

УДК 35.074

**А. Б. Дирів**аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України**ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

*У статті обґрунтовується, що впровадження реформи децентралізації здійснюється для забезпечення сталого місцевого розвитку. Вказується, що реформа децентралізації сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів. Визначено, що ступінь покращення економічного розвитку регіонів залежить передусім від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин – поступового переходу від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Важливе значення в цьому процесі мають створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць та умов для розвитку підприємництва.*

**Ключові слова:** децентралізація, сталий місцевий розвиток, територіальна реформа, об'єднані територіальні громади, розвиток регіонів.

**Постановка проблеми.** Впровадження реформи децентралізації має підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Регіони, які успішно впроваджують цю реформу, мають стати більш конкурентоздатними. Успішне запровадження цієї системної реформи є тією метою, досягнення якої не лише кардинально змінить підходи до управління територіями, а і є важливою передумовою реалізації інших системних реформ в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання реформування місцевого управління розглядалися в працях Ю. Глущенко [1], О. Гончаренко [2], О. Ольшанської [3], О. Шевченко [4], які звертали увагу на необхідності узгодження стратегічних пріоритетів місцевого розвитку з євроінтеграційними процесами.

З огляду на вищезазначене, передусім є необхідність у проведенні дослідження реформи децентралізації та її впровадження для забезпечення сталого місцевого розвитку.

**Мета статті** – проаналізувавши загальнотеоретичні та галузеві напрацювання науковців у публічному управлінні України, з'ясувати особливості впровадження процесу децентралізації на території України, виявити існуючі проблеми та запропо-

нувати заходи щодо вдосконалення системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Реформа територіальної організації влади передбачає зміцнення фінансових засад і компетенції місцевого самоврядування, запровадження дієвих механізмів стимулювання економічної активності, розробку ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку з метою досягнення головної цілі – підвищення якості життя населення і забезпечення його високим рівнем соціальних та адміністративних послуг незалежно від місця проживання [5]. Реформа охопила різні сфери: освіта, охорона здоров'я, містобудування, державна реєстрація, надання адміністративних послуг, соціальна сфера, сфера земельних відносин та ін.

Основою даної реформи стала фінансова децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки. Загалом, фінансова децентралізація покликана «зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів» [6].

Бюджетно-фінансова децентралізація виконує функцію не лише перерозподілу коштів від бюджету одного рівня до іншого, а й виконує функцію регулюючого механізму, який повинен впливати на регіональний розвиток, формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми [7]. У цілому в країні ці процеси відбуваються успішно. У процесі реалізації реформи децентралізації проведено значну роботу щодо посилення інституційної спроможності регіонів, формування і запровадження нових механізмів стимулювання регіонального та місцевого розвитку, бюджетної децентралізації, формування спроможних територіальних громад [8].

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною;

3) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади [9].

Під час проведення адміністративно-територіальної реформи у Франції основним критерієм для визначення адміністративного центру була можливість за світловий день доїхати конем із центру до будь-якої крайньої точки нового адміністративно-територіального утворення і повернутися назад. Так було наприкінці XIX ст., а у XXI ст. у людей з'явилось значно більше можливостей у сфері транспорту і комунікації, і тому сьогодні можна забезпечити ефективне управління значно більшою територією, ніж це було 100 чи 150 років тому [10].

Процес об'єднання територіальних громад містить цілий ряд процедурних моментів. Вирішенням усіх організаційних питань, пов'язаних із процесом об'єднання територіальних громад, зокрема проведенням громадських обговорень, веденням документації, мають займатися сільські, селищні та міські голови. Після того, як відбулися громадські обговорення, і жителі громади дали згоду на об'єднання, із представників різних територіальних громад створюється спільна робоча група, яка готує проекти рішень, необхідні для завершення процесу об'єднання. Підготовлені спільною робочою групою проекти рішень ще раз мають пройти громадські обговорення і отримати схвалення на сесіях місцевих рад.

Важливим моментом є вибір адміністративного центру громади. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до її географічного центру. Такий підхід є досить раціональним, оскільки дає змогу забезпечувати оперативність у процесі управління відповідною територією.

Наступним кроком має бути їх перевірка на відповідність Конституції і законам України обласною державною адміністрацією. У разі отримання позитивного висновку від ОДА місцеві ради ухвалюють остаточне рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Після завершення цього процесу обласна державна адміністрація звертається до ЦВК і просить її призначити перші вибори голови та депутатів об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) [11].

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції (політичну, економічну, соціальну, контрольну, фінансово-бюджетну, матеріальну), забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління.

Принципами створення об'єднаних територіальних громад є:

1) принцип добровільності об'єднання;  
2) розширення мотиваційного ряду для об'єднання:

– законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції ОТГ;

- податкові преференції (акциз) лише для спроможних громад;
  - закріплення за містами статусу спроможних;
  - спрощення процедури об'єднання та приєднання;
  - не стимулювання утворення дрібних та фінансово неспроможних громад;
- 3) затвердження фінальних версій перспективних планів громад.

У ході процесу об'єднання територіальних громад необхідно буде вирішити такі завдання:

- злиття районів, територія яких повністю покривається ОТГ;
- оптимізація повноважень, структури органів управління, територія яких повністю покривається декількома ОТГ;
- до чергових виборів необхідно запровадити новий адміністративно-територіальний устрій на рівні громад і районів.

Реалізація вищезазначених завдань забезпечить втілення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та впровадження в Україні нової моделі багаторівневого врядування.

Основними цілями економічного розвитку є кількісне зростання населення і багатства, виникнення якісно нових товарів, цінностей явищ і процесів. У класичному розумінні економічний розвиток означає перехід від однієї економіки до іншої, коли в новому періоді не тільки виробництво тих товарів і послуг, які вже були вироблені, збільшується, а й виробництво нових товарів і послуг з використанням нових технологій у порівнянні з минулим. Тому домінуючим напрямом планування є орієнтування насамперед на планування місцевого економічного розвитку.

Є два такі елементи місцевої реальності: природне середовище та місцева громада. Рівновага розвитку і стан цих трьох сфер – економічних, соціальних і природних, без домінування жодної з них, є фактично сталим розвитком.

Концепція сталого розвитку (англійський еквівалент «сталого розвитку», що буквально означає «підтримуваний розвиток») перекладається українською мовою по-різному – «стабільний», «постійний», «встановлений», «збалансований» роз-

виток, але найчастіше використовують слово «стійкий». Ця концепція визначає правильну перспективу бачення розвитку (не тільки локальної, але насамперед глобальної) як динамічного балансу, своєрідного гомеостазу між економічними, соціальними, екологічними та просторовими компонентами розвитку.

Суть поняття полягає у збереженні динамічної рівноваги трьох сфер – екологічної, економічної та соціальної. Сталий розвиток є сучасною, широко поширеною концепцією взаємодії суспільства і природи, якою нині керують передові країни світу. Сталий розвиток – це примирення між економічним та соціальним розвитком суспільства та збереженням навколишнього середовища. В основі сталого розвитку лежить паритет відносин у тріаді: людина – економіка – природа.

Сталий розвиток – це економічно, соціально та екологічно обґрунтований розвиток певних територій, міських і сільських поселень (населених пунктів), спрямованих на узгоджене формування і функціонування своєї економічної, соціальної та екологічної складових ресурсів – трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних тощо).

Термін «сталий розвиток» офіційно був прийнятий на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, що проходила в Ріо-де-Жанейро. Це стало результатом багатобічної наукової, аналітичної та політичної роботи.

Складники розвитку міст і регіонів зафіксовано в Ольборзькій Хартії міст Європи, схваленій Конференцією, яка відбулася в Данії 27 травня 1994 року. Оскільки ці міста та регіони відрізняються один від одного, вони повинні розуміти «свій власний шлях розвитку, використовуючи переваги та потенціал як основу для місцевих планів». Сталість – «... це не тільки бачення і застигла держава, а це творчий місцевий процес, спрямований на пошук балансу, який поширюється на всі сфери прийняття рішень на місцевому рівні <...> Цей процес забезпечує місцеві органи влади постійним зворотним зв'язком, який показує, які заходи призводять до збалансованого розвитку міст і які, навпаки, заважають цьому» [12].

Стійкість розвитку також згадується в дев'ятому принципі ефективного управління Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, рекомендованої для здійснення на 15-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління.

Економіка майже завжди є найважливішою, ключовою опорою всіх стратегічних рішень, але місцевий розвиток – це більше, ніж місцевий економічний розвиток [13, с. 15–16].

Місцевий розвиток – це процес певних змін у місцевій системі територіальної громади, що призводить до покращення якості життя в даний час і в майбутньому, пріоритет інтересів громади, бізнес-спільноти та місцевих органів влади для збільшення добробуту кожного члена спільноти та загального населення.

Тому коли йдеться про планування сталого розвитку в суспільстві в кращому вигляді, насамперед слід розуміти, що це питання планування місцевого економічного розвитку з акцентом на три складники: соціальне благополуччя, рівний доступ для всіх мешканців до державних послуг, охорони здоров'я, екологічної чистоти, екологічної безпеки та безпеки.

У сучасному світі здійснюються дослідження процесів децентралізації за методами Світового Банку та різних міжнародних організацій, зокрема: «Індекс децентралізації» (Decentralization Index) [14], «Індекс спроможності регіональних властей» (Regional Authority Index) [15]; «Індикатори демократизації і «гарного управління» (Indicators of Democratization and Good Governance) [16].

Протягом останніх 50 років у розвинених країнах світу відбулися значні зміни в практиці планування розвитку місцевих громад, зокрема:

1. Змінилися рівні відповідальності органів влади щодо здійснення планування територіального розвитку. Територіальні громади взяли на себе практично всю відповідальність за місцеву ситуацію, за якість роботи, навчання, дозвілля та життя в громаді.

2. Змінено методологію здійснення процесу управління місцевим розвитком. Усі заходи спільноти підпорядковуються стра-

тегії, яку створює та впроваджує громада, і яка реалізується через постійну плановану проектну діяльність.

3. Відбулася зміна суб'єкта господарювання. Завдяки партнерству та міжмуніципальному співробітництву міста почали самостійно розширювати власний вплив у регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для підвищення конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, державно-приватні партнерства, кластери) тощо).

За таких умов місцева влада повинна мати глибоке розуміння особливостей динаміки місцевого економічного розвитку, володіти необхідними знаннями, інформацією, навичками та досвідом для забезпечення більшої конкурентоспроможності своїх громад у складному світі нових реалій [17, с. 3].

**Висновки і пропозиції.** З огляду на вищевикладене слідує, що реформа децентралізації сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів. Ступінь покращення економічного розвитку регіонів залежить передусім від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин – поступового переходу від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Важливе значення в цьому процесі мають створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць та умов для розвитку підприємництва.

### Список використаної літератури:

1. Глущенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 244–255.
2. Гончаренко О.А. Децентралізація як тенденція розвитку місцевого управління в європейських державах. *Право та інновації*. 2017. № 4. С. 62–68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir\\_2017\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2017_4_10)
3. Ольшанська О.В. Регіон як просторова соціально-економічна система. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 3 (117). С. 184–191.
4. Шевченко О.В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>

5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
7. Шевченко О.В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
10. Об'єднання територіальних громад «КРОК У КРАЩЕ МАЙБУТНЄ». *Цензор.нет*. URL: [https://censor.net.ua/forum/3091997/obdnannya\\_teritorialnih\\_gromad\\_krok\\_u\\_krasche\\_mayibutn](https://censor.net.ua/forum/3091997/obdnannya_teritorialnih_gromad_krok_u_krasche_mayibutn)
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Aalborg Charter. 1994. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Charter/Aalborg\\_Charter\\_English.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf)
13. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
14. Index of Decentralization World Map. URL: [https://www.researchgate.net/figure/Index-of-Decentralization-World-Map\\_fig3\\_254456299](https://www.researchgate.net/figure/Index-of-Decentralization-World-Map_fig3_254456299)
15. Hooghe Liesbet et al. (2016). Measuring regional authority. Volume I: a post-functional theory of governance. Oxford : Oxford University Press.
16. Indicators of Democratization and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa – A Critical Appraisal Published in *Acta Politica*, 2004. 39. Pp. 248–278. September 2004. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500065
17. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

### **Дыри́в А. Б. Внедрение реформы децентрализации для обеспечения устойчивого местного развития**

*В статье обосновывается, что внедрение реформы децентрализации осуществляется для обеспечения устойчивого местного развития. Указывается, что реформа децентрализации будет способствовать социально-экономическому развитию регионов. Определено, что степень улучшения экономического развития регионов зависит, в первую очередь, от эффективной политики урегулирования межбюджетных отношений, что подразумевает постепенный переход от бюджетного обеспечения территориальных общин к бюджетному регулированию. Важное значение в этом процессе имеют создание условий для развития экономики, создание рабочих мест и условий для развития предпринимательства.*

**Ключевые слова:** децентрализация, устойчивое местное развитие, территориальная реформа, объединенные территориальные общины, развитие регионов.

### **Dyrív A. Implement decentralization reform to ensure sustainable local development**

*The paper substantiates the concept that introduction of the decentralization reform is performed for the purpose of ensuring sustainable local development. It is pointed out that the decentralization reform will contribute to the socio-economic development of the regions. It has been determined that the degree of improvement of regional economic development depends, in the first place, on the effective policy of regulating inter-budget relations – a gradual transition from budget provision of territorial communities to budget regulation. An important role in this process belongs to creation of conditions for development of the economy, creation of jobs and promoting entrepreneurship.*

**Key words:** decentralization, sustainable local development territorial reform, associated territorial communities, regional development.