

Veronika Yevchenko
Liliya Terenyak

DECENTRALIZATION AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: EXPERIENCE OF THE EU COUNTRIES

The analysis of modern Ukrainian political and legal research suggests that the theory is dominated by the understanding of the territorial organization of power according to which the territorial community is the basis for the organization of the system of community development management. According to the researchers, it is the excessive number of small administrative-territorial units of the basic level that has determined the need for reform. The lack of the necessary economic and human resources makes it impossible for basic local government units to effectively exercise their powers. The main problem of decentralization is that the creation of new territorial communities did not take into account resource provision, transportation tasks, and economic and geographical zoning in general. The author analyzes and compares the experience of EU countries in decentralization. To ensure a favorable climate for the decentralization process, special regional development institutions have been created in different countries as executive bodies that assist various departmental structures in their activities, and these can also be independent institutions for the development of regional development programs and fund management, public non-profit organizations, and other non-governmental organizations working in partnership with government institutions. Today, in the context of war, our state as a whole and each individual territorial community in particular lives by different principles, budgets are formed and used in a completely different way, many projects have been suspended, funds allocated for them have been redirected to other areas, and mass migration has taken place both within the country and abroad.

The article reveals that, according to the researchers, an excessive number of small administrative-territorial units of the basic level determined the need for decentralization reform. It is found that the main

problem of decentralization is that the creation of new territorial communities did not take into account resource provision, transportation tasks, and economic and geographical zoning in general. The author analyzes and compares the experience of EU countries on decentralization issues. It is determined that the goals and objectives of the state policy on reform and decentralization are formed and coordinated with each other, they are specified in various programs and regulations. It can be argued that, in general, Ukraine is moving in the right direction in terms of reforming local self-government and territorial organization of power and covers all socially important areas.

Key words: decentralization, development, territorial communities, administrative-territorial structure, state policy, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Аналіз сучасних українських політико-правових досліджень дозволяє стверджувати, що в теорії домінує розуміння територіальної організації влади згідно з яким територіальна громада є основою організації системи управління громадським розвитком. Існуючі дослідження, на жаль, розглядають проблему реформування адміністративно-територіального устрою та функціонування територіальних громад внаслідок їх об'єднання як дві окремі проблеми. Успадкований Україною адміністративно-територіальний поділ є трирівневим: субнаціональний рівень представлений Автономною Республікою Крим, областями, містами Київ та Севастополь, субрегіональний рівень – районами, базовий рівень – селами, селищами та містами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Станом на 1 квітня 2014 року, коли Кабінетом Міністрів України була прийнята концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що реалізується нині [1], адміністративно-територіальний устрій включало: 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10 278 сільських рад, 28 385 сільських населених пунктів.

Саме надмірна кількість нечисленних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, на думку дослідників, і визначила потребу реформи. Наголошується на неможливості самостійної ефективної реалізації завдань та функцій базових одиниць

місцевого самоврядування в умовах перманентної демографічної та економічної кризи. Відсутність необхідного економічного та кадрового потенціалу унеможливило ефективну реалізацію своїх повноважень базовими одиницями місцевого самоврядування. Так, в більш ніж 1,1 тисячі сільських громад проживали менше ніж 500 жителів, не створювалися виконавчі органи, були відсутні бюджетні установи та комунальні підприємства. За таких характеристик територіальних громад неможливо забезпечити реалізацію норми ст. 140 Конституції України щодо самостійного вирішення питань місцевого значення [2]. Окремою гострою проблемою була дотаційність місцевих бюджетів, 483 територіальних громад на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету.

Централізація управління призвела до фактичного підпорядкування місцевого самоврядування виконавчої влади, яке посилювалося відсутністю органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня, органів виконавчої влади, внаслідок чого вся виконавча влада на другому і на третьому рівні зосередилася в державних органах. Виконавчими органами на рівні району та області в Україні досі є державні адміністрації відповідного рівня.

Необхідність розробки моделі нового адміністративно-територіального устрою України усвідомлювалася ще 1991 року, але наявність величезної кількості більш актуальних проблем відсувало її розробку на більш пізні терміни. 1997 року Верховна Рада України розглядала законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України», але закон так і не було прийнято. У 1998 році була прийнята Концепція адміністративної реформи, яка передбачала реформування адміністративно-територіального устрою України та частини 2 розділу 4 Концепції, яка прямо вказувала на об'єднання нечисленних територіальних громад та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Основним завданням реформи називалося формування територіальних громад здатних стати самодостатніми суб'єктами місцевого ефективного самоврядування. Однак домовленості серед політичних сил не досягнули успіху, концепція натрапила на опір регіональних та локальних еліт, і в результаті не була реалізована.

Повернення до проблеми реформування адміністративно-територіального устрою сталося у 2005 році і базувалося на максимальному делегування повноважень органів місцевого самоврядування. Безперечною перевагою даної концепції стало визначення кількісних параметрів ефективних самодостатніх одиниць. Так, для громади базового рівня встановлювався мінімум у 5 тисяч жителів, для району – 70 тисяч, регіону – 750 тисяч. Реалізація реформи планувалася починаючи з базового рівня. Ця концепція як і попередня зіткнулася з неприйняттям на базовому та регіональному рівнях. Запропоновані новації не знайшли підтримки також з боку громадськості, реформа не була реалізована.

Зазначені концепції реформування базувалися на визнанні їх авторами таких проблем: велика кількість нечисленних територіальних громад, відсутність чітких критеріїв для створення територіальних одиниць різного рівня, відсутність чіткого розподілу функцій між органами місцевого самоврядування різних рівнів та місцевих органів державної влади. Слід зазначити, що в Україні основи адміністративно-територіального устрою регулюються розділом 9 Конституції України[2], а базовим нормативним актом залишається Указ Президії Верховної Ради УРСР від 2 березня 1981 року № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [3].

Як наслідок, гостро необхідне ухвалення закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», яким має визначатися модель адміністративно-територіального устрою, правовий статус та види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [4] законодавчо регулює питання порядку створення, ліквідації та встановлення, та змін меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій. У п.4. ст.4 зазначеного законопроекту адміністративно-територіальними одиницями базового рівня визнаються громади, що утворюються на основі населених пунктів (сел, селищ, міст). Ст. 5 чітко вказує ознаки адміністративно-територіальної оди-

ниці, які сприяють створенню самодостатніх територіальних громад. У законопроекті сформульовані та вимоги до кількості мешканців району, загальна чисельність має становити не менше 150 тис. Ст. 10 дає визначення регіону, але у законопроекті відсутня пряма відповідність між областями та регіонами, тобто надалі можливо реформування територіального устрою на третьому рівні. 29 серпня 2019 року цей законопроект був відкликаний, закон регулюючий адміністративно-територіальний устрій так і не прийнятий Верховною Радою, але 17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про створення та ліквідацію районів» [5], місцеві вибори 25 жовтня 2020 року було проведено вже на новій територіальній основі, в Україні створено 136 районів.

Новий адміністративно-територіальний устрій не є самоціллю законодавця, а має стати основою для формування ефективної децентралізованої системи територіального управління, завдання якої забезпечити стабільне економічне зростання та підвищення соціальних стандартів. Головна проблема децентралізації полягає в тому, що в ході створення нових територіальних громад не враховувалося ресурсне забезпечення, транспортні завдання, економіко-географічне районування загалом. Згодом можна прогнозувати перегляд меж районів з урахуванням об'єктивних умов та розвитку ринків. Звісно, багато райцентрів справді були депресивними і мали влитися в успішніші. Проте є й райцентри, які були самодостатніми та могли б успішно розвиватися. Багато в чому реалізація децентралізації такими способами має політичний характер. Тому можна впевнено прогнозувати, що ця реформа далека від завершення і згодом точно переглядатиметься.

Поняття децентралізації напряду пов'язане з ефективністю, оскільки, за теоремою децентралізації В. Уотеса, яку він вивів у 1972 році, надання суспільного блага на місцевому рівні за інших рівних умов буде завжди ефективнішим, ніж на центральному [6].

Основоположним спеціальним законодавчим актом, що регулює сферу регіонального розвитку та розвитку територіальних громад, натеper є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України у 2020 р. [7].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз та порівняння досвіду країн ЄС щодо питань децентралізації, як фактору розвитку територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безумовним фактом є те, що реформа децентралізації влади в кожній країні розвивалася по своєму особистому шляху. Для одних це був шлях легких реформ і позитивних результатів, а для інших це був тернистий шлях з колосальними зусиллями і стимулювання реформ по всіх напрямках. Одним з прикладів успішного досвіду є впровадження реформи у Естонії. Учасники реформ покладали не аби які сподівання на дотації з державного бюджету для громад, які будуть готові об'єднатися, для таких територій виділялося від 300 до 800 тис. євро на розвиток нового місцевого самоуправління. І начебто заманлива пропозиція але вона не дала стовідсоткового результату. Так, станом на 2015 рік Естонія змогла зменшити кількість громад лише на 41 одиницю (з 254 до 213 одиниць). А вже у 2017 році було взагалі зупинене добровільне об'єднання. Ще один приклад це Швеція, де налічувалося понад 2000 місцевих комун, які мали доволі не сприятливі фінансові умови для самоуправління і взагалі існування. Але розпочата реформа ще у 1971 році триває і до сьогодні. Натомість за цей час Швеція змогла побудувати для себе оптимальну модель розвитку, яка базувалася на прикладі британської моделі, що характеризувалося відсутністю обмежень місцевих ініціатив та залучаючи інструменти ефективного місцевого самоврядування. На сьогодні Швеція працює маючи чотири типи органів місцевого самоврядування, одним з основних принципів роботи є субсидіарність, згідно з яким шведські комуні мають два види повноважень: загальної компетенції, у межах закону про місцеве управління, і ті, що надаються спеціальним законодавством, а також джерелами прибутків до місцевих бюджетів є: податки, державні субсидії і дотації, місцеві позики і кошти, що сплачують місцеві за різного роду послуги. На сьогодні в цій країні налічують 290 (муніципалітетів) комун, якими керують місцеві ради, також є 21 муніципальний округ (лен), що керуються ландстингами та чотири регіональні ради. Якщо розглянути приклад Німеччини, то відмінності від України починаються вже на рівні того, що німецькі

громади можуть приймати власні закони. Але схожими моментами є бюджетні відносини і подібна багаторівнева система фінансового вирівнювання (розподіл податків між ланками бюджетної системи, трансфертне фінансове вирівнювання, а саме дотації, субвенції та ін.). Щодо джерел доходів бюджетів територіальних одиниць Німеччини, то це: податки, збори, кредити, доходи з продажів, державні асигнування тощо. 80% формується з власних надходжень, а 20% за рахунок дотацій та субвенцій. Знайомство з міжнародним досвідом підтверджує той факт, що більшість європейських країн провели реформу місцевого самоврядування та фінансових відносин, кожна з них стикалася як з типовими так і не типовими проблемами, але все це давало змогу вдосконалити власне місцеве самоврядування з урахуванням особливостей кожної з країн [8].

Важливим є досвід Польщі для України, так потреба в децентралізації призвела до деконцентрації політичної влади на місцях. Їх реформа місцевого самоврядування тривала близько десяти років і розпочалася в 1989 році через реформу політичної системи. На другому етапі було проведено адміністративну реформу згідно з якою на території Польщі було утворено 2478 гмін (муніципалітетів), 373 повіти і 16 воєводств (раніше їх було 49). Важливо підкреслити, що все це спирається на Закон Республіки Польщі «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. [9]. Після реформи гміни відповідають регіонам типу NUTS-2 згідно з класифікацією Європейського Союзу, а воєводство нараховує близько 2,4 млн мешканців та територію площею близько 19,5 тис. км². [10].

Все це стало можливим завдяки реформам проведеним в Польщі і в подальшому дуже сприяло після вступу Польщі до ЄС стати територіальним громадам повноцінними партнерами у рамках міжнародної співпраці [11].

Шлях Польщі був послідовним продовженням процесу демократизації суспільства, тож це дуже вдалий приклад для України, яка цього року отримали статус країни кандидата на вступ до Європейського Союзу. В Україні децентралізація мала вже кілька спроб, і повноцінно розпочалася лише з 2014 року, коли було прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Закон «Про співробітництво територіальних

громад» [12], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13]. Цей процес дозволив сформувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Ще один досвід децентралізації можна побачити на прикладі Франції. Свого часу реформа у Франції була обумовлена її адміністративною системою, а саме системою країни, яка є унітарною державою. Заклик на об'єднання громад і їх укрупнення було відкинуто населенням, але реформатори знайшли вихід і перетворили це у співробітництво між територіальними громадами. Консервативна Франція знайшла спосіб утримати малочисельні громади з невеликими територіями запропонувавши співробітництво комун для вирішення різного роду проблем, які були спільними для них, або ж злиття декількох дрібних комун в одну, але потужну та фінансово спроможну [14]. Результатом реформ, що відбулися у Франції в кінці минулого століття стало впровадження нових повноважень у місцевих органів влади, а саме: регіонам було передано повноваження у сфері економічного розвитку; комунам перейшли повноваження щодо урбанізації; департаментам відійшло вирішення різного роду соціальних питань. Територіальні громади отримавши свої законні статуси в той же час втратили державну опіку через нагляд за законністю дій під час вирішення різного роду питань.

Важливо відмітити, що реформа у Франції спиралася на збалансований та інтегрований розвиток регіону, який був забезпечений підтримкою всіх учасників цього процесу (уряд, місцева влада, представники бізнесу, громадські організації і активісти). Плани регіонального розвитку перетворилися на контрактні угоди, які укладалися на кілька років між державними органами і місцевими адміністраціями, що сприяло оптимізації розподілу відповідальності і черговості планів розвитку регіонів, передавши повноваження у вирішенні стратегічних завдань саме на регіональний рівень [11].

Що ж є спільного між реформами децентралізації Франції, Польщі та України? По-перше це наявність трьох рівнів організації

публічної влади (центральний, регіональний, місцевий). По-друге, кожен з цих рівнів має сферу виключних повноважень та компетенцій, також систему гарантій від несанкціонованого втручання з боку інших рівнів. По-третє, суб'єктами децентралізації влади визначають: народ; державні, регіональні та місцеві органи влади; територіальні громади міст, сіл та інше. Все це доводить, що реальність децентралізації будується на засадах партнерства та узгодженості дій незалежно від форми державного устрою [15].

Найближчим для нас є досвід Польщі, бо маємо багато спільних рис. Прикладом є трирівнева система, по якій наша область – це воєводство у Польщі; район – це повіт; громада – це гміна. Так само як і в Україні громада, польська гміна є базовою одиницею, може бути представлена одним або декількома населеними пунктами і бути територіальною основою здійснення місцевого самоврядування мешканцями громади, які формують і здійснюють діяльність органів місцевого самоврядування. Як польська, так і українська система місцевого управління представляють самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади, утворює баланс між всіма рівнями публічної влади, дозволяє закріпити наявну управлінську модель, яка представлена з одного боку місцевим самоврядуванням по принципу децентралізації, а з іншого боку адміністрації рівня держави, яка діє на підставі централізації. Принциповою відмінністю систем самоврядування в Україні та Польщі є наявність в Україні державної адміністрації і на рівні області, і на рівні району, в той час як у Польщі лише на рівні воєводства (області). Для забезпечення сприятливого клімату при здійсненні процесу децентралізації в різних країнах створено спеціальні інститути регіонального розвитку, як виконавчі органи, що допомагають різним відомчим структурам в їх діяльності, також це можуть бути незалежні інституції для розвитку програм розвитку регіонів та управління фондами, громадські неприбуткові організації інші неурядові організації, що працюють в партнерстві з державними інституціями [17].

Результати: в 2020 р. уже нараховувалося 1049 об'єднаних територіальних громад із чисельністю населення 12,1 млн осіб, або 29,1% від загальної кількості населення України (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка формування об'єднаних територіальних громад,
доходів та видатків місцевих бюджетів в Україні**

Показник	Рік						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 до 2015, у коефіцієнтах ¹
Кількість об'єднаних територіальних громад, од.	159	366	665	806	1029	1049	6,6
Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах, млн осіб	1,4	3,1	5,6	8,3	11,7	12,1	8,6
Площа об'єднаних територіальних громад, тис. км ²	36,8	89,6	167,5	193,4	248,8	252,5	6,9
Кількість територіальних громад, що об'єдналися та приєдналися	814	1782	3176	3738	4698	4777	5,9
Кількість не об'єднаних та неприєднаних територіальних громад	10147	9179	7785	7223	6263	6184	0,6
Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ	5,1	4,7	4,7	4,0	4,2	4,6	0,9

1 - по показникам вираженим у відсотках динаміку показано +/- %

Середня чисельність населення однієї ОТГ (осіб)	8711	8395	8417	18965	16217	10755	1,2
Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, у %	5,1	6,2	6,5	6,6	6,8	6,9	+1,8
Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд), у %	26,6	28,8	27,3	26,1	26,7	27,1	+0,5
Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, у %	14,1	14,7	16,6	16,0	14,2	11,4	-2,7
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України, %	18,5	21,8	22,6	22,2	23,3	22,6	+4,1
Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, %	41,2	41,9	46,9	45,6	41,3	30,0	-11,2
Частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України, %	51,9	53,4	54,3	53,2	46,4	34,0	-17,9

Джерело: моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування

Усього було об'єднано 4777 територіальних громад, що становить 43,58% від загальної кількості рад базового рівня, 6184 територіальних громади залишаються поки що необ'єднаними. У 2015–2020 рр. середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, становила 4,6, середня чисельність населення однієї ОТГ – 11 910 осіб.

До складу об'єднаних територіальних громад уже увійшли 9240 сільських населених пунктів, або 33,7%, у тому числі в міській ОТГ – 1820 (20%), селищні – 3225 (35%), у сільській ОТГ – 4195 (45%).

Станом на початок 2021 року нова система адміністративно-територіального устрою налічує 1470 громад, серед яких 410 міських, 433 селищних, 627 сільських. Всі вони охоплюють 443 міста, 1960 селищ та 26261 сіл. Також на початок 2021 року 95,5% об'єктів спільної власності громад району перейшли до комунальної власності громад. Також 1275 територіальних громад отримали у комунальну власність 2090,58 тис. га земель сільськогосподарського призначення.

Повністю вирішено питання із створенням ОТГ у 18 районах, від 50 до 99% – у 147 районах і від 1 до 49% – у 205 районах. Зовсім не створено ОТГ у 95 районах (без урахування 25 окупованих районів АР Крим, Донецької та Луганської областей).

У селищах і селах, які не є адміністративними центрами, передбачається обрати 2884 старост, 786 із них (27,3%) уже обрано, а 1,7 тис. осіб виконують обов'язки старост. Важливе значення для формування і функціонування ОТГ має державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Об'єднаним територіальним громадам згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України на першому етапі повинно бути передано 760 тис. га сільськогосподарських земель державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів і щодо яких проведено інвентаризацію. Поки що більша частина земель документально не оформлена. Понад 10 млн га земель сільськогосподарського призначення перебуває в державній власності, передача яких сільським об'єднаним територіальним громадам стане важливою підмогою в зміцненні їх фінансового стану та розвитку сільських територій.

Важливим моментом дослідження є аналіз динаміки фінансування громад з державного бюджету. За даними отриманими з Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за період 2014-2019 рр. то за даний період фінансування зросло від 0,5 млрд у 2014-му до 20,75 млрд грн у 2019 р. (табл. 2).

У зведеному бюджеті України частка місцевих бюджетів становить 51,5%. Із 2016-го по 2019 р. уряд виділив для ОТГ 6,5 млрд грн на розвиток інфраструктури на їхніх територіях. Загалом ОТГ за кошти Інфраструктурної субвенції реалізували 9 475 проєктів.

Таблиця 2

Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку, млрд.грн

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 до 2014 ² , в коефіцієнтах
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	-	-	-	0,65	1,1	0,5	0,77
Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості (*у т.ч. 4 млрд грн – перехідний залишок із 2018 р.)	-	-	-	4,0	5,0	5,0*	1,25
Кошти на будівництво спортивних об'єктів	-	-	-	0,27	0,37	0,75	2,78

2 - динаміку показано по кожному показнику до року з якого почався облік

Субвенція на інфраструктуру ОТГ	-	-	1,0	1,5	1,9	2,1	2,1
Державний фонд регіонального розвитку	-	2,9	3,0	3,5	6,0	7,7	2,65
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0	4,7	9,4
Разом	0,5	3,7	7,3	16,1	19,37	20,75	41,5

Джерело: моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року

Зокрема, у 2019 році із загального розміру Інфраструктурної субвенції (2,1 млрд. грн.) об'єднані громади використали 2,06 млрд грн. (98,1 %) та реалізували 3095 проєктів. Слід зазначити, що у 2020 році Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» було передбачене фінансування бюджетної програми «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад» у розмірі 2,1 млрд грн. Проте, на позачерговому пленарному засіданні 13 квітня 2020 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Держбюджету на 2020 рік, яким скоротила видатки, зокрема, на фінансування зазначеної бюджетної програми, спрямувавши кошти на фінансування Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками [8].

Висновки. З 24 лютого 2022 року в Україні оголошено військовий стан, який триває і дотепер, тому всі питання, які було досліджено подано та проаналізовано зроблено на період довоєнний. Сьогодні держава в цілому і кожна окрема територіальна громада зокрема живе за інших принципів, бюджети формуються і використовуються зовсім по іншому, багато проєктів призупинено, кошти виділені на них перенаправлені на інші напрямки, відбулася масова міграція як в середині країни, так і за кордон. Тому наразі важко робити припущення щодо подальшого розвитку реформи децентралізації. Але, звичайно, зрушення є і вони продовжуються в правильному напрямку. Тому наразі ми можемо більш адекватно

оцінювати та аналізувати лише стратегічні кроки і їх результати станом на 2021 рік.

В цілому результати аналізу та оцінки динаміки формування об'єднаних територіальних громад, доходів та видатків місцевих бюджетів в Україні, а також державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку в частині актуальності та узгодженості цілей і завдань державної політики, визначених стратегічними завданнями, свідчать про наявність стратегічного підходу до формування і розвитку ОТГ.

Цілі та завдання сформовані і узгоджені між собою, їх зазначено в різного роду програмах та нормативно-правових актах. Можна стверджувати, що в цілому Україна рухається в правильному напрямку в аспекті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і охоплює всі суспільно важливі сфери.

Важливим є враховувати напрями фінансування інших існуючих субвенцій місцевим бюджетам з метою:

- запобігання дублюванню напрямків надання фінансування за різними програми;
- відповідності витрат бюджету пріоритетам державної політики, визначеним стратегічними і програмними документами.

Завданням державної регіональної політики має бути підтримка стратегічних для регіонів проєктів, адже повноцінне місцеве самоврядування виступає передумовою розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей. Всі питання, пов'язані з функціонуванням територіальних громад і розвитком інфраструктури, будуть вирішуватися на місцях без будь-яких дозволів. Активну роль при цьому відіграватимуть місцеві бюджети, які отримають повну самостійність при використанні наявних фінансових ресурсів незалежно від центрального бюджету.

Прийняття змін до нових законів завершить створення правової основи і механізмів для прискореного проведення реформи децентралізації влади, що сприятиме спрямуванню спільних можливостей об'єднаних територіальних громад на вирішення проблемних питань.

Стаття надійшла до редакції: 24.09.2023

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

Аналіз сучасних українських політико-правових досліджень дозволяє стверджувати, що в теорії домінує розуміння територіальної організації влади згідно з яким територіальна громада є основою організації системи управління громадським розвитком. Саме надмірна кількість нечисленних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, на думку дослідників, і визначила потребу реформи. Відсутність необхідного економічного та кадрового потенціалу унеможливило ефективну реалізацію своїх повноважень базовими одиницями місцевого самоврядування. Головна проблема децентралізації полягає в тому, що в ході створення нових територіальних громад не враховувалося ресурсне забезпечення, транспортні завдання, економіко-географічне районування загалом. Проведено аналіз та порівняння досвіду країн ЄС щодо питань децентралізації. Для забезпечення сприятливого клімату при здійсненні процесу децентралізації в різних країнах створено спеціальні інститути регіонального розвитку, як виконавчі органи, що допомагають різним відомчим структурам в їх діяльності, також це можуть бути незалежні інституції для розвитку програм розвитку регіонів та управління фондами, громадські неприбуткові організації інші неурядові організації, що працюють в партнерстві з державними інституціями. Сьогодні, в умовах війни, наша держава в цілому і кожна окрема територіальна громада зокрема живе за інших принципів, бюджети формуються і використовуються зовсім по іншому, багато проєктів призупинено, кошти виділені на них перенаправлені на інші напрямки, відбулася масова міграція як в середині країни, так і за кордон.

У науковій статті розкрито, що надмірна кількість нечисленних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, на думку дослідників, і визначила потребу реформи децентралізації. З'ясовано, що головна проблема децентралізації полягає в тому, що в ході створення нових територіальних громад не враховувалося ресурсне забезпечення, транспортні завдання, економіко-географічне районування загалом. Проведено аналіз та порівняння досвіду країн

ЄС щодо питань децентралізації. Визначено, що цілі та завдання державної політики щодо реформування та децентралізації сформовані і узгоджені між собою, їх зазначено в різного роду програмах та нормативно-правових актах. Можна стверджувати, що в цілому Україна рухається в правильному напрямку в аспекті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і охоплює всі суспільно важливі сфери.

Ключові слова: децентралізація, розвиток, територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, державна політика, місцеве самоврядування.

Received: 24.09.2023

References

1. Rozporyadgennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro shvalennya Konceptcii reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta teritorialnoi organizacii vlady v Ukraine vid 1 kvitnya 2014 r. No. 333-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine of April 1, 2014, No. 333-r]. [zakon4.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua/show/333-2014-%D1%80). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine No. 254k/96-VR]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Ukaz Prezydii Verhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR Pro porядok vyrishennya pytan administratyvno-terytorialnogo ustrou Ukrainiskoi RSR vid 12 bereznya 1981 r. No. 1654-X. [Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR On the procedure for resolving issues of the administrative and territorial structure of the Ukrainian SSR: of March 12, 1981, No. 1654-X]. [zakon4.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> [in Ukrainian].
4. Postanova Verhovnoi rady Ukrainy Pro zasady administratyvno-terytorialnogo ustrou Ukrainy No. 2804 vid 24.01.2020 roku. [On the Principles of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine No. 2804 of 24.01.2020]. [ips.ligazakon.net](https://ips.ligazakon.net/document/XI01265G?an=5). Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/XI01265G?an=5> [in Ukrainian].

5. Postanova Verhovnoi rady Ukrainy Pro utvorennia talikvidaciū raioniv No. 3650 vid 17 chervnya 2020 roku [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine On the Establishment and Liquidation of Rayons, No. 3650 of June 17, 2020]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [in Ukrainian].

6. Baura, D. (2021). *Novi gromady: decentralizaciya centru ta centralizaciya namiscyah. Energo-biznes [New hromadas: decentralization of the cent and centralization on the ground. Energy business]*. Retrieved from: <https://e-b.com.ua/novye-gromady-decentralizaciya-centra-i-centralizaciya-na-mestax-1145> [in Ukrainian].

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Dergavnoi strategii regionalnogo rozvytku na 2021–2027 rr. vid 5 serpnia 2020 r. No. 695. [On Approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 5, 2020, No. 695]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> [in Ukrainian].

8. ZVIT pro oglyad vytrat dergavnogo budgetu u sferi regionalnogo rozvytku v chastyni pidtrymky formuvannya infrastruktury obednanyh terytorialnyh gromad [REPORT on the review of state budget expenditures in the field of regional development in terms of supporting the formation of infrastructure of amalgamated territorial communities]. (n.d.). *www.minregion.gov.ua*. Retrieved from: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/1.-zv.it.pdf> [in Ukrainian].

9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *isap.sejm.gov.pl*. Retrieved from: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576> [in Polish].

10. Shcensy, P. (2006). *Dosvid Polshci u provedenni administratyvnoi reform ta regionalnoi polityky. Ukraina na shlyahu do Evropeiskogo souzu. Varshava. Upravlinnya Komitetu evropeiskoi integracii [Poland's experience in administrative reform and regional policy. Ukraine on the way to the European Union. Warsaw: Office of the Committee for European Integration]*. Warsaw: Office of the European Integration Committee [in Ukrainian].

11. Kaminska, N. (2014). *Decentralizaciya I dosvid ii provedennya u zarubnyh krainah. [Decentralization and its experience in foreign countries]*. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnyctvo terytorialnyh gromad vid 17 kvitnya 2014 r. [Law of Ukraine On Cooperation of Territorial Communities of April 17, 2014]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obednannya gromad [Law of Ukraine On voluntary amalgamation of territorial communities]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> [in Ukrainian].

14. Kartashov, E.G. (2018). European lessons of decentralization. *Public management*, 1 (11), (pp. 175-184) [in English].

15. Matvienko, A. (2015). *Mistseve samovriaduvannia yak kliuchovyi subiekt detsentralizatsii vlady* [Local self-government as a key subject of power decentralization]. *Viche*, 5 [in Ukrainian].

16. Shtyrov, O. & Kobec M. (2015). Perspektivy rozvytku terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Prospects for the development of territorial communities in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia»]. Seriiia : Derzhavne upravlinnia – Scientific works of the Black Sea State University named after Petro Mohyla of the «Kyiv-Mohylian Academy» complex. Series: Public administration*, (Vol. 254), 242, (pp. 120-125). Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_22 [in Ukrainian].

17. Dolishniy, M.I. (2006). *Regionalna politykana rubegi XX-XXI stolit: novi priorytety*. [Regional policy at the turn of the twentieth and twenty-first centuries: new priorities]. Kyiv [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about Authors

Вероніка Євченко, к.е.н., доцент Української інженерно-педагогічної академії, м. Харків, Україна. E-mail: Yevchenko_veronika@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2011-5070>

Veronika Yevchenko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv, Ukraine. E-mail: Yevchenko_veronika@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2011-5070>

Лілія Тереняк, к. держ. упр., доцент Державний біотехнологічний університет, м. Харків, Україна. E-mail: Yevchenko_veronika@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2210-0702>

Liliya Terenyak, Candidate of State Administration, Associate Professor State Biotechnological University, Kharkiv, Ukraine. E-mail: Terenyak_liliya@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2210-0702>

Yevchenko, V., & Terenyak, L. (2024). Decentralization as a factor in the development of territorial communities in Ukraine: experience of the EU countries. *Public Administration and Regional Development*, 23, 52-71. <https://doi.org/10.34132/pard2024.23.03>