

**Сороківська О. А.**

*доктор економічних наук, доцент,  
професор кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Мосій О. Б.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Кужда Т. І.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Sorokivska O. A.**

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Professor of Management in Production Department  
Ternopil Ivan Puluj National Technical University*

**Mosiy O. B.**

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor Management in Production Department*

**Kuzhda T. I.**

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor Management in Production Department*

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### REFORM OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

**Анотація.** Формування демократичної моделі управління можливе лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає передумовою ефективності й конструктивності управління. У статті досліджено регіональні аспекти адміністративної реформи та темпи її впровадження в Україні. Здійснено аналіз змін в економічному та адміністративному житті громад після створення об'єднаних територіальних громад. Досліджено тенденції децентралізації на сучасному етапі та перспективи розвитку реформи децентралізації.

**Ключові слова:** децентралізація, реформа, місцеве самоврядування, регіон, об'єднана територіальна громада.

**Вступ та постановка проблеми.** Становлення громадянського суспільства можливе лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Багато європейських країн пройшли реформу децентралізації, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій.

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації та децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні. За Концепцією реформи, затвердженою урядом 1 квітня 2014 р., в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити комфортне життя у містах та селах. З огляду на це, порушену проблему можна вважати актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування у наукових роботах приділяють увагу: І. Абрам'юк, О.О. Бабінова, С.А. Романюк, О. Берданова, А.Ф. Ткачук. Правовим і фінансовим аспектам децентралізації влади в Україні присвячена велика кількість робіт вітчизняних учених, у цьому напрямі працюють Ю. Ганущак, М.І. Деркач, С.Б. Єгоричева та ін. Міжнародний досвід децентралізації висвіт-

люють у своїх працях Г.Й. Гладій, О.М. Бориславська, М.І. Лахижа, А. Ткачук та ін.

У зазначених роботах розглянуто організаційно-правові засади децентралізації влади, основні поняття, її види, принципи, моделі, фінансове забезпечення проведення реформ, обговорюються питання розмежування повноважень між районами, регіонами й територіальними громадами. Однак постійно з'являються нові приклади впровадження елементів децентралізації та виникають нові проблеми реалізації державного соціально-економічного експерименту, тому дослідження даного питання залишається актуальним і потребує подальшого аналізу.

**Метою** даної роботи є дослідження впливу децентралізації на економічну ситуацію в Україні та стан об'єднаних територіальних громад. Досягнення поставленої мети зумовлює постановку таких завдань:

- дослідити регіональні аспекти адміністративної реформи та темпи її впровадження;
- здійснити аналіз змін в економічному та адміністративному житті громад після створення ОТГ;
- дослідити тенденції децентралізації станом на даний період та перспективи розвитку реформи децентралізації в Україні.

**Результати дослідження.**

Нині в Україні активно впроваджується адміністративна реформа, яка є одним із складників процесу децентралізації. Зміст цієї реформи полягає у тому, щоб передати частину владних повноважень на місця, де відбувається безпосередня реалізація цих повноважень, створити своєрідні адміністративні одиниці на сільському та селищному рівні, які здатні будуть ефективно розпоряджатися, а саме головне – забезпечити себе цими грошовими ресурсами. В Україні за цей процес відповідає об'єднання в територіальні громади.

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) відбувається шляхом об'єднання декількох населених пунктів в одну адміністративну одиницю. Найчастіше об'єднання відбувається навколо невеликого містечка або ж селища міського типу. Ключовим завданням ОТГ є створення життєво спроможних адміністративних одиниць, тобто об'єднання ніколи не буде відбуватися між економічно слабкими селами. Для того щоб села такого типу змогли існувати, а в подальшому розвиватися, їх об'єднують з економічно розвинутими селами. Також практикується створення доволі потужних і економічно спроможних ОТГ. Серед найбільших і найпотужніших громад в Україні нині є Лиманська, що знаходиться в Донецькій області. Її населення становить 42,5 тис. осіб, а бюджет – близько 55 млн. грн. Із нею може конкурувати Дунаєвецька, що на Хмельниччині, з населенням 39,62 тис. осіб і бюджетом 55,9 млн. грн. [1].

Найменшою в Україні є Смолигівська сільська громада з населенням 1 771 особа, до складу цієї громади входить п'ять населених пунктів, а бюджет становить 1,94 млн. грн. Унікальною у своєму роді можна вважати Народицьку селищну громаду до складу якої входить 65 населених пунктів із сумарним населенням 9 865 осіб. Це є найбільша за кількістю населених пунктів ОТГ, але водночас її населення не перевищує 10 тис. осіб. Усе це тому, що до складу цієї новоствореної адміністративної одиниці входять села з кількістю населення до 100 осіб.

Прикладом потужної ОТГ на Тернопільщині слугує Шумська територіальна громада із центром у м. Шумськ. Населення станом на 1 січня 2015 р. становить 21 297 осіб, кількість населених пунктів, що входить до громади, – 36. Це найбільша територіальна громада за кількістю населених пунктів на Тернопільщині. Доходи цієї територіальної громади становлять 19 502,6 тис. грн. на рік [1].

Згідно з даними Мінрегіонбуду, в Україні лідерами зі створення ОТГ станом на 20.12.2016 є: Тернопільщина – 36 ОТГ із населенням 309 441 особа, Дніпропетровщина – 34 ОТГ із населенням 301 536 осіб, Львівщина – 22 ОТГ із населенням 171 716 осіб, Хмельниччина – 26 ОТГ із населенням 380 567 осіб, Житомирщина – 32 ОТГ із населенням 304 039 осіб, Вінниччина – 21 ОТГ із населенням 179 037 осіб. Аутсайдерами ж є Київщина – дві ОТГ із населенням 19 878 осіб, Луганщина – три ОТГ із населенням 36 975 осіб, Харківщина – чотири ОТГ із населенням 77 716 осіб, Кіровоградщина – п'ять ОТГ із населенням 59 150 осіб та Закарпатська область – три ОТГ із населенням 39 864 особи.

Відповідно до даних Центральної виборчої комісії, 18 грудня 2016 р. пройшли вибори до 143 об'єднаних територіальних громад. Таким чином, станом на 1 січня 2017 р. в Україні налічується 367 ОТГ до складу яких входить 4 622 населених пункти.

За майже три роки реформи в ОТГ об'єдналося лише близько 21–22% населених пунктів України (без урахування значної частки міського населення, що станом на

1 червня 2014 р. становило 29 460,4 тис. осіб). Отже, можна зазначити повільні темпи впровадження реформи.

Факторами, що визначають такий результат, є:

- необізнаність населення з питань децентралізації, відповідно, страх перед створенням ОТГ;

- небажання людей із більш розвинутих населених пунктів об'єднуватися з менш розвинутими або економічно неспроможними населеними пунктами на момент створення ОТГ;

- недовіра до проведених владою реформ, адже єдина реформа, яка нині спрацювала позитивно – це запровадження ЗНО;

- відсутність активної позиції влади щодо підтримки реформи.

На нашу думку, ефективним способом подолання даної проблеми є позитивні результати децентралізації. З часом, коли люди зможуть побачити зміни економічного плану в ОТГ, можливість створити ОТГ буде здаватися для них перспективною.

Якщо ж і надалі не всі населені пункти захочуть об'єднуватися, а це особливо актуально для об'єднання різних за економічною спроможністю адміністративних одиниць, влада повинна вдатися до примусового об'єднання територіальних громад. Такий процес практикували Польща і Німеччина. Зокрема, у Польщі укрупнення територіальних громад відбулося у примусовому порядку ще в 1990 р. Як наслідок, замість запланованих 12 воєводств було утворено 16 (за основу був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно з проектом було збільшено майже вдвічі [2, с. 29–40]. У Франції примусове укрупнення не здійснювалося, і зараз у країні постала проблема фінансової спроможності дрібних громад.

Потрібно пам'ятати, що під час створення нових ОТГ слід урахувати низку факторів, наприклад перспективність об'єднання, етнічні особливості населених пунктів, географічне розташування. Так, найпроблемнішими регіонами з погляду адміністративно-територіальної децентралізації можна вважати Закарпатську область, де всі ці чинники діють сповна, Київську та Луганську області. Станом на 1 січня 2017 р. після проведення виборів до об'єднаних територіальних громад у Закарпатській області налічується всього лише три ОТГ (із 38 запланованих), до складу яких входить дев'ять населених пунктів, у Київській – дві ОТГ із дев'ятьма населеними пунктами, у Луганській – три ОТГ із 41-м населеним пунктом [1].

Відсутність активного впровадження адміністративної реформи на Київщині пов'язана з тим, що переважна більшість населення цього регіону проживає в містах або містечках, які здатні повноцінно існувати і не потребують об'єднання в ОТГ. Також це можна пов'язати з високим рівнем урбанізації у цій області: 1 064,8 тис. міського (61,8%) та 657,3 тис. сільського (38,2%) без урахування м. Києва. На Луганщині усе можна списати на війну та відсутність лояльності та довіри до влади навіть на підконтрольних Україні територіях. Проблематика Закарпатської області полягає у проблемному розташуванні населених пунктів, наближеності до кордону, відсутності підтримки реформи з боку населення.

Очевидно, що добровільно об'єднати всі громади в Україні не вдасться, тому, залишаючи можливість для існування малих громад, важливо забезпечити їх інструментарієм розв'язання спільних із сусідніми громадами проблем. Серед українських територіальних громад половина є малими з населенням менше 3 тис. осіб, тож основні реформаційні зусилля потрібно спрямувати на малі

Таблиця 2

**Населені пункти, чиї доходи за останні три роки зросли найменше**

Населений пункт	Дохід
Вільногірськ (Дніпропетровська обл.)	19 %
Авдіївка (Донецька обл.)	33,8 %
Дзержинськ (Донецька обл.)	35,1 %
Теплодар (Одеська обл.)	54,5 %
Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.)	61 %
Орджонікідзе (Дніпропетровська обл.)	63,7 %
Славутич (Київська обл.)	64,5 %
Жовті Води (Дніпропетровська обл.)	66 %
Знам'янка (Кіровоградська обл.)	69,5 %
Новоградівка (Донецька обл.)	71,3 %

громади, бо в наявних умовах вони не мають шансів на ефективне самоврядування.

Важливим складником децентралізації є фінансова реформа. Її суть полягає у тому, щоб передати повноваження здійснення грошових витрат на нижчий рівень за збереження відповідальності, надання нових можливостей для поповнення бюджету. Іншими словами, вона отримала своє втілення в бюджетній децентралізації. Ця реформа передбачає нові способи надходження коштів до бюджету та більший простір у розпорядженні цими коштами.

28 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також нову систему бюджетного вирівнювання.

Після внесення цих змін до податкового та бюджетного законодавства місцеві бюджети зможуть поповнюватися за рахунок:

- 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб) у містах обласного значення;
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (тютюнові вироби, алкоголь, бензин);
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100% плати за землю;
- 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності;
- 100% плати за надання адміністративних послуг;
- 25% екологічного податку [3].

Загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах становило 34,1 млрд. грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%). Як результат, у 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд. грн., що становить 116% до річних призначень, затверджених місцевими радами.

Аналізуючи статистичні дані про доходи міст за останні три роки, можна помітити тенденцію, що найбільше зростання бюджетів відбулося у містах із населенням до 100 тис. (табл. 1) [4].

Таблиця 1

**Населені пункти, чиї доходи за останні три роки росли найшвидше**

Населений пункт	Дохід
Чугуїв (Харківська обл.)	238,2 %
Володимир-Волинський (Волинська обл.)	210,8 %
Хуст (Закарпатська обл.)	209,2 %
Мукачеве (Закарпатська обл.)	196,1 %
Буча (Київська обл.)	192,2 %
Ковель (Волинська обл.)	188,7 %
Коломия (Івано-Франківська обл.)	178,3 %
Первомайськ (Миколаївська обл.)	174,3 %
Берегове (Закарпатська обл.)	173,3 %
Северодонецьк (Луганська обл.)	172,6 %

Аналогічно десять населених пунктів чиї доходи за останні три роки зросли найменше (табл. 2) [4].

Оперуючи цими даними, можна зробити висновок, що найбільший приріст бюджетів відбувся у містах Західної України. Лідером серед західних областей є Закарпатська область, з якої до десятки найпрогресивніших потрапили три міста. Можна з упевненістю говорити про феномен цієї області, адже за результатами децентралізації, які ми

маємо на даний час, це лідируюча область за показниками фінансової (бюджетної) децентралізації та явного аутсайдера в плані адміністративної децентралізації.

Також слід звернути увагу на Северодонецьк, який хоча й знаходиться в Луганській області, показав один із найкращих показників у прирості бюджету. Це пов'язано з тим, що після окупації Луганська Северодонецьк став економічним центром області, внаслідок цього більшість підприємств і велика частка бізнесу емігрували з колишнього обласного центру до даного міста. Наприклад, результат збільшення доходів від прибуткового податку на бізнесу з 89,2 тис. грн. у 2014 р. зріс до 5,147 млн. грн. у 2015 р. Це можна вважати наслідком перереєстрації приватними підприємцями свого бізнесу та приватних компаній із Луганська до Северодонецька.

Найповільніше зростання показали міста Донецької та Дніпропетровської областей. Результати Донеччини пов'язані з війною на цій території та великою кількістю внутрішніх переселенців, станом на 04.05.2016 це 724 119 осіб.

Невтішні показники м. Вільногірськ пов'язані з утратою виробничої потужності Вільногірського ГЗК, продукція якого була основою для виробництва «Кримського титану» [4].

Якщо аналізувати середній приріст бюджетного забезпечення, то найкращі показники показали міста з населенням до 10 тис. осіб (табл. 3) [4].

Таблиця 3

**Темпи приросту бюджетів різних за кількістю населення міст**

Розмір міста, осіб	Середній приріст, %
<10 000	141,3167
10 000-50 000	107,397
50 000-100 000	120,0883
100 000-250 000	115,6889
250 000-500 000	110,7545
500 000-1 000 000	104,2667
>1 000 000	104,1667

Міста-мільйонники (без Києва) хоча й займають останнє місце в рейтингу, проте показали доволі непоганий результат: Харків – 99%, Дніпро – 98%, Одеса – 115%.

Звертаючи увагу на регіональні дані середньорічного приросту за 2015 р., найкращий результат показала Закарпатська область – 169% приріст (за основу взято результати п'яти міст), слідом йде Волинська – 162,1% (за основу взято результати чотирьох міст), Івано-Франківська – 137,5% (за основу взято результати п'яти міст), Тернопільська – 130,9% (за основу взято результати двох

міст) та Харківська – 130,6% (за основу взято результати семи міст) області [4].

Негативним наслідком фіскальної реформи є наявність профіциту в містах, який станом на вересень 2016 р. становить 10,5 млрд. грн. [4]. Профіцит як явище не є негативним і він притаманний розвинутим країнам світу, але в Україні це свідчить про те, що місцеві бюджети були не готові до нових грошових вливань у них, та про недостатнє навантаження на місцеві бюджети.

Також слід звернути увагу на розпорядження місцевою владою бюджетними коштами. Для їх ефективного використання закупівлі повинні здійснюватися шляхом тендерів через систему Prozorro для визначення кращої позиції, але ці операції обов'язкові лише для витрат на суму понад 200 тис. грн., тому спостерігаються значні витрати бюджетів по угодах до 200 тис. грн., щоб обійти вимоги закону стосовно тендерів. Це призводить до неефективного використання коштів і зловживань.

Опираючись на порівняльну статистику за 2014–2015 рр., можемо бачити такі зміни, як збільшення фінансування місцевих бюджетів на 34,1 млрд. грн. у відсотковому співвідношенні це збільшення становить 14,7%, зростання обсягу фінансування освіти та охорони здоров'я на 13% та 12%, зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів на 96,3% у 2014 р. до 74,6% у 2015 р., становлення 10,2% бюджетів повністю збалансованими (у 2014 році таких бюджетів взагалі не було), виділення 3 млрд. грн. на розвиток інфраструктури ОТГ [5]. Результати від децентралізації є, і цього не можна заперечувати.

Отже, хочемо зазначити, що основною проблематикою децентралізації є відсутність активної позиції влади і населення щодо цієї реформи. Можна створити ОТГ, провести вибори та призначити нових людей для керування новоствореними громадами, але немає гарантії, що ці нові люди не будуть займатися свавіллям та всездозволеністю, як їх попередники. Потрібно надати населенню ОТГ певні важелі впливу для контролю розпорядження бюджетом громади. Також має бути контроль та тиск із боку центральної влади, який повинен проявлятися перевіркою діяльності керівного

апарату ОТГ, вимагати подання електронних декларацій про доходи і забезпечення доступності цієї інформації для населення. Потрібно створити спеціальний комітет, який би аналізував ефективність розпорядження грошовими коштами на місцях, за відсутності належних результатів приймав рішення про проведення дострокових виборів.

Головними, хто повинен контролювати владу на місцях, повинні бути самі люди. У законі про місцеве самоврядування обов'язковими нормами є залучення мешканців – членів громад до роботи спільно. Також має бути закон про місцевий референдум, який дасть змогу відкликати депутатів місцевих рад і голів громад. Чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування.

Дані виклики повинні бути враховані в роботі над Концепцією регіоналізації і децентралізації влади в Україні та в процесі підготовки в її межах відповідних нормативно-правових актів.

**Висновки.** Як засвідчують дослідження реформи децентралізації, соціально-економічні результати процесу децентралізації є неоднозначними – і здобутки, і недоліки. Позитивним результатом бюджетної децентралізації є збільшення надходження коштів до місцевих бюджетів усіх рівнів. Наприклад, затверджений бюджет м. Тернополя на 2017 р. становить 2 млрд. 107 млн. грн., що на 26% більше, ніж у попередньому році.

Недоліком є темпи впровадження адміністративно-територіальної реформи – відносно невелика кількість створених ОТГ. Недоліком фіскальної реформи є неспроможність ефективно розпоряджатися грошовими ресурсами місцевими органами управління, внаслідок чого гроші накопичуються на депозитах у банках. Ці гроші можна було б витратити, наприклад, на розвиток інфраструктури або оновлення закладів охорони здоров'я та освіти. Проте дослідження показує, що досить часто на місцях відсутні спеціалісти, які могли б розробити Стратегію розвитку громади та здійснювати контроль витрат.

Для успішного розвитку реформи децентралізації в Україні потрібні політична воля вищого керівництва держави, взаємодія влади і громадян та активність самих громадян.

#### Список використаних джерел:

1. Про об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>.
2. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків / Л. Журек // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективи напрямки розвитку самоврядування в Україні / Упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К. : Україна, 2001. – 336 с.
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
4. Калачова Г. Бюджетна децентралізація: життя або смерть великих і малих міст / Г. Калачова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/11/17/611463>.
5. Сас О. Що таке децентралізація і навіщо вона нам всім? - простими словами про реформу / О. Сас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.

**Анотація.** Формирование демократической модели управления возможно только при условии оптимального соотношения централизации и децентрализации в сфере государственного управления. Механизм взаимодействия централизации и децентрализации выступает предпосылкой эффективности и конструктивности управления. В статье исследованы региональные аспекты административной реформы и темпы ее внедрения в Украине; осуществлен анализ изменений в экономической и административной жизни общин после создания объединенных территориальных общин; исследованы тенденции децентрализации на современном этапе и перспективы развития реформы децентрализации.

**Ключевые слова:** децентрализация, реформа, местное самоуправление, регион, объединенная территориальная община.

**Summary.** Forming of a democratic model of governance is possible only if the optimal ratio of centralization and decentralization in the field of public administration is optimized. The mechanism of interaction between centralization and decentralization acts as a prerequisite for the effective and the constructive management. The article explores regional aspects of administrative reform and the pace of its implementation in Ukraine; changes in economic and administrative life of the community after the establishment of joint local communities have been analyzed; the tendencies of decentralization at the current stage and prospects of decentralization reforms have been investigated.

**Key words:** decentralization, reform, local government, region, local community.