національної ради реформ на 11.11.2015 стан виконання реформи децентралізації становив 76 %.

*Високий відсоток виконання досягається шляхом підрахунку кількості підготовлених законопроектів, які ще навіть не внесені на розгляд Верховної Ради (таке формулювання заходів (наприклад, розробка концептуальних пропозицій, підготовка проекту закону) передбачено в пунктах Плану з реалізації положень Концепції).*

Розглянемо детальніше поточний стан виконання реформи децентралізації:

1. В напрямку регіональної політики прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [10], затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [4] і план дій щодо її реалізації на 2015–2017 рр. [16]. Відповідні стратегії та плани реалізації розроблено на регіональному рівні. Врегульовано пи-

тання Державного фонду регіонального розвитку [12; 13].

Отже, затверджений обсяг Державного фонду регіонального розвитку на 2015 р. в сумі 3,0 млрд грн (929 проектів), на 2016 р. – в сумі 4,7 млрд грн (156 проектів станом на 20.07.2015).

Слід зауважити, що Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року у частині затверджених індикаторів втратила своє значення та потребує перегляду, що пояснюється кризовими явищами і процесами в соціально-економічній і політичній сферах країни.

*Так, лише протягом 2015 р. кілька разів Постановами КМУ було затверджено нові прогностичні показники соціально-економічного розвитку України, крім цього авторитетні міжнародні організації (МВФ, Світовий банк та ін.) неодноразово значно змінювали свої прогностичні показники соціального та економічного розвитку в Україні і Світі.*

## 2. В напрямку децентралізації:

- затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

В результаті очікується оптимізація структури адміністративно-територіального устрою (27 регіонів, приблизно 100 районів і 1500 громад), визначення органів публічної влади;

- прийнято Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11] та «Про співробітництво територіальних громад» [2].

Результатом є затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територіальних громад у 21 області в кількості 867 громад (станом на 11.11.2015); створено 159 громад (приблизно 10 % від прогностичної кількості), які взяли участь у місцевих виборах в Україні 25.10.2015; підписано 25 угод про співпрацю у 6 областях (Вінницькій, Івано-Франківській, Житомирській, Полтавській, Хмельницькій, Чернігівській станом на 16.10.2015);

- у частині фінансової децентралізації внесено зміни в Бюджетний (у частині розподілу міжбюджет-



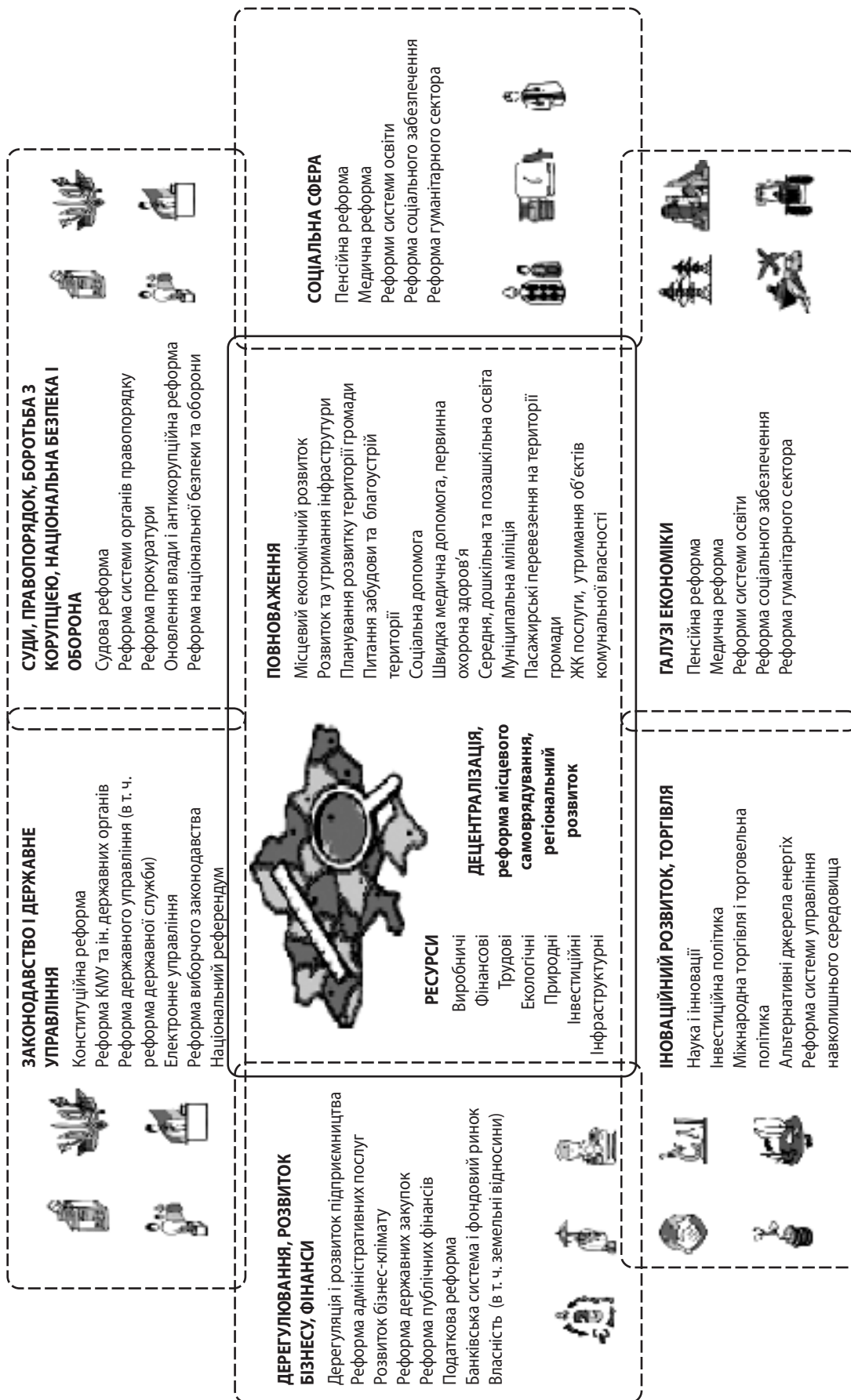


Рис. 1. Орієнтовна схема взаємозв'язку реформи децентралізації з іншими стратегічними реформами в Україні (укладено на основі джерел: [5; 6; 9; 21; 22])

них трансфертів) [8] і Податковий (у частині податкової реформи) [7] кодекси.

Результатом має стати розширення повноважень територіальних громад, розширення бази доходів місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка зарахування) податків і зборів, бюджетна автономія. Однак практично відбувся перерозподіл сплачених податків і зборів між бюджетами районного і місцевого рівнів;

- прийнято Закон України «Про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства» [15].

Результатом є розширення повноважень на рівні громад, спрощення дозвільних процедур, передача на місцевий рівень функцій контролю.

Таким чином (станом на 11.11.2015), прийняті 6 Законів України, 6 законодавчих і 2 нормативних документи, а потребують прийняття законодавчі акти більш ніж у 20 напрямках (з яких 2/3 – це готові проекти, 1/3 – тільки готуються).

Вивчаючи реформу місцевого самоврядування в Україні, і з огляду на великий інтерес до адміністративно-територіальної реформи у Польщі, проведено порівняльний аналіз окремих показників адміністративно-територіального устрою та макроекономічних показників розвитку в Україні та Польщі (рис. 2).

Відповідно до статистичних даних Україна перевищує Польщу за площею території – в 1,9 рази, за чисельністю населення – в 1,2 рази, за кількістю регіонів (NUTS-2) – в 1,7 рази.

У той же час відповідно до проекту кількість адміністративно-територіальних одиниць на нижчих рівнях в Україні більш оптимізована (NUTS-4, кількість районів і повітів) – в 3,0 рази менше, (NUTS-5, кількість громад і гмін) – в 1,7 рази менше.

При цьому середньостатистичний розрахунок на 1 особу окремих фінансових показників (ВВП, заробітна плата, доходи та видатки місцевих бюджетів) у Польщі значно перевищує середньоукраїнські показники.

Провівши аналіз часового періоду (1989–2014 рр.), що відображає суспільні зміни в Польщі (адміністративно-територіальна реформа, вступ до ЄС), та динаміки окремих макроекономічних показників, можна дійти висновку, що в цілому Польща досягла деяких позитивних змін: стабілізація щорічних змін інфляції і темпів зростання ВВП; абсолютні показники ВВП в цілому і на душу населення зросли в 8,5 рази (рис. 3).

Позитивні зміни показників зайнятості та безробіття мають місце лише після вступу Польщі до ЄС, але ще залишаються гіршими, ніж в Україні (у 2013 р. рівень безробіття в Україні – 7,9 %, в Польщі – 10,4 %; рівень зайнятості 62,9 % та 60,0 % відповідно). Загальний показник міграції залишається негативним протягом усього аналізованого періоду (рис. 4).

Підсумовуючи вищенаведене, можна констатувати таке:

1. Моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні показав незначні фактичні результати її виконання, на цей час досі не створене повноцінне базове законодавство в частині повноважень,

ресурсів, відповідальності. Крім цього, відсутнє секторальне законодавство, яке необхідне для реалізації реформи (в соціальній сфері, освіті, охороні здоров'я, дерегулюванні, промисловості, агропромислового комплексу, сфері послуг, земельних відносин тощо).

2. Основною проблемою є затримка в термінах прийняття, в першу чергу змін до Конституції України, що надалі перешкоджає процесу прийняття інших законодавчих та нормативних документів, необхідних для проведення реформи.
3. Будь-які реформи в Україні необхідно проводити виходячи із потреб та цілей суспільства, чіткого розуміння того, який результат і місце у світовому співтоваристві хоче досягти Україна, що потребує розробки та затвердження комплексної національної стратегії розвитку країни.
4. Досвід децентралізації влади, реформування, організації і функціонування місцевого самоврядування у країнах світу, зокрема Польщі, для імплементації в Україні є позитивним, але дискусійним. Просте копіювання цих систем окремих країн світу не є доцільним, так як не враховує специфіку, індивідуальні особливості та наявний потенціал України та її регіонів.
5. Доцільним є глибоке науково-практичне дослідження світового й українського досвіду, розробка і впровадження науково обгрунтованої власної системи децентралізації влади з урахуванням історичних, ідеологічних, культурних, соціальних, економічних, географічних та інших особливостей країни, при цьому, враховуючи кращі світові практики, які результативно можна використовувати.

Враховуючи нагальну потребу реформи децентралізації для сучасної України, а також поки незначні досягнення в її реалізації, подальше вивчення цього питання є вкрай важливим і актуальним, як з точки зору теоретичних аспектів, так і практичної реалізації органами місцевого самоврядування на місцях, особливо на рівні громад.

Територіальна громада є базовим рівнем у системі місцевого самоврядування, тому питання її формування, функціонування та самодостатності є вкрай актуальними.

Вивчення питань розвитку самодостатньої громади у контексті децентралізації (поетапний алгоритм) потребує таких досліджень:

1. Оцінка фактичних потенціалів громади – фінансового, виробничого, трудового, екологічного, природно-ресурсного, інвестиційного, інфраструктурного тощо.
2. Виявлення можливих точок зростання у громаді за допомогою проведення SWOT-аналізу за основними економічними сферами: індустрія, агросектор, сервіс (послуги), наука та інновації.
3. На основі проведеного аналізу розробка стратегії розвитку громади, що включає аналіз, оцінку, моніторинг та прогноз соціально-економічного розвитку території. Ідентифікація проблемних питань та визначення перспективних напрямів розвитку громади для досягнення цілей: підвищення якості

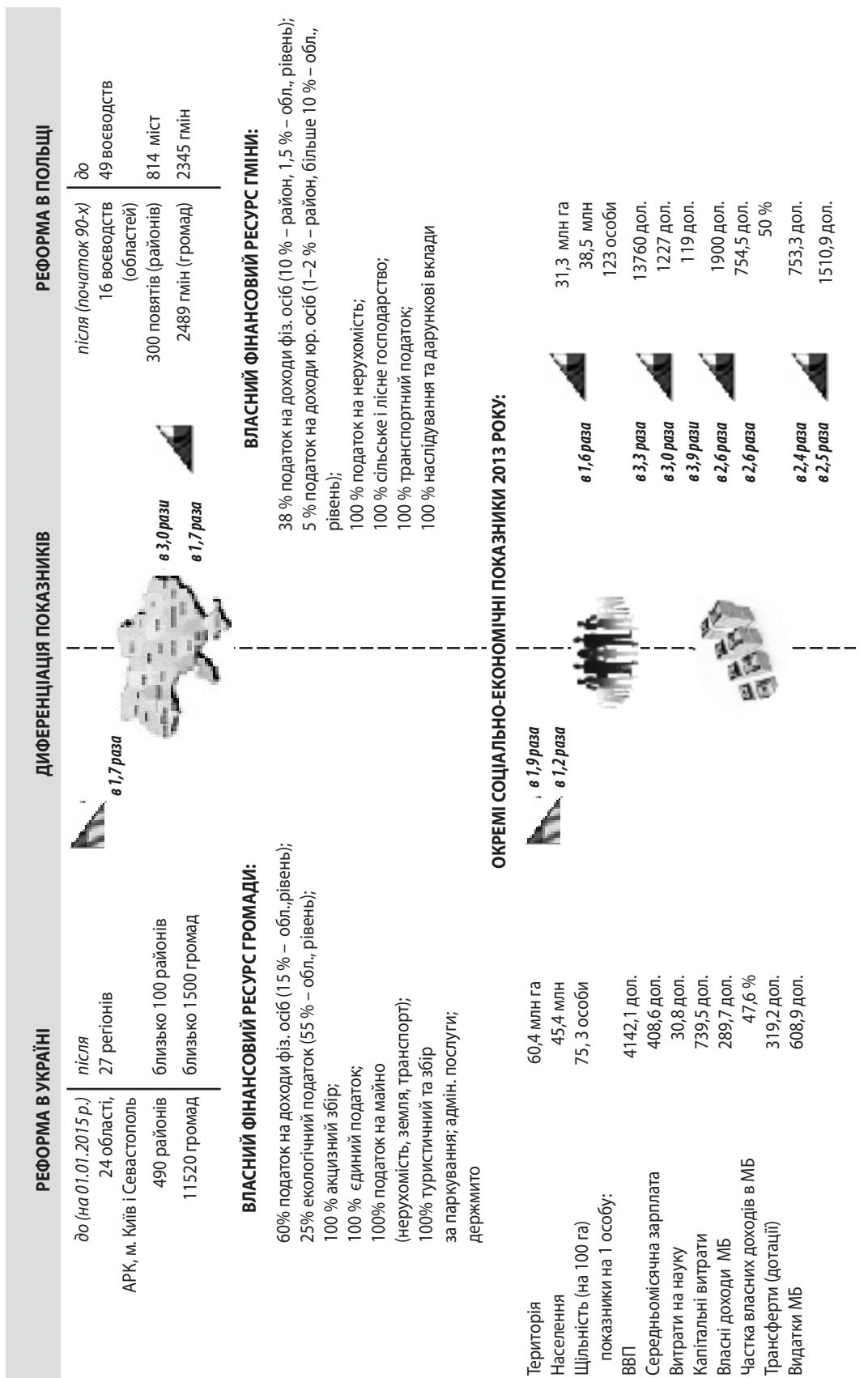


Рис. 2. Порівняльний аналіз окремих показників соціально-економічного розвитку та адміністративно-територіального устрою\*

\* Укладено авторами за даними [17; 18]

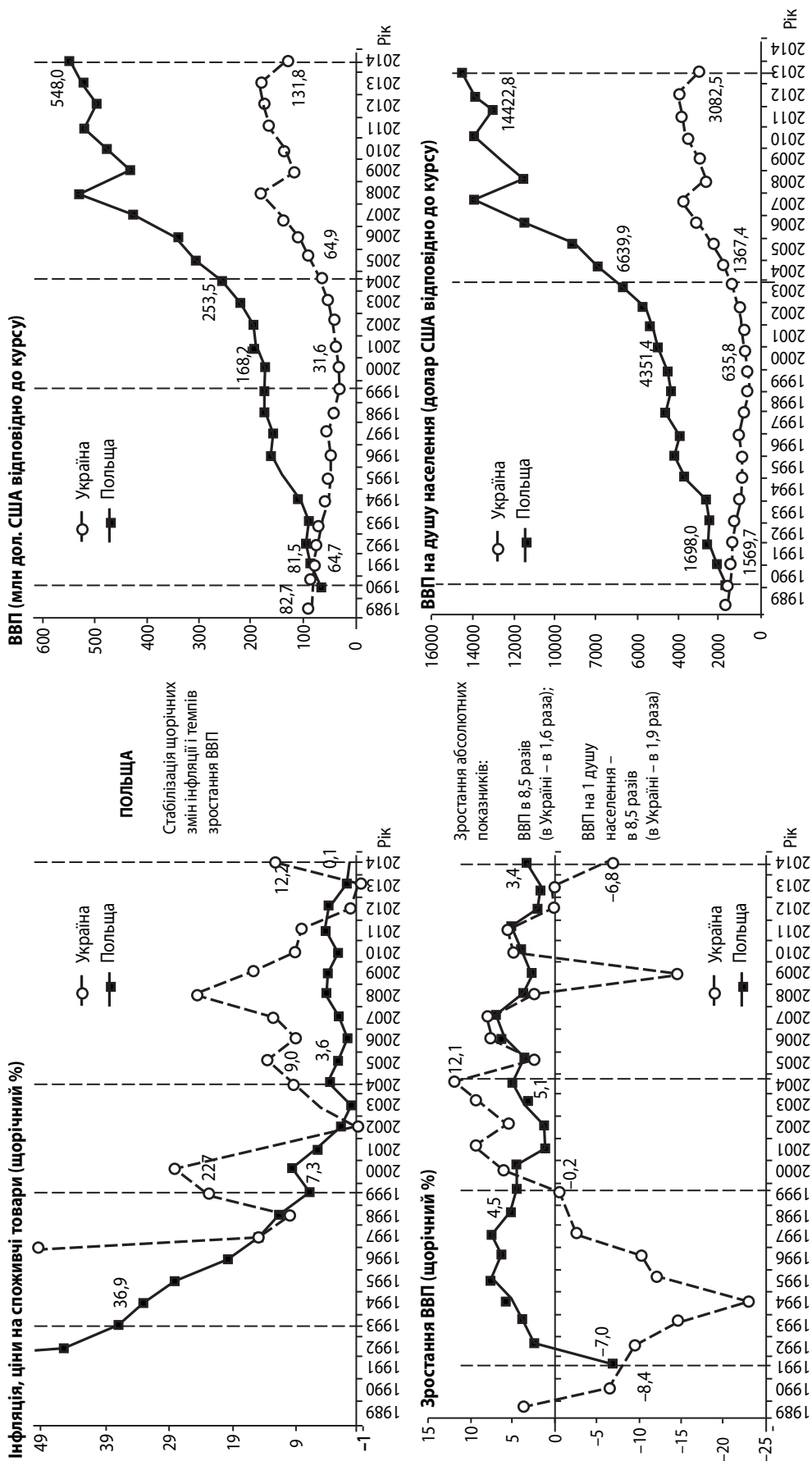
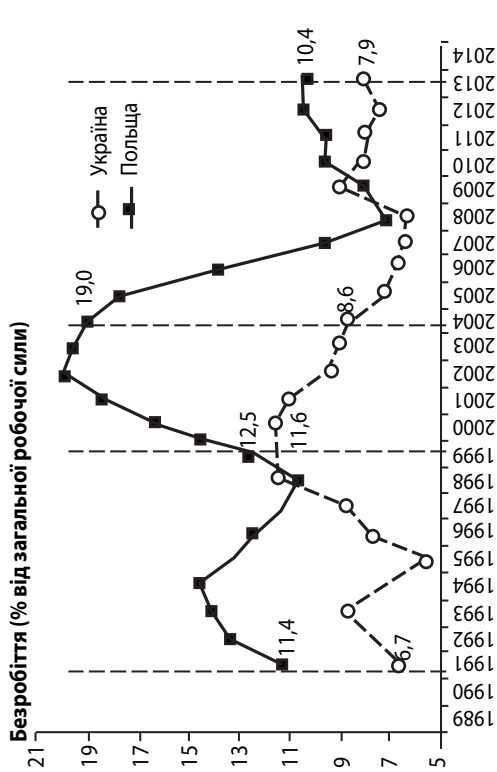


Рис. 3. Динаміка показників ВВП та інфляції Польщі та України у 1989–2014 рр. \*

\* Укладено за даними Світового банку [19]



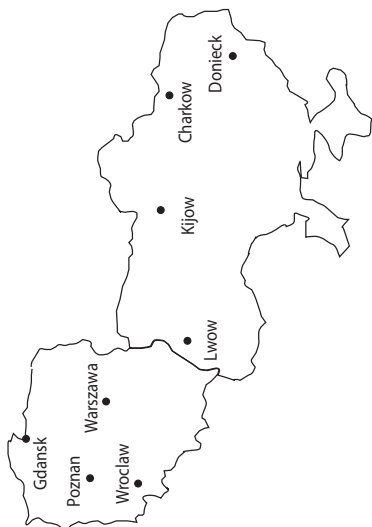


**ПОЛЬЩА**  
Етапи реформування економіки і АТУ:

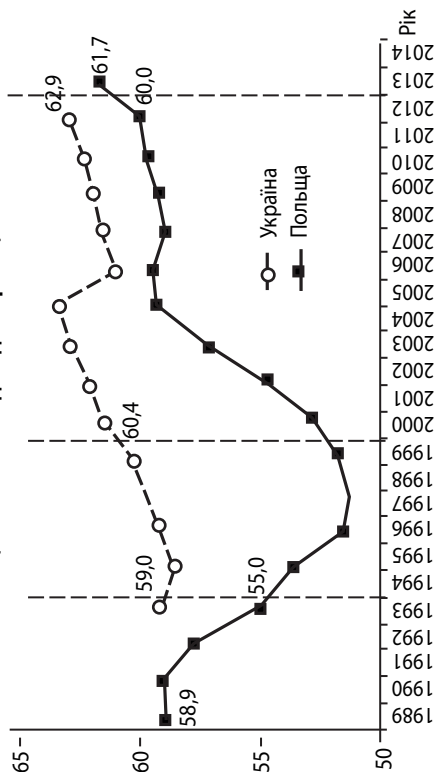
**04.06.1989 р.** – Демократичні вибори. Початок ринкових реформ: лібералізація цін і приватизація держмайна, радикальна трансформація політичних інститутів і органів місцевого самоврядування.

**01.01.1999 р.** – набув чинності новий АТУ (воєводство, похват, гміна)

**01.05.2004р.** – вступ до ЄС



**Рівень зайнятості (% населення від 15 до 64 років)**



**Загальний коефіцієнт чистої міграції (на 1000 населення)**

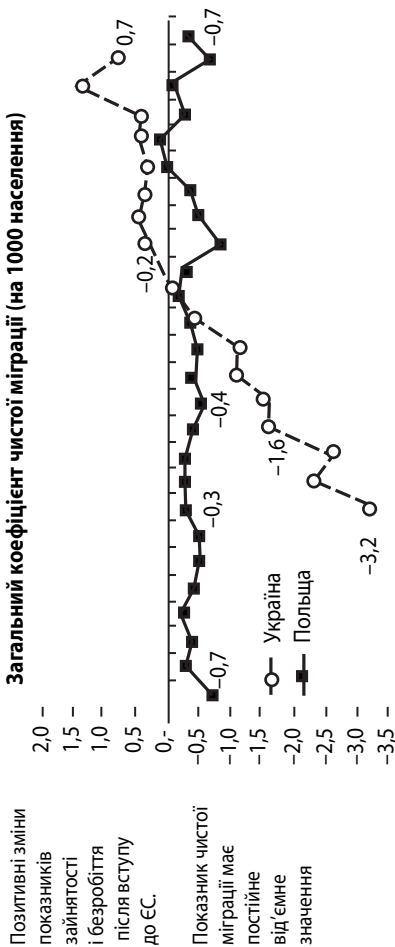


Рис. 4. Динаміка показників рівнів безробіття, зайнятості, міграції у Польщі та Україні в 1989–2014 рр.\*

\* Укладено за даними Світового банку [19]

життя громадян, створення конкурентної, інвестиційно привабливої середовища; розвиток людського потенціалу; формування та функціонування ефективної системи управління. Наступним кроком є розробка дорожньої карти реалізації стратегії, враховуючи проекти у різних галузях економіки: індустрії, агросекторі, сервісі (послуги), науці й інноваціях.

4. Обґрунтування та запровадження індикаторів (фактичні і перспективні нормативи) самодостатньої і розвиненої громади по наступних напрямках: фінансова незалежність, комфортне життя, реалізація внутрішнього потенціалу.
5. Оцінка ефективності управління та прийняття управлінських рішень у громаді.

*Слід зазначити, що невирішеним проблемним питанням для проведення вищезазначених досліджень діяльності громад є відсутність статистичної інформації по кожній територіальній громаді (наспорт громади), що ускладнює будь-який розрахунок показників.*

Особливого значення для територіальних громад набуває завдання зі створення точок економічного зростання як необхідної умови для їх збалансованого, рівномірного та самодостатнього соціально-економічного розвитку. Їх створення передбачає:

- структурну перебудову та диверсифікацію територіальних виробництв на якісно новій інноваційній основі;
- активізацію інвестиційного процесу в територіальних громадах регіонів;
- подолання замкнутості регіонів та громад, посилення міжрегіональних зв'язків і інтеграційних процесів.

Соціально-економічне значення формування точок економічного зростання на сільських територіях полягає в такому:

- формування нового економічного укладу в сільській місцевості, формування середнього класу на селі;
- будівництво доступного і комфортного житла на селі, можливість для молоді отримання житла в оренду з правом викупу;
- покращення демографічної ситуації в сільській місцевості за рахунок можливості отримання житла та високий рівень доходів для молоді, що сприятиме зростанню народжуваності;
- будівництво сучасної розвинутої інфраструктури в сільській місцевості: школи, дитячі садки, торгово-розважальні та культурні центри, стадіони тощо;
- забезпечення продовольчої безпеки країни, виробництво вітчизняної якісної продовольчої продукції за цінами, нижче ринкових;
- створення агрокластера з повним циклом «виробництво – переробка – реалізація», що включає в собі сучасні високотехнологічні міні-ферми, переробні підприємства і широку мобільну мережу реалізації продукції.

Для комплексного вирішення цілої низки проблемних питань формування та діяльності територіальних громад запропоновано концептуальний підхід, який роз-

роблено в Науково-дослідному центрі індустріальних проблем розвитку НАН України, у вигляді проекту «Громада європейського майбутнього» [20], складовими реалізації якого є:

- проект реформування адміністративно-територіального устрою;
- проект соціально-економічного розвитку «Село майбутнього»;
- проект чистої та альтернативної енергетики «Зелена енергія»;
- проект дерегулювання та прозорості державного і місцевого управління «Електронний уряд»;
- розробка стратегій, програм, проектів, дорожніх карт тощо для практичної реалізації визначених напрямів розвитку територіальних громад.

**Висновки.** Підводячи підсумки стану реалізації реформи децентралізації в Україні, можна дійти таких висновків:

1. Новостворені громади в перехідному періоді (2015–2017 рр.) фактично по повноваженням і фінансовим ресурсам отримують статус на рівні міст обласного значення.
2. Громади частково одержують додаткові переваги децентралізації, наприклад, будуть мати можливість залучення позик та використання донорської допомоги.
3. В той же час на сьогодні відсутня законодавча база для здійснення органами місцевого самоврядування територіальних громад своїх повноважень.

Насамперед не внесені зміни до Конституції України в частині децентралізації, відповідно, не можуть бути прийняті закони, які лежать в основі реформи децентралізації «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві органи виконавчої влади» тощо.

4. На законодавчому рівні не вирішено питання щодо передачі на місцевий рівень підприємств комунальної власності.
5. Законодавчо не врегульовано питання передачі земель за межами населених пунктів у розпорядження територіальній громаді.
6. Не розроблені та не затверджені на законодавчому рівні стандарти та нормативи якості адміністративних, соціальних та інших послуг.
7. Не прийняті необхідні галузеві законодавчі та нормативні документи у сферах енергетики, освіти, охорони здоров'я, Земельний та Водний кодекси тощо.
8. Відсутні будь-які критерії та індикатори самодостатності територіальних громад на законодавчому рівні.
9. Не проведені наукові і практичні дослідження з питань наукового обґрунтування та практичної реалізації створення оптимальних моделей самодостатніх територіальних громад залежно від наявності та можливості реалізації як зовнішнього, так і внутрішнього потенціалів територій.
10. На цей час для фактичного створення самодостатніх громад не розроблено методологію та методичних рекомендацій, не формалізовано конкретні механізми їх реалізації.

11. Для комплексного вирішення проблем соціально-економічного розвитку, створення точок економічного зростання, реального забезпечення збалансованості та самодостатності територіальних громад можна запропонувати для практичної реалізації комплексний проект «Громада європейського майбутнього».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

3. План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

5. Верховна Рада України восьмого скликання. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. №26-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

7. Про внесення змін до Податкового кодексу (в частині податкової реформи) : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу (в частині реформи міжбюджетних відносин) : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

10. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

12. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 195 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

13. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 196 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

14. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р.

№ 214 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

15. Щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 р. № 320-VIII / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

16. Деякі питання реалізації у 2015–2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 р. № 821 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

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

18. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

19. Офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/country/>

20. Офіційний сайт Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndc-ipr.org/projects>

21. Офіційний сайт Центру підтримки реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://centre-reform.org/reformi/>

22. Офіційний сайт Національної ради реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reforms.in.ua/>

23. Офіційний сайт Офіси реформ – Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>

#### REFERENCES

- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2014). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- [Legal Act of Ukraine] (2015). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- Ofitsiyniy sait Tsentralnoho statystychnoho biuro Polishchi. <http://stat.gov.pl/>
- Ofitsiyniy sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)
- Ofitsiyniy sait Svitovoho banku. <http://data.worldbank.org/country/>
- Ofitsiyniy sait Naukovo-doslidnoho tsentru industrialnykh problem rozvytku NAN Ukrainy. <http://ndc-ipr.org/projects>
- Ofitsiyniy sait Tsentru pidtrymky reform. <http://centre-reform.org/reformi/>
- Ofitsiyniy sait Natsionalnoi rady reform. <http://www.reforms.in.ua/>
- Ofitsiyniy sait Ofisy reform - Detsentralizatsiya vlady. <http://decentralization.gov.ua/>